

**DASAR PERTIMBANGAN HUKUM BAGI HAKIM
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEMUTUS
SENGKETA TATA USAHA NEGARA**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

MOHAMMAD FURQON ALFAJJRIN

NIM. 0810110045



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2012

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara-negara di dunia memiliki corak masing-masing dalam menjalankan pemerintahan sesuai dengan pandangan hidup negara yang bersangkutan, hal tersebut yang menjadi pembeda antara negara yang satu dengan yang lain. Dalam pengertian yang abstrak, negara adalah suatu badan hukum (*persona moralis*), yang mempunyai tujuan tertentu. Menurut teori Negara Kesejahteraan (*welfare state*)¹, tujuan negara tidak lain adalah kesejahteraan bagi warganya (masyarakat)². Berdasar pada pengertian tersebut, setiap negara memiliki pandangan atau falsafah dalam menjalankan kehidupan berbangsa, demi tercapainya cita-cita bersama seluruh warga negara.

Negara Kesatuan Republik Indonesia³ merupakan negara yang berdasarkan atas hukum⁴(*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*)⁵. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia ialah negara hukum.

¹ Ridwan HR., **Hukum Administrasi Negara**, RajaGrafindo Persada, Jakarta Utara, 2011, h. 14, *welfare state* adalah Negara Kesejahteraan, konsep ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan *nachtwachtersstaat* (Negara Peronda/Penjaga Malam)

² Muchsan, **Peradilan Administrasi Negara**, Liberty Yogyakarta, Jogjakarta, 1981, h. 1

³ Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti yang termaktub dalam pasal 1 ayat 1 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Maksud dari negara kesatuan adalah negara yang terdiri dari berbagai macam suku bangsa, bahasa, agama, dan adat istiadat yang berbeda-beda satu sama lain yang menyatu dalam sebuah negara kesatuan republik Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia itu mengacu pada 4 (empat) pondasi yaitu Pancasila, semboyan Bhineka Tunggal Ika,

⁴ Sudikno Mertokusumo, **Penemuan Hukum**, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, h.4. Hukum adalah suatu peraturan, aturan, atau kaidah yang mengatur perbuatan atau perilaku manusia yang dibuat oleh pejabat yang berwenang yang bersifat memaksa dengan disertai dengan sanksi yang tegas.

⁵ Pernyataan Ketentuan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 bagian I, II, III, IV, V, dan VII tentang Sistem Pemerintahan Negara.

Sebagai negara hukum, Indonesia menerima hukum sebagai suatu aturan yang mengatur segala tingkah laku manusia mengenai apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan, sehingga dengan adanya hukum mampu menciptakan ketertiban, keamanan, keadilan, kepastian, kemanfaatan, dan kesejahteraan bagi rakyat (masyarakat)⁶. Oleh karena itu, hukum digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan oleh masyarakat yaitu tercapainya keadilan, keamanan, ketertiban, dan ketentraman dalam masyarakat⁷.

Salah satu persoalan pokok negara hukum adalah persoalan mengenai kekuasaan, utamanya persoalan kewenangan atau wewenang⁸. Kemudian dalam kepustakaan ilmu negara asal-usul kekuasaan selalu dihubungkan dengan kedaulatan (*sovereignty* atau *souvereiniteit*). Kedaulatan merupakan sumber kekuasaan tertinggi bagi negara yang tidak berasal dan tidak berada di bawah kekuasaan lain⁹. Kekuasaan merupakan sebuah amanat, titipan, atau pesan dalam konteks kekuasaan negara yang diemban oleh pemerintah sebagai pemegang tongkat kepemimpinan di suatu negara.

Oleh karena Negara Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtstaat*), maka ideal apabila semua perbuatan negara dalam hal ini adalah penguasa atau pemerintah termasuk perbuatan dalam mencampuri kehidupan masyarakat, didasarkan atas peraturan hukum yang berlaku (*rechmatig*)¹⁰. Hal tersebut

⁶ Dudu Duswara M, **Pengantar Ilmu Hukum sebuah Sketsa**, Refika Aditama, Bandung, 2003, h.23. Dijelaskan bahwa Tujuan hukum secara teori ada 3 (tiga) macam tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Tujuan hukum untuk mencapai keadilan dikemukakan oleh Aristoteles, tujuan hukum untuk mencapai kepastian dikemukakan oleh Van Kant, dan tujuan hukum untuk mencapai kemanfaatan dikemukakan oleh Jeremy Bentham.

⁷ *Ibid.*, h. 23.

⁸ S.F. Marbun, **Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia**, UII Press Yogyakarta, Jogjakarta, 2003, h. 1

⁹ *Ibid*

¹⁰ Muchsan, *op.cit.*, h. 2

bertujuan agar tidak terjadinya kesewenang-wenangan ataupun penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah sebagai pemegang kekuasaan. Dalam Hukum Administrasi Negara, perbuatan pemerintah (*bestuurhandeling*) ini dapat dibedakan menjadi tiga macam perbuatan, yakni:

1. pembuatan perundangan baik yang bersifat represif maupun bersifat preventif;
2. pelayanan kepentingan umum (*public service*) yang dapat diwujudkan dengan mengadakan jawatan, dinas-dinas, kantor-kantor, mengadakan *joint venture* ataupun menyerahkan pelaksanaannya kepada badan hukum swasta;
3. perbuatan administratif, yakni perbuatan untuk merealisasikan apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹¹

Berangkat dari ulasan di atas, maka di dalam negara hukum yang dalam menjalankan segala perbuatannya maka harus disesuaikan dengan pandangan hidup serta kepribadian negara dan bangsa yakni berdasarkan Pancasila sebagai falsafah, yakni dengan meletakkan hak dan kewajiban asasi warga masyarakat dalam keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum¹². Dengan demikian dalam negara hukum sudah selayaknya mempunyai badan peradilan untuk mewujudkan hal tersebut, dan mengenai peradilan ini di Indonesia diatur di dalam pasal 25 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2009 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman juncto Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dalam pasal tersebut disebutkan bahwa terdapat empat peradilan terdiri dari :

¹¹ *Ibid*

¹² S.F. Marbun, *op.cit.*, h. 21

1. Peradilan Umum;
2. Peradilan Agama;
3. Peradilan Militer;
4. dan Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN).

Khusus mengenai Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) adalah satu instansi Peradilan di Indonesia yang khusus disertai memeriksa serta mengadili persoalan-persoalan Hukum Administrasi Negara¹³. Secara politis tujuan dan maksud dari dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai langkah antisipasi serta perlindungan apabila terjadi perbenturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat, dan secara sosiologis Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam perlindungan hukum di bidang administrasi¹⁴. Pembentukan badan peradilan administrasi tersebut dirasa perlu, karena tanpa adanya perlindungan hukum pada bidang administrasi akan semakin jauhlah realisasi daripada negara hukum. Jelaslah bahwa demi tegaknya hukum, perlu adanya suatu lembaga pengadilan yang berwenang untuk memeriksa serta mengadili perselisihan yang terjadi antara alat administrasi negara dengan pihak *administrabelle* (masyarakat).¹⁵

Pelaksanaan dari peradilan sendiri haruslah didasari/dilandasi oleh hukum sebagai kontrol untuk badan peradilan dalam menjalankan kewenangannya untuk memeriksa, mengadili serta memutus suatu perkara. Dalam hal ini haruslah mengingat pada cita-cita perjuangan bangsa yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara

¹³ Muchsan, *op.cit.*, h. 7

¹⁴ Lutfi Efendi, **Materi Kuliah Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2010

¹⁵ Muchsan, *op.cit.*, h. 6

Republik Indonesia Tahun 1945, maka syarat pertama adalah mewujudkan penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab dengan menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*)¹⁶. Demikian halnya juga pada badan peradilan yang memegang fungsi yudikatif dalam negara, dalam badan peradilan terdapat Hakim sebagai pejabat hukum yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Tentunya dalam menjalankan kewenangannya dalam badan peradilan seorang Hakim haruslah berpedoman pada peraturan yang ada, serta untuk mewujudkan cita-cita perjuangan bangsa yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam proses peradilan haruslah berpegang pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai wujud dari negara hukum.

Peradilan Tata Usaha Negara memiliki dasar pengaturan yang tertuang dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara juncto Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut terdapat pengaturan mengenai dasar-dasar pertimbangan hukum bagi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus suatu perkara, dimana haruslah melihat dasar/alasan gugatan sesuai dengan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun

¹⁶ Hendri S. **Asas Umum Pemerintahan yang Baik**, <http://duniakontraktor.com>, edisi 24 February 2010, diakses tanggal 28 Juli 2011

2009 tentang Perubahan kedua Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹⁷

Meninjau dari ketentuan tersebut, maka dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara di Peradilan Tata Usaha Negara, Hakim haruslah mencermati kasus yang diterima apakah berkenaan dengan isi dari pasal tersebut ataukah tidak. Hal tersebut dimaksudkan dalam memutus sengketa Tata Usaha Negara (TUN) Hakim senantiasa memiliki pertimbangan hukum berdasarkan pada perundang-undangan yang berlaku yakni khususnya melihat dasar/alasan gugatan sesuai pasal 53 ayat (2) tersebut, agar putusan yang dikeluarkan dapat mewujudkan rasa keadilan sehingga terciptanya masyarakat yang adil dan makmur sesuai UUD NRI 1945.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penelitian normatif ini mencoba untuk menganalisis lebih dalam tentang “Dasar Pertimbangan Hukum bagi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Memutus Sengketa Tata Usaha Negara yaitu dengan melihat dasar atau alasan gugatan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Penelitian tentang putusan perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara yang pernah diteliti sebagai pembanding adalah sebagai berikut :

¹⁷ Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Tabel 1.
Penelitian tentang Putusan Perkara di Peradilan Tata Usaha Negara

No	Nama	Fakultas/ Universitas	Judul Penelitian	Jenis Penelitian	Substansi Penelitian
1.	HaratuaD.P. Purba (0505001089) Tahun 2009	Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok	Pembuktian dalam Acara Pemeriksaan Biasa Di Pengadilan Tata Usaha Negara (Tinjauan atas Putusan Pengadilan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 104/G/2008/PTUN.J KT)	Skripsi	Mengenai proses Pembuktian dalam Acara Pemeriksaan Biasa yang dilakukan di PTUN Jakarta, dengan meninjau putusan PTUN sebagai analisis dalam penelitian
2.	Maria Emaculata Noviana Ira Hapsari, S.H. (004 137) Tahun 2006	Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang	Tinjauan Yuridis Putusan no. 10/g/tun/2002/PTU N.SMG (Studi Kasus Sertifikat Ganda/ "Overlapping" di Kelurahan Tandang, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang)	Tesis	Mengenai tinjauan secara yuridis tentang Putusan PTUN, berkenaan dengan faktor-faktor terbitnya sertifikat ganda dalam perkara nomor 10/G/TUN/2002/PTUN. SMG. Serta mengenai dasar pertimbangan hakim dalam memutus perkara tersebut
3.	Umar Dani (0821211072) Tahun 2010	Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang	Upaya Penyelesaian Putusan Pengadilan Tata Usaha NeGara yang Tidak Dapat dilaksanakan Secara Sempurna di Pengadilan Tata Usaha Negara Padang	Tesis	Mengenai latar belakang terjadinya putusan yang tidak dapat dilaksanakan secara sempurna di PTUN Padang
4.	Arina Husnawati (206.711.021) Tahun 2010	Fakultas Hukum UPN Veteran Jakarta	Pembatalan Sertifikat oleh Peradilan Tata Usaha Negara Jakarta (Analisa Putusan Nomor: 123/G.TUN/2005PT UN.JKT)	Skripsi	Mengenai Latar belakang dari pembatalan Sertifikat oleh PTUN Jakarta serta dampak dan akibat hukum dari pembatalan tersebut

Sumber: *Internet, data sekunder, diolah, 2011*

Berdasarkan penelitian-penelitian di atas, yakni tentang putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), dapat dilihat terdapatnya beberapa masalah mengenai putusan yang dikeluarkan oleh Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), maka disini penting dilakukannya penulisan tentang Dasar Pertimbangan Hukum bagi Hakim Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Memutus Sengketa Tata Usaha Negara dengan melihat dasar atau alasan gugatan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan ialah :

1. Bagaimanakah dasar pertimbangan hukum bagi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus perkara dengan melihat dasar atau alasan gugatan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara?
2. Bagaimanakah dasar pertimbangan hukum bagi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus perkara dengan melihat dasar atau alasan gugatan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah:

1. Untuk mendeskripsikan serta menganalisis dasar pertimbangan hukum bagi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus perkara dengan melihat dasar atau alasan gugatan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Untuk mendeskripsikan serta menganalisis dasar-dasar pertimbangan hukum bagi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus perkara dengan melihat dasar atau alasan gugatan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis sendiri maupun bagi pihak lain. Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan sebagai referensi dalam penyelenggaraan hukum di Indonesia khususnya pada aspek dasar pertimbangan hukum bagi Hakim dalam memutus perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan melihat dasar atau alasan gugatan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51

tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara demi upaya untuk mewujudkan rasa keadilan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Mahasiswa

Sebagai wacana serta wahana penambah pengetahuan kepada Mahasiswa mengenai dasar pertimbangan hukum bagi Hakim dalam memutus perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan melihat dasar atau alasan gugatan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

b. Bagi Lembaga Peradilan

Sebagai wacana bagi Lembaga Peradilan khususnya bagi Hakim pada Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, diharapkan agar dapat kembali mencermati dasar pertimbangan hukum dalam hal memutus perkara dengan melihat dasar atau alasan gugatan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

c. Bagi Masyarakat

Sebagai penambah wawasan dan pemahaman masyarakat terhadap hukum positif di Indonesia, mengenai dasar-dasar pertimbangan hukum bagi Hakim dalam memutus perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

1. Sistematika Penulisan

Penelitian ini memiliki sistematika penulisan yakni sebagai berikut:

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi mengenai uraian latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan lebih dalam mengenai teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul. Teori ini akan diperoleh melalui studi kepustakaan

3. BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan cara pelaksanaan penelitian, mulai dari merumuskan pendekatan penelitian yang digunakan hingga bagaimana menganalisis hasil penelitian, untuk memperoleh hasil yang sesuai dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian.

4. BAB IV PEMBAHASAN

Bab ini memuat deskripsi atau uraian serta pembahasan secara kritis seluruh permasalahan dalam penelitian. Pada bab ini menelaah tentang dasar-dasar Pertimbangan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya dalam Memutus Sengketa Tata Usaha Negara Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang ditinjau dari sudut Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

5. BAB V PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran dari penulis terhadap permasalahan yang dikaji di dalam penelitian ini.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum tentang Sistem Peradilan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Peradilan

Peradilan sebagai lembaga negara yang bertindak dan menjalankan tugasnya dalam bidang yudikatif merupakan salah satu unsur yang menentukan dalam penegakan hukum (*law enforcement*) yakni berupa institusi pengadilan. Karena selain sebagai penentu akhir terhadap setiap konflik hukum (perkara), institusi pengadilan juga memiliki kewenangan dalam memutus sengketa yang belum ada undang-undang yang mengaturnya (yurisprudensi)¹⁸.

Kata Peradilan mempunyai pengertian, sebagaimana dapat ditinjau dari suku katanya yang mempunyai kata dasar ‘adil’ yang berarti tidak berat sebelah/tidak memihak¹⁹. Kemudian diberikan kata awalan *per-* dan akhiran *-an* sehingga terbentuk kata Peradilan, dalam istilah Inggris disebut *judiciary* dan *rechtspraak* dalam bahasa Belanda yang maksudnya adalah segala sesuatu mengenai perkara pengadilan, dimana pengadilan sendiri mempunyai arti yakni dewan atau majelis yang mengadili perkara²⁰, dan dalam istilah Inggris disebut *court* dan *rechtbank* dalam bahasa Belanda yang dimaksud adalah badan yang melakukan peradilan berupa memeriksa, mengadili, dan memutus perkara²¹.

¹⁸ Advokat, **Lembaga Peradilan di Indonesia**, www.zamronicenter.com, edisi tgl. 22 November 2010, diakses tgl. 27 September 2011

¹⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, h. 6

²⁰ *Ibid*, h. 7

²¹ Kuliaah Hukum Indonesia, **Pengertian Peradilan dan Pengadilan**, <http://kuliahhukumindonesia.blogspot.com>, edisi tgl. 2 Januari 2009, diakses tgl. 27 September 2011

Meninjau dari pengertian di atas, bahwa Peradilan adalah suatu lembaga negara meliputi segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas Negara dalam menegakkan hukum dan keadilan yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan atau hukum yang berlaku. Sehingga dapat dicermati unsur-unsur yang terdapat di dalamnya yakni adanya suatu proses mengadili, adanya upaya untuk mencari keadilan, penyelesaian sengketa hukum di hadapan badan peradilan, dan dilakukan berdasar hukum yang berlaku.²²

Badan peradilan dijalankan oleh negara meliputi dewan atau majelis yang berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Dan dalam sistem penerapannya badan peradilan mempunyai tingkatan-tingkatan dan pemisahan menurut bidang masing-masing. Di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 disebutkan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan 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. Serta tercantum dalam Pasal 25 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, disebutkan bahwa terdapat empat peradilan terdiri dari :

1. Peradilan Umum;
2. Peradilan Agama;
3. Peradilan Militer;
4. dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

²² *Ibid*

2. Pengertian dan Istilah Peradilan Tata Usaha Negara

Menurut asal kata Peradilan Tata Usaha Negara, mempunyai pengertian yakni salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara (TUN)²³. Sedangkan menurut Pendapat lain tentang pengertian Peradilan Tata Usaha Negara mengklarifikasikan pengertian dalam arti luas dan dalam arti sempit:

- a. dalam arti luas: Peradilan Administrasi Negara/Peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan yang menyangkut Pejabat-pejabat dan Instansi-instansi Administrasi Negara, baik yang bersifat perkara pidana, perkara perdata, perkara agama, perkara adat, dan perkara administrasi negara.
- b. dalam arti sempit: Peradilan Administrasi Negara/Peradilan Tata Usaha Negara adalah peradilan yang menyelesaikan perkara-perkara administrasi negara murni semata-mata.²⁴

Kekuasaan kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat pertama, berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota. Dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat banding, berkedudukan di ibukota Propinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Propinsi.

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, untuk

²³ Titik Triwulan T., **Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia**, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2010, h. 301

²⁴ S. Prajudi Atmosudirdjo dalam Soetomo, **Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia**, Usaha Nasional, Surabaya, 1989, h. 16

menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan²⁵, dalam hal ini berkaitan dengan sengketa tata usaha negara yang timbul dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dianggap merugikan dan menyalahi peraturan. Sedangkan sengketa tata usaha negara menurut Pasal 1 angka 10 UU nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang hukum Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Keputusan Tata Usaha Negara sendiri menurut Pasal 1 angka 9 UU nomor 51 Tahun 2009 juncto UU nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

3. Sejarah mengenai Peraturan Perundang-undangan dan Terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia.

Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) merupakan peradilan yang lahir pada tahun 1986, yakni melalui dibentuknya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang disahkan pada tanggal 29

²⁵ KONSIDERAN menimbang huruf a UU nomor 9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Desember 1986 melalui Lembaran Negara Republik Indonesia No. 77 Tahun 1986 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3344.²⁶ Dari sudut sejarah ide dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya dan pembentukan lembaga tersebut bertujuan mengontrol secara yuridis (*judicial control*) tindakan pemerintahan yang dinilai melanggar ketentuan administrasi (*mal administrasi*) ataupun perbuatan yang bertentangan dengan hukum (*abuse of power*). Bahwa perkembangan jumlah urusan yang ditangani oleh pemerintah semakin meningkat sebagai akibat adanya pemekaran atau perluasan wilayah, serta semakin mendalamnya peran pemerintah dengan mengeluarkan berbagai produk pengaturan merupakan salah satu sebab munculnya perbenturan kepentingan antara rakyat dan pemerintah.²⁷

Sejarah Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia pada masa Hindia Belanda, tidak dikenal Peradilan Tata Usaha Negara atau dikenal dengan sistem *administratief beroep*. Hal ini terurai dalam Pasal 134 ayat (1) I.S yang berisi:

- a. Perselisihan perdata diputus oleh hakim biasa menurut Undang-Undang;
- b. Pemeriksaan serta penyelesaian perkara administrasi menjadi wewenang lembaga administrasi itu sendiri.

Kemudian setelah Indonesia merdeka, yaitu pada masa UUDS 1950, dikenal tiga cara penyelesaian sengketa administrasi, yaitu:

- a. Diserahkan kepada Pengadilan Perdata;
- b. Diserahkan kepada Badan yang dibentuk secara istimewa;

²⁶ Lutfi Efendi, **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**, Bayumedia Publishing, Malang, 2010, h.1

²⁷ *Ibid*

- c. Dengan menentukan satu atau beberapa sengketa TUN yang penyelesaiannya diserahkan kepada Pengadilan Perdata atau Badan Khusus.²⁸

Selanjutnya pengaturan mengenai Peradilan Tata Usaha Negara dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan, bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya untuk menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut merupakan dasar fundamen dalam pengaturan lebih lanjut terhadap peradilan di Indonesia, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24 UUD 1945 yakni:

- 1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
- 2) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi;
- 3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Dengan landasan ketentuan di atas, maka lahirlah undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, akan tetapi kelahirannya tidaklah lancar karena bebarengan dengan masa pancaroba pergulatan ketatanegaraan.²⁹

Sebelum terbentuknya pada tahun 1986, sebenarnya telah banyak terjadi perbenturan kepentingan antara pemerintah dan rakyat, namun perbenturan kepentingan tersebut hanya diselesaikan melalui lembaga peradilan yang sudah ada, bahkan dibiarkan begitu saja, sehingga terjadi kurang adanya perlindungan hukum yang kuat khususnya pada sisi rakyat. Oleh karena itu pembentukan

²⁸ Saepudin, Sejarah Peradilan Tata Usaha Negara, www.saepudinonline.wordpress.com, edisi tgl. 15 Maret 2010, diakses tgl. 27 September 2011

²⁹ Lutfi Efendi, **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**, *op.cit.*, h. 2

Peradilan Tata Usaha Negara diharapkan dapat menciptakan suatu kondisi setiap warga negara yang dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang bertitikkan keadilan berkaitan dengan tindakan pemerintah yakni pejabat atau instansi negara dalam Tata Usaha Negara.

Setelah pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara serta Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, terjadi pertentangan *das sollen* dan *das sein*, salah satu contohnya terkait dengan eksekusi putusan, Pengadilan Tata Usaha Negara bisa dikatakan belum profesional dan belum berhasil menjalankan fungsinya, putusan PTUN sering tidak dipatuhi pejabat karena tidak adanya lembaga eksekutornya dan juga tidak adanya sanksi hukum serta dukungan yang menyebabkan *inkonsistensi*³⁰ sistem PTUN dengan sistem peradilan lainnya, terutama dengan peradilan umum karena terbentur dengan asas *dat de rechter niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten* (hakim tidak boleh duduk di kursi pemerintah atau mencampuri urusan pemerintah) dan asas *rechtmatigheid van bestuur* yakni atasan tidak berhak membuat keputusan yang menjadi kewenangan bawahannya atau asas kebebasan pejabat tak bisa dirampas.

Berkenaan dengan hal tersebut dan mengingat perkembangan kebutuhan hukum di masyarakat serta perkembangan kehidupan ketatanegaraan, maka dilakukan perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sehingga menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diharapkan dapat memperkuat eksistensi PTUN. Namun dalam pelaksanaan dari UU PERATUN Tahun 2004 tersebut juga masih memiliki kekurangan sehingga terjadi perubahan kedua yang

³⁰ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *op.cit*, h. 332, Inkonsistensi adalah ketidak serasian atau ketidak sesuaian ketetapan dan kemantapan (dalam bertindak)

melahirkan Undang-undang No 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

4. Tujuan Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lingkungan peradilan yang terakhir dibentuk, yang ditandai dengan disahkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 pada tanggal 29 Desember 1986, dalam konsideran “Menimbang” undang-undang tersebut disebutkan bahwa salah satu tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib yang menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat. Dengan demikian lahirlah Peradilan Tata Usaha Negara yang menjadi bukti bahwa Indonesia adalah Negara Hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM).

Indonesia sebagai negara yang demokratis, 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 untuk adanya *check and balance*. Salah satu bentuk kontrol yudisial atas tindakan administrasi pemerintah adalah melalui lembaga peradilan. Dalam konteks inilah maka Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk dengan UU No. 5 Tahun 1986 yang kemudian dengan adanya tuntutan reformasi di bidang hukum,

telah disahkan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986.³¹

Menurut Sjahran Basah (1985;154), tujuan peradilan administrasi yakni untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun bagi administrasi negara dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dan kepentingan individu. Dari sudut pandang yang berbeda, SF Marbun menyoroti tujuan peradilan administrasi secara preventif dan secara represif. Tujuan Peradilan Administrasi negara secara preventif adalah mencegah tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum atau merugikan rakyat, sedangkan secara represif ditujukan terhadap tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat, perlu dan harus dijatuhi sanksi.³²

B. Kajian Umum tentang Dasar-dasar Pertimbangan Hukum Hakim dalam Memutus Perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

1. Pengertian Hakim

Secara bahasa Hakim adalah pejabat peradilan negara yang mengadili perkara dalam pengadilan atau mahkamah,³³ yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk mengadili, yakni berdasarkan Pasal 19 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyebutkan bahwa Hakim dan Hakim Konstitusi

³¹ Titik Triwulan T., *op.cit.*, h. 303

³² Fariz Pradipta, **Tujuan dan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara**, www.diskusimhsfh.blogspot.com, edisi tgl 1 April 2009, diakses tgl 28 September 2011

³³ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *op.cit.*, h. 293

adalah pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang.

2. Kewajiban, Tanggung Jawab dan Kebebasan Hakim

Kewajiban dan tanggung jawab Hakim secara formal yuridis terutama bersumber dari Undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 48 Tahun 2009) di dalam Bab II, pasal 5 diatur hal-hal yang berkaitan dengan Hakim dan kewajibannya, sedangkan Pasal 10 ayat (1) hanya menyiratkan tanggung jawab Hakim. Di luar Bab II tersebut ditemukan kewajiban Hakim yang pertama-tama sebagai organ pengadilan yaitu “tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadili”. (pasal 10 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009). Hal ini dijelaskan pada penjelasannya yang berisi “sebagai organ pengadilan dianggap memahami hukum, pencari keadilan datang padanya untuk memohon keadilan, andaikata ia tidak menemukan hukum tertulis ia wajib menggali hukum tidak tertulis untuk memutuskan berdasarkan hukum sebagai seorang yang bijaksana dan bertanggung jawab penuh kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri, masyarakat, bangsa dan negara”. Dari penjelasan pasal 10 ayat (1) diatas dapat disimpulkan yaitu tanggung jawab Hakim bukan saja terhadap diri sendiri, melainkan yang utama adalah kepada Tuhan Yang Maha Esa, masyarakat, bangsa, dan negara. Lebih ditekankan melalui pasal 2 ayat (1), bahwa peradilan dilakukan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Kewajiban-kewajiban Hakim dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 dapat diperinci sebagai berikut:

- a. Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan, wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat masyarakat (pasal 5 ayat 1);
- b. Dalam mempertimbangkan berat ringannya pidana, hakim wajib memperhatikan pula sifat-sifat yang baik dan jahat dari terdakwa (pasal 8 ayat 2);
- c. Seorang Hakim wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami istri meskipun telah bercerai dengan Ketua, salah seorang Hakim Anggota, Jaksa, Advokat atau Panitera (pasal 17 ayat 3);
- d. Ketua Majelis, Hakim Anggota, Jaksa atau Panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami istri meskipun telah bercerai dengan pihak yang diadili atau advokat (pasal 17 ayat 4);

Mengenai kebebasan atau Kekuasaan Kehakiman dapat dilihat dari pasal 24 ayat (1) UUD 1945, yakni:

(1) Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Menurut Hapsoro Jayaningrat, makna kebebasan hakim ada 2 (dua), yaitu:

- a. Bebasnya Hakim dari pengaruh dan campur tangan pihak lain. Hal ini sesuai dengan penjelasan UU No. 4 Tahun 2004, bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka ini mengandung pengertian di dalamnya kekuasaan

kehakiman yang bebas dari campur tangan kekuasaan negara lain dan kebebasan dari paksaan, *rekomendasi*³⁴ yang datang dari pihak *extra judiciil*, kecuali dalam hal-hal yang diijinkan oleh undang-undang. Kebebasan menurut Undang-undang tersebut ada batasannya karena kebebasan dalam melaksanakan wewenang *judicial* tidaklah mutlak sifatnya, karena tugas dari para hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan jalan menafsirkan hukum dan mencari dasar-dasar serta asas-asas yang dijadikan landasan melalui perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya, sehingga putusannya mencerminkan perasaan keadilan bangsa dan rakyat Indonesia.

- b. Bebasnya Hakim dari keterikatan kepada pihak-pihak yang berperkara; hakim dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara baik perdata maupun pidana haruslah atas dasar objektivitas, tanpa memihak kepada salah satu pihak dan tidak boleh membeda-bedakan orang. Untuk tegaknya objektivitas keadilan, hakim harus bebas dari keterikatannya baik atas dasar hubungan kerja atau hubungan lainnya.³⁵

3. Pengertian dan Macam-macam Putusan Hakim dalam Suatu Perkara

Produk Hakim dari hasil pemeriksaan perkara dalam persidangan ada tiga macam yaitu putusan, penetapan, dan akta perdamaian. Khusus untuk pengertian dari Putusan adalah suatu pernyataan Hakim yang dituangkan dalam bentuk

³⁴ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *op.cit*, h. 738, Rekomendasi adalah hal minta perhatian bahwa orang/pihak yang disebut dapat dipercaya/baik (biasanya dinyatakan dengan surat)

³⁵ Nanda Agung Dewantara, **Masalah Kebebasan Hakim dalam Menangani Suatu Perkara Pidana**, Aksara Persada Indonesia, Jakarta, 1987, h. 55-56

tertulis dan diucapkan oleh hakim dalam sidang terbuka untuk umum sebagai hasil dari pemeriksaan perkara gugatan (*kontentius*).³⁶ Dalam pengertian lain menurut Sudikno Mertokusumo (1998:175), putusan Hakim adalah suatu pernyataan yang oleh Hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.³⁷

Terdapat berbagai macam Putusan Hakim dalam pengadilan sesuai dengan sudut pandang yang dapat dilihat. Dari segi fungsinya dalam mengakhiri perkara putusan Hakim adalah sebagai berikut :

- a. Putusan Akhir, adalah putusan yang mengakhiri pemeriksaan di persidangan, baik telah melalui semua tahapan pemeriksaan maupun yang tidak/belum menempuh semua tahapan pemeriksaan;
- b. Putusan Sela, adalah putusan yang dijatuhkan masih dalam proses pemeriksaan perkara dengan tujuan untuk memperlancar jalannya pemeriksaan.

Kemudian jika dilihat dari segi hadir tidaknya para pihak pada saat putusan dijatuhkan, putusan dibagi sebagai berikut :

- a. Putusan gugur, adalah putusan yang menyatakan bahwa gugatan/permohonan gugur karena penggugat/pemohon tidak pernah hadir, meskipun telah dipanggil sedangkan tergugat hadir dan mohon putusan. Putusan gugur dijatuhkan pada sidang pertama atau sesudahnya sebelum tahapan pembacaan gugatan/permohonan;

³⁶ Ahmadi Andianto, **Putusan Hakim dan Eksekusi**, www.wordpress.com, edisi tgl. 13 Mei 2008, diakses tgl. 28 September 2011

³⁷ Titik Triwulan T., *op.cit.*, h.366

- b. Putusan *Verstek*, artinya adalah tergugat yang tidak hadir, yakni putusan yang dijatuhkan karena tergugat/termohon tidak pernah hadir meskipun telah dipanggil secara resmi, sedang penggugat hadir dan mohon putusan. Terhadap putusan *verstek* ini maka tergugat dapat melakukan perlawanan (*verzet*);
- c. Putusan kontradiktoir, adalah putusan akhir yang pada saat dijatuhkan/diucapkan dalam sidang tidak dihadiri salah satu atau para pihak. Dalam pemeriksaan/putusan kontradiktoir disyaratkan bahwa baik penggugat maupun tergugat pernah hadir dalam sidang terhadap putusan ini dapat dimintakan banding.

Jika dilihat dari isinya terhadap gugatan/perkara, putusan Hakim dibagi sebagai berikut:

- a. Putusan tidak menerima, yaitu putusan yang menyatakan bahwa hakim tidak menerima gugatan penggugat/permohonan pemohon atau dengan kata lain gugatan penggugat/pemohonan pemohon tidak diterima karena gugatan/permohonan tidak memenuhi syarat hukum baik secara formil maupun materiil;
- b. Putusan menolak gugatan penggugat, yaitu putusan akhir yang dijatuhkan setelah menempuh semua tahap pemeriksaan dimana ternyata dalil-dalil gugat tidak terbukti. Dalam memeriksa pokok gugatan (dalil gugat) maka hakim harus terlebih dahulu memeriksa apakah syarat-syarat gugat telah terpenuhi, agar pokok gugatan dapat diperiksa dan diadili;
- c. Putusan mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian dan menolak/tidak menerima selebihnya, putusan ini merupakan putusan akhir;

- d. Putusan mengabulkan gugatan penggugat seluruhnya, putusan ini dijatuhkan apabila syarat-syarat gugat telah terpenuhi dan seluruh dalil-dalil tergugat yang mendukung petitum ternyata terbukti.

Sedangkan jika dilihat dari segi sifatnya terhadap akibat hukum yang ditimbulkan, maka putusan dibagi sebagai berikut :

- a. Putusan Deklaratif, yaitu putusan yang hanya menyatakan suatu keadaan tertentu sebagai keadaan yang resmi menurut hukum;
- b. Putusan Konstitutif, yaitu suatu putusan yang menciptakan/menimbulkan keadaan hukum baru, berbeda dengan keadaan hukum sebelumnya;
- c. Putusan Kondemnatoir, yaitu putusan yang bersifat menghukum kepada salah satu pihak untuk melakukan sesuatu, atau menyerahkan sesuatu kepada pihak lawan, untuk memenuhi prestasi.³⁸

4. Dasar Pertimbangan Hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Memutus Sengketa.

Hakim sebagai orang yang berwenang dalam memeriksa, mengadili dan memutus sengketa yakni sesuai dengan amanat yang tertuang dalam Pasal 19 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan bahwa Hakim adalah pejabat yang melakukan Kekuasaan Kehakiman yang diatur dalam undang-undang. Sehingga dalam memutus suatu perkara haruslah berdasarkan pada suatu undang-undang atau peraturan yang mengatur demi terciptanya keadilan dan tegaknya hukum.

³⁸ Ahmadi Andianto, *op.cit.*

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu badan peradilan di Indonesia yang menangani kasus yang berkaitan dengan Tata Usaha Negara (TUN) dalam hal ini adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan Pejabat atau Instansi Negara yang dianggap menyalahi peraturan yang ada dan menimbulkan kerugian. Di dalamnya terdapat komponen Peradilan yang memegang peran penting yakni Hakim yang memiliki wewenang untuk memutuskan suatu perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Putusan Merupakan tahap terakhir dari suatu proses penyelesaian suatu sengketa TUN. Suatu putusan pengadilan diambil untuk memutuskan suatu sengketa yang diserahkan kepadanya dalam rangka yang dinamakan *jurisdictio contentiosa*. Sebuah putusan itu dijatuhkan, terlebih dahulu majelis Hakim bermusyawarah dalam ruangan tertutup untuk mempertimbangkan putusan perkara itu, Hakim Ketua Majelis memimpin musyawarah tersebut untuk mendapatkan putusan yang merupakan mufakat bulat. Bila hal itu tidak tercapai, maka permusyawaratan ditunda sampai musyawarah berikutnya. Apabila hal itu gagal setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh, lalu putusan diambil dengan suara terbanyak dan kalau itupun tidak tercapai, maka suara terakhir Hakim Ketua Majelis tadi yang menentukan.

Meninjau dari segi prosedural Hakim dalam mencapai putusan tersebut, maka perlu dicermati bagi Hakim dalam menjatuhkan putusan yakni dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada dan dalam hal memutuskan perkara tersebut harus didasari dengan pertimbangan hukum. Bagi Hakim PTUN salah satunya adalah dengan memperhatikan isi dari pasal 53 ayat (2) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yakni meninjau

dari alasan yang digunakan dalam mengajukan gugatan, terdapat dua alasan yaitu, Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Hal tersebut diperlukan untuk dasar bagi hakim PTUN untuk memutus perkara agar sesuai koridor yang dikehendaki undang-undang menyangkut obyek yang disengketakan yaitu berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dianggap merugikan sebagaimana kriteria yang ditentukan dan tercantum pada isi pasal 53 ayat (2) UU No. 51 Tahun 2009 tersebut.

C. Kajian Umum tentang Sengketa Tata Usaha Negara

1. Pengertian Sengketa

Kata sengketa berasal dari bahasa Indonesia yang artinya sesuatu yang dapat menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, atau perbantahan³⁹, sedangkan dalam Bahasa Inggris kata sengketa dapat diartikan dengan *lawsuit* atau *Legal Action*⁴⁰. Pertentangan atau konflik yang terjadi adalah antara individu-individu atau kelompok-kelompok yang mempunyai hubungan atau kepentingan yang sama atas suatu objek kepemilikan, yang menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lain.⁴¹

Menurut pendapat lain yang mengartikan Sengketa adalah pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda tentang suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi

³⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *op.cit*, h. 816

⁴⁰ M. John dan Hassan Shadily, **Kamus Inggris Indonesia**, Gramedia, Jakarta, 2003, h. 350

⁴¹ Fika Amalia, **Pengertian Sengketa**, yuarta.blogspot.com, edisi tgl. 12 April 2011, diakses tgl. 21 Januari 2012

keduanya. Dari kedua pendapat diatas maka dapat dikatakan bahwa sengketa adalah masalah antara dua orang atau lebih dimana keduanya saling memperlmasalahkan suatu objek tertentu, hal ini terjadi dikarenakan kesalahpahaman atau perbedaan pendapat atau persepsi antara keduanya yang kemudian menimbulkan akibat hukum bagi keduanya.⁴²

2. Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara

Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara di jelaskan pada ketentuan Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu memberikan definisi sebagai berikut, Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara (TUN) antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun didaerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sengketa Tata Usaha Negara dapat dibedakan menjadi 2, yaitu sengketa *internal*⁴³ dan sengketa *external*⁴⁴. Sengketa *internal* atau sengketa antara administrasi negara terjadi di dalam lingkungan administrasi Negara (TUN) itu sendiri, baik yang terjadi dalam satu departemen (instansi) maupun sengketa yang terjadi antar departemen (instansi). Yang kedua yaitu sengketa *external* atau sengketa antara administrasi Negara (Pejabat/Badan TUN) dengan rakyat, adalah perkara administrasi yang menimbulkan sengketa antara administrasi Negara dengan rakyat sebagai subjek yang berperkara ditimbulkan oleh unsur dari unsur peradilan administrasi murni yang mensyaratkan adanya minimal dua pihak dan

⁴² *Ibid*

⁴³ Echols M. John dan Hassan Shadily, *op.cit.*, h. 328, *internal* adalah dalam/urusan dalam

⁴⁴ *Ibid*, h. 226 *external* adalah luar/keluar

sekarang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi Negara, yang mencakup administrasi negara di tingkat daerah maupun administrasi negara pusat yang ada di daerah.⁴⁵

Meninjau dari hal tersebut di atas, dengan demikian sengketa *internal* berkaitan dengan persoalan kewenangan Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang disengketakan dalam satu departemen (instansi) atau kewenangan suatu departemen (instansi) terhadap departemen lainnya yang disebabkan tumpang tindihnya kewenangan sehingga menimbulkan kekaburan kewenangan, sengketa ini dapat juga disebut sebagai sengketa hukum antar wewenang.⁴⁶ Namun jika melihat ketentuan Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan bahwa Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara (TUN) antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun didaerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa tolak ukur subjek sengketa tata usaha negara adalah Orang atau Badan Hukum perdata disatu pihak dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dipihak lainnya. Sedangkan tolak ukur objek yang menyebabkan terjadinya sengketa adalah akibat dikeluarkannya Suatu Keputusan Tata Usaha Negara oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai Tergugat, yang keputusan tersebut dianggap merugikan kepentingan Orang atau Badan

⁴⁵ Irwan, **Sengketa Tata Usaha Negara**, irwan214.blogspot.com, edisi tgl. 25 Januari 2009, diakses tgl. 20 Januari 2012

⁴⁶ *Ibid*

Hukum Perdata sebagai Penggugat. Maka dapat diketahui bahwa UU PERATUN tersebut di atas hanya mengatur tentang sengketa *external*. Dan perbuatan atau tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menjadi kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara adalah yang menyangkut perbuatan atau tindakan pengeluaran Keputusan Tata Usaha Negara.⁴⁷



⁴⁷ *Ibid*

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah Penelitian Ilmu Hukum Normatif, menurut salah satu pendapat, bahwa Penelitian Ilmu Hukum Normatif yaitu penelitian berupa *inventarisasi* perundang-undangan yang berlaku, berupaya mencari asas-asas atau dasar falsafah dari perundang-undangan tersebut, atau penelitian yang berupa usaha penemuan hukum sesuai dengan suatu kasus tertentu.⁴⁸ Penelitian Ilmu Hukum Normatif meliputi pengkajian mengenai:

1. Asas-asas hukum;
2. Sistematika hukum;
3. Taraf sinkronisasi hukum;
4. Perbandingan hukum;
5. Sejarah Hukum.

Karakteristik utama dalam penelitian hukum normatif ini adalah:

- a. Sumber utamanya adalah bahan hukum bukan data atau fakta sosial, karena dalam penelitian ilmu hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif.
- b. Pendekatan yang digunakan adalah Yuridis Normatif, yakni dalam penelitian atau pengkajian ilmu hukum normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data atau fakta-fakta sosial.

⁴⁸ Sumitro dalam Bahder Johan Nasution, **Metode Penelitian Ilmu Hukum**, Mandar Maju, Bandung, 2008, h. 86

Jadi hanya digunakan konsep hukum dan langkah-langkah yang ditempuh adalah normatif.

- c. Menggunakan metode interpretasi, yakni untuk memaparkan atau menjelaskan hukum tersebut.
- d. Analisis Yuridis Normatif, dalam pengkajian atau penelitian ilmu hukum normatif, kegiatan analisisnya melihat apakah syarat-syarat normatif dari hukum itu sudah terpenuhi atau belum sesuai dengan ketentuan dan bangunan hukum itu sendiri.
- e. Teori kebenarannya pragmatis, yaitu dapat bermanfaat secara praktis dalam kehidupan masyarakat.⁴⁹

Selain karakteristik di atas, juga terdapat metode yang dapat digunakan dalam penelitian ini, yaitu meliputi:

- a. *Conceptual approach*

Conceptual approach atau pendekatan konseptual adalah beranjak dari doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan atau doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang *relevan* dengan isu yang dihadapi.⁵⁰

Dalam hal ini pendekatan dilakukan dengan menelaah dasar pertimbangan hukum bagi Hakim hakim Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai landasan dalam memutus perkara berdasarkan Pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan kedua Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁴⁹ *Ibid*, h. 86-88

⁵⁰ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana, Jakarta, 2005, h. 95

b. *Statute approach*

Statute approach atau pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁵¹ Dalam hal ini penelitian dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan dasar pertimbangan hukum bagi hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutuskan suatu perkara.

B. Jenis Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer:

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang dikelompokkan menurut tingkatan atau hierarkinya terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang—undang (PERPU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraduran Daerah (Perda)⁵². Bahan hukum primer yang akan digunakan yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- c. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

⁵¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2005 h. 248

⁵² Bahder Johan Nasution, *op.cit.*, h. 98

2. Bahan hukum sekunder:

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang ditulis atas buku-buku teks (*textbook*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh (*de herseende leer*), jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.⁵³ Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan terkait dengan permasalahan yang dikaji yaitu berasal dari buku-buku ilmu hukum, laporan penelitian ilmu hukum, artikel ilmiah hukum (baik dari media cetak, media elektronik, maupun dari internet), pendapat para ahli, serta dari putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk meninjau dasar pertimbangan hukum bagi Hakim dalam penjatuhan putusan berdasarkan pasal 53 ayat (2) huruf a dan b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

3. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, *encyclopedia*, dan lain-lain.⁵⁴ Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum dan kamus Bahasa Inggris.

⁵³ Johnny Ibrahim, *op.cit.* h. 295

⁵⁴ *Ibid*, h. 296

C. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Penelitian ilmu hukum normatif ini adalah pengkajian terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier. Sehubungan dengan itu, agar penelitian yang dilakukan mempunyai dasar yang kokoh dan dapat diandalkan hasil yang diperoleh, pemahaman terhadap sumber kepustakaan memegang peranan yang sangat penting.⁵⁵ Dengan demikian maka dibutuhkan teknik penelusuran untuk memperoleh bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

Berangkat dari hal tersebut diatas, dalam memperoleh bahan hukum primer disini berasal dari studi kepustakaan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan mengenai Peradilan Tata Usaha Negara, Kekuasaan Kehakiman, dan undang-undang lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

Bahan hukum yang kedua yakni bahan hukum sekunder diperoleh dari studi kepustakaan yang berkaitan dengan topik permasalahan yang berada di Perpustakaan di Kota Malang, yakni yang terdapat pada Perpustakaan Umum Kota Malang, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya Kota Malang, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, dan dari meninjau putusan yang telah dijatuhkan oleh PTUN untuk mengetahui dasar pertimbangannya dalam memutus suatu sengketa Tata Usaha Negara. Serta dari sumber-sumber keilmuan lainnya baik dari media cetak, media elektronik, internet, serta dari literatur-literatur hukum lainnya.

⁵⁵ Bahder Johan Nasution, *op.cit.*, h. 101

Bahan hukum yang ketiga yakni bahan hukum tersier diperoleh dari Kamus-kamus, baik dari kamus hukum untuk dapat memahami peristilahan maupun pengertian dari bahasa hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia untuk dapat memahami peristilahan maupun pengertian dari segi Bahasa Indonesia, dan dari Kamus Bahasa Inggris yakni untuk dapat memahami peristilahan maupun pengertian dalam Bahasa Inggris sehingga dapat menerjemahkan kata serapan dari bahasa asing tersebut.

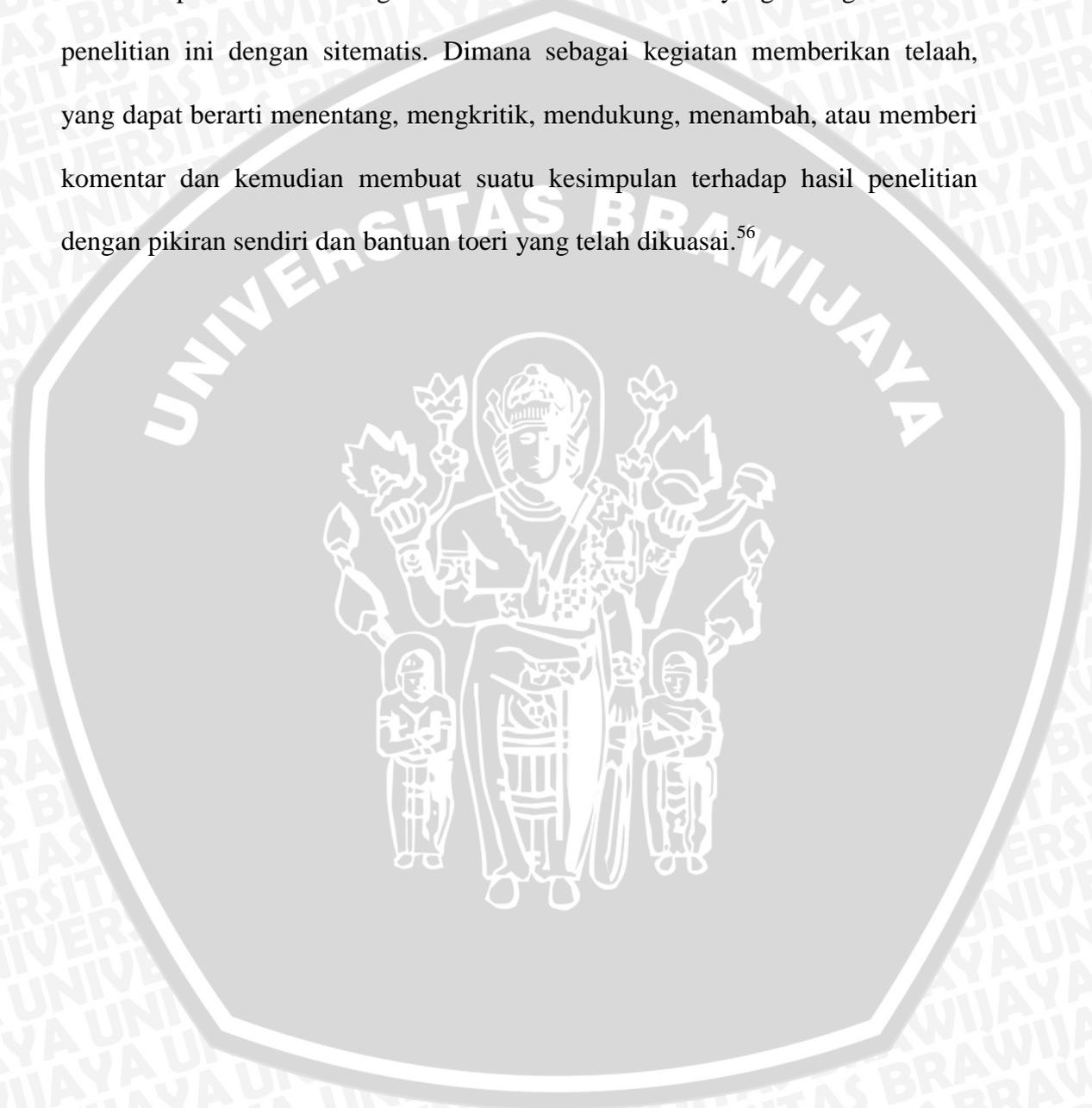
Adapun teknik yang digunakan dalam penelusuran bahan hukum tersebut adalah dengan mengutip, baik secara langsung dengan mengutip ide, buah pikiran, pendapat maupun gagasan para ahli hukum yang ditulis sama dengan kata-kata atau bahasa sumber aslinya. Atau pun dengan cara mengutip secara tidak langsung (*parafrase*) yaitu sumber yang dikutip tidak ditulis sama persis dengan aslinya. Kemudian juga menggunakan teknik pencarian data melalui media internet, yaitu dengan mengakses dan menyalin ide, gagasan maupun buah pikir berkaitan dengan penelitian ini dari artikel hukum yang terdapat pada internet.

D. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik yang digunakan dalam analisis bahan hukum penelitian ini adalah dengan menganalisis secara deskriptif kualitatif terhadap data yang diperoleh dalam penelitian ini. Yang dimaksud dengan deskriptif kualitatif adalah dengan memberikan gambaran atau pemaparan atas subyek maupun obyek dalam penelitian yang dilakukan dan dengan memisahkan data-data yang diperoleh dari penelitian kemudian diambil yang memiliki relevansi atau keterkaitan dengan

permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini secara sistematis dan untuk dikaji lebih lanjut, sehingga dapat menghasilkan kesimpulan.

Berdasarkan teknik analisis tersebut, diharapkan nantinya dapat mendeskripsikan dan menganalisis rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini dengan sistematis. Dimana sebagai kegiatan memberikan telaah, yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah, atau memberi komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dan bantuan teori yang telah dikuasai.⁵⁶



⁵⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, **Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 201

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Dasar Pertimbangan Hukum Hakim PTUN dalam Memutus Perkara Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) huruf a UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pelaksana Kekuasaan Kehakiman, merupakan lingkungan peradilan yang berdiri sendiri, terpisah dari Peradilan Umum, Peradilan Militer, dan Peradilan Agama sesuai dengan ketentuan Pasal 25 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2009 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Peradilan Tata Usaha Negara berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan tertinggi.

Wewenang Peradilan Tata Usaha Negara adalah memeriksa, mengadili serta memutus sengketa tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yakni sebagai akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dianggap melanggar hak orang atau badan hukum perdata dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat sebagai pencari keadilan yang merasa dirugikan akibat suatu keputusan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara memiliki dasar pengaturan yang tertuang dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara No. 5 Tahun 1986 junto Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara Negara No. 5 Tahun

1986 junto Undang-undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Negara. Dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut terdapat pengaturan mengenai dasar-dasar Hakim dalam memutus suatu perkara di Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN), sebagai landasan dalam memutus perkara agar memenuhi rasa keadilan. Dimana haruslah melihat dasar/alasan gugatan sesuai dengan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁵⁷

Meninjau dari isi pasal di atas, maka disini akan dibahas terlebih dahulu secara terperinci mengenai kandungan dari pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-undang Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara di atas yang menjadi dasar pertimbangan hukum bagi Hakim PTUN untuk memutus sengketa TUN, yaitu sebagai berikut.

Sebagai pembahasan awal mengenai kandungan dari Pasal 53 ayat (2) huruf a UU PERATUN tersebut, yaitu:

“ Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Untuk itu maka akan di bahas terlebih dahulu mengenai Keputusan Tata Usaha Negara untuk mengetahui esensinya secara jelas. Keputusan Tata Usaha Negara atau *Beschikking* menurut pasal 1 angka 9 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara

⁵⁷ Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.⁵⁸ Berdasarkan definisi ini tampak bahwa KTUN memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. penetapan tertulis;
2. dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara;
3. berisi tindakan hukum tata usaha negara;
4. berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. bersifat konkrit, individual dan final;
6. menimbulkan akibat hukum;
7. seseorang (*natuurlijk persoon*) atau badan hukum perdata (*rechtspersoon*)

Ketujuh elemen/unsur tersebut bersifat kumulatif, artinya untuk dapat disebut Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat disengketakan di Pengadilan Tata Usaha Negara harus memenuhi keseluruhan elemen tersebut.

Sedangkan pengertian keputusan berdasarkan Pasal 2 UU Administrasi Belanda (AwB), yaitu “*De eenzijdig, naar buiten gerichte schriftelijke wilsverklaring van een administratief orgaan van de central overheid, gegeven krachtens een in enig staats-of administratiefrechtelijk voorschrift vervatte bevoegdheid of verplichting en gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van de een bestaande rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding, dan wel inhordende de weigering tot zodanig vaststellen, wijzigen, opheffen of scheppen*”. (pernyataan kehendak tertulis secara sepihak dari organ pemerintahan pusat, yang diberikan berdasarkan kewajiban

⁵⁸ Sapto, **Keputusan Tata Usaha Negara**, www.uns.ac.id, edisi Maret 2010, diakses tgl 22 Desember 2011

atau kewenangan dari Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara, yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan, sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan).

Berdasarkan definisi ini tampak ada enam unsur keputusan, yaitu sebagai berikut:

1. *een naar buiten gerichte schriftelijke wilsverklaring;*
2. *gegeven krachtens een in enig staats-of administratiefrechtelijk voorschrift vervatte bevoegdheid of verplichting;*
3. *eenzijdig;*
4. *met zondering van besluiten van algemene strekking;*
5. *gericht op de vaststelling, de wijziging of de opheffing van de een bestaande rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding of het scheppen van een nieuwe rechtsverhouding dan wel inhordende de weigering tot zodanig vaststellen, wijzigen, opheffen of scheppen;*
6. *afkomstig van een administratief orgaan.*

Terjemahnya adalah sebagai berikut:

1. suatu pernyataan kehendak tertulis;
2. diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara;
3. bersifat sepihak;
4. dengan mengecualikan keputusan yang bersifat umum;

5. yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan, sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan, atau penciptaan;
6. berasal dari organ pemerintah.⁵⁹

Meninjau dari segi praktek pemerintahan di Indonesia bentuk Keputusan Tata Usaha Negara sangat beraneka ragam, apabila melihat dampak suatu keputusan terhadap orang maka terdapat pembagian sebagai berikut:

1. keputusan-keputusan dalam rangka ketentuan-ketentuan larangan dan/atau perintah (*gebod*): yaitu merupakan keputusan yang paling biasa, sistemnya adalah bahwa undang-undang melarang suatu tindakan tertentu atau tindakan-tindakan tertentu yang saling berhubungan. Larangan ini tidak dimaksudkan secara mutlak, namun untuk dapat bertindak dan mengendalikan masyarakat dengan cara mengeluarkan ijin, khususnya dengan menghubungkan peraturan-peraturan pada ijin itu;
2. keputusan-keputusan yang menyediakan sejumlah uang: yaitu keputusan yang berupa pemberian subsidi-subsidi karena penguasa ingin melancarkan kegiatan-kegiatan masyarakat tertentu;
3. keputusan-keputusan yang menyebabkan suatu kewajiban keuangan: yaitu dapat diberikan contoh yang paling penting yakni berupa pajak;
4. keputusan-keputusan yang memberikan suatu kedudukan: dengan ini diartikan keputusan-keputusan yang menyebabkan dapat diperlakukannya beberapa peraturan yang saling berkaitan bagi seseorang tertentu atau suatu

⁵⁹ Ridwan HR., *op.cit*, h. 144-145

denda tertentu. Misalnya pengangkatan seorang pegawai dalam arti dari Undang-undang Kepegawaian Negeri;

5. keputusan penyitaan: suatu organ penguasa atau pemerintahan melalui jalan hukum publik dapat mengadakan penyitaan atas barang-barang dari seseorang demi kepentingan umum. Contohnya adalah pencabutan hak berdasarkan Undang-undang tentang Pencabutan Hak Milik No. 20 tahun 1961.

Kemudian terdapat pembagian lain yang terkait akibat-akibat hukum tertentu, misalnya mengenai kewenangan untuk menarik kembali atau menentukan peraturan. Pembagian tersebut adalah sebagai berikut:

1. keputusan-keputusan yang bebas dan terikat: yaitu merupakan keputusan-keputusan yang letaknya saling berhimpit, yang dengan demikian tidak terdapat dalam praktik. Dalam praktik keputusan-keputusan ini selalu merupakan keputusan yang kurang atau lebih terikat atau bebas. Keputusan bebas bilamana mempunyai kebebasan bertindak, sedangkan keputusan terikat adalah apabila seolah-olah dapat dibaca langsung dari undang-undang kapan keputusan itu harus diberikan;
2. keputusan yang memberi keuntungan dan yang memberi beban: misalnya dalam praktik perijinan, pemegang ijin diperbolehkan berbuat tindakan-tindakan tertentu dalam hal ini memberi keuntungan, namun sekaligus bagi pemegang ijin terikat pada peraturan-peraturan tertentu yang artinya memberi beban;

3. keputusan-keputusan yang seketika akan berakhir dan yang berjalan lama: keputusan dapat menyangkut suatu tindakan yang berlaku satu kali dan yang akan berakhir atau dapat menyangkut suatu keadaan yang berjalan lama;
4. keputusan yang bersifat perorangan dan yang bersifat kebendaan: keputusan yang bersifat perorangan adalah suatu keputusan yang isinya tergantung dari sifat-sifat pribadi si pemohon, misalnya si pemohon harus menyerahkan ijazah atau surat keterangan tentang kelakuan baik sebagai bukti sifat pribadinya. Keputusan yang bersifat kebendaan adalah suatu keputusan yang isinya tergantung dari sifat obyek yang bersangkutan, misalnya dalam hal izin ordonansi gangguan dan izin mendirikan bangunan.⁶⁰

Keputusan merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan, hampir semua organ kenegaraan dan pemerintahan berwenang untuk mengeluarkan keputusan. Telah disebutkan bahwa keputusan adalah hasil dari tindakan hukum pemerintah. Dalam negara hukum, setiap tindakan hukum pemerintah harus didasarkan pada asas legalitas, yang berarti "*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen. In de werking ten aanzien van het bestuur wordt het legaliteitsbeginsel wel als afzonderlijk geformuleerd rechtsstaatsbeginsel tot uitdrukking gebracht; het beginsel van wetmatigheid van bestuur*" (bahwa pemerintah tunduk pada undang-undang. Dalam hubungannya dengan pelaksanaan tugas, pemerintah harus tunduk pada asas legalitas sebagaimana telah dirumuskan secara tersendiri dalam prinsip negara hukum melalui ungkapan; prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang). Esensi dari asas legalitas adalah wewenang, yaitu "*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde*

⁶⁰ Hadjon M. Philipus, dkk., **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)**, Gajah Mada University Press, Jogjakarta, 2002 h. 125-130

rechtshandelingen” yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.⁶¹

Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan (pasal 1 angka 6 UU no. 5 tahun 1986 menyebutkan: wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan)⁶². Menurut pendapat lain Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.⁶³

Sedangkan yang dimaksud delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Adapun pada mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.⁶⁴

Berangkat dari ulasan mengenai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) tersebut di atas, maka dapat dilakukan analisis bahwa KTUN memiliki kriteria atau syarat untuk dapat dikatakan sah dan sesuai dengan peraturan undang-

⁶¹ Ridwan HR, *op.cit.*, h.151

⁶² *Ibid.*,h. 130

⁶³ Iskatinah, **Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik**, [www.buletinlitbang.dephan.go.id.](http://www.buletinlitbang.dephan.go.id), edisi thn 2010, diakses tgl 27 Desember 2011

⁶⁴ *Ibid*

undang. Bahwa dalam tindakan Hukum Administrasi Negara dianut asas “*Presumptio Justae Causa*” yang maksudnya adalah suatu Keputusan Tata Usaha Negara harus dianggap benar dan dapat dilaksanakan, sepanjang Hakim belum membuktikan sebaliknya.⁶⁵ Jadi suatu Keputusan Tata Usaha selama tidak dianggap salah dan merugikan oleh pihak lain (orang atau badan hukum perdata) sehingga dilakukan gugatan atas KTUN tersebut dan Hakim memutuskan bahwa terbukti sebaliknya (tidak bisa dianggap benar dan tidak dapat dilaksanakan) karena melanggar atau bertentangan dengan undang-undang, maka KTUN tersebut harus dianggap benar dan dilaksanakan bagi yang bersangkutan.

Pembuatan KTUN harus memperhatikan beberapa persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum (*rechtsgeldig*) dan memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk dilaksanakan. Bahwa secara umum syarat-syarat untuk sahnya suatu KTUN adalah meliputi syarat materiil dan syarat formil, yaitu:

1. Syarat materiil:

- a. keputusan harus dibuat oleh alat negara (organ) yang berwenang;
- b. karena keputusan itu suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*) maka pembentukan kehendak tidak boleh memuat kekurangan yuridis;
- c. keputusan harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan dasarnya dan pembuatnya harus memperhatikan cara (prosedur) membuat keputusan itu, bilamana hal ini ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut;

⁶⁵ Titik Triwulan T., *op.cit.*, h. 234

d. isi dan tujuan keputusan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.

2. Syarat Formil:

- a. syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi;
- b. keputusan harus diberi bentuk yang ditentukan;
- c. syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan dilakukannya keputusan harus dipenuhi;
- d. jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya keputusan dan diumumkanannya keputusan itu tidak boleh dilewati.⁶⁶

Apabila syarat materiil dan syarat formil ini telah terpenuhi, maka keputusan itu sah menurut hukum (*rechtsgeeldig*), artinya dapat diterima sebagai suatu bagian dari tertib hukum atau sejalan dengan ketentuan hukum yang ada baik secara prosedural/formal maupun materiil. Sebaliknya, bila satu atau beberapa persyaratan itu tidak terpenuhi, maka keputusan itu mengandung kekurangan dan menjadi tidak sah.

Menurut seorang pendapat ahli yang pernah mengemukakan akibat-akibat dari keputusan yang tidak sah yaitu sebagai berikut:

1. keputusan itu harus dianggap batal sama sekali;
2. berlakunya keputusan itu dapat digugat:
 - a. dalam banding (*beroep*)

⁶⁶ Ibid, h. 235



- b. dalam pembatalan oleh pejabat (*amtshalve vernietiging*) karena bertentangan dengan undang-undang
 - c. dalam penarikan kembali (*intrekking*) oleh kekuasaan yang berhak (*competent*) mengeluarkan keputusan itu.
3. dalam keputusan tersebut, sebelum dapat berlaku, memerlukan persetujuan (peneguhan) suatu badan kenegaraan yang lebih tinggi, maka persetujuan itu tidak diberi;
 4. keputusan itu diberi tujuan lain daripada tujuan permulaannya (*conversie*).⁶⁷

Keputusan Tata Usaha Negara ada kalanya mempunyai kekurangan maupun kesalahan sehingga berakibat terjadinya sengketa tata usaha negara. Sebagai salah satu unsur dari Keputusan Tata Usaha Negara yang telah dibahas sebelumnya adalah Keputusan Tata Usaha Negara harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika KTUN tersebut mengalami cacat hukum atau bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tertentu maka dapat diajukan gugatan.

Peraturan perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juncto UU No. 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juncto UU No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menjelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua keputusan

⁶⁷ Donner A.M. dalam Ridwan HR, *op.cit.* h.163

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga mengikat umum. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dalam menelaah esensi dari peraturan perundang-undangan, di sebuah literatur disebutkan bahwa terdapat ciri-ciri dari peraturan perundang-undangan, yakni sebagai berikut:

1. bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas;
2. bersifat universal, ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;
3. ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.⁶⁸

Meninjau dari definisi dan esensi dari peraturan perundang-undangan tersebut, maka dapat dicermati bahwa KTUN yang melanggar UU adalah KTUN yang melanggar suatu hukum tertulis yang bersifat mengikat secara umum dimana peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga negara (DPR dan Pemerintah baik tingkat pusat maupun tingkat daerah) yang berwenang dan peraturan tersebut merupakan amanat dari peraturan di atasnya sesuai dengan hierarki hukum di Indonesia.

⁶⁸ *Ibid*, h. 130

Akibat terjadinya penjatuhan KTUN yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tersebut adalah timbulnya kerugian yang dirasakan oleh perseorangan atau badan hukum yang di maksudkan dalam KTUN. Dalam penanganan penyelesaian sengketa antara Pejabat atau Instansi Negara yang mengeluarkan KTUN dengan orang atau badan hukum perdata tersebut diselenggarakan pada suatu Badan Peradilan. Badan Peradilan yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk menyatakan batal atau tidak sah suatu Keputusan Tata Usaha Negara adalah Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dua hal penting yang menjadi perhatian dalam sengketa TUN, yaitu adanya kepentingan bagi seseorang atau badan hukum perdata terhadap obyek keputusan TUN dan adanya bentuk kerugian yang diderita oleh orang atau badan hukum perdata. Kata kepentingan dapat diartikan sebagai keperluan atau kebutuhan⁶⁹, atau dalam bahasa inggris disebut sebagai *interest*. Apabila dikaitkan dengan sengketa hukum, maka kata kepentingan yang dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) UU No. 51 Tahun 2009 dapat diartikan sebagai hak yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum perdata.⁷⁰

Seseorang atau badan hukum perdata melakukan gugatan di PTUN karena haknya dirugikan oleh adanya KTUN merupakan syarat keharusan dalam mengajukan gugatan. Dasar gugatan yang diajukan Penggugat adalah sama dengan dasar pengujian yang dilakukan oleh Hakim di PTUN terhadap KTUN

⁶⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *op.cit.*, h.665

⁷⁰ Safiudin, **Kajian Hukum**, safiudin.wordpress.com, edisi tgl. 30 Desember 2009, diakses tgl. 30 Desember 2011

yang disengketakan.⁷¹ Pihak yang menggugat harus menunjukkan bahwa ada suatu hak yang dirugikan oleh keluarnya suatu KTUN dan KTUN tersebut telah bertentangan dengan UU yang berlaku sesuai dengan ketentuan dari pasal 53 ayat (2) huruf a UU PERATUN. Kerugian yang menimpa hak seseorang atau badan hukum privat dapat bersifat materil, immateril, individu, maupun kolektif.

Gugatan dapat dilakukan apabila dalam keadaan kongkrit, suatu nilai yang harus dilindungi oleh hukum (hak) terdapat kaitan dengan orang yang melakukan gugatan, dan juga terdapat kaitan dengan KTUN yang bersangkutan. Kepentingan (hak) dalam kaitannya dengan pihak yang berhak menggugat, yaitu:

1. ada hubungannya dengan penggugat sendiri, artinya seseorang tidak dapat menggugat atas namanya sendiri, padahal yang digugat adalah mengenai kepentingan orang lain;
2. kepentingan itu harus bersifat pribadi, artinya penggugat memiliki kepentingan untuk menggugat yang jelas dapat dibedakan dengan kepentingan orang lain;
3. kepentingan itu harus bersifat langsung, artinya yang terkena langsung adalah kepentingan si penggugat sendiri dan kepentingan tersebut bukan diperoleh dari orang lain;
4. kepentingan itu secara objektif dapat ditentukan baik mengenai luas maupun instensitasnya.

Kepentingan (hak) dalam hubungannya dengan KTUN yaitu seseorang harus dapat menunjukkan bahwa KTUN yang digugat itu merugikan dirinya secara langsung. Hanya KTUN yang menimbulkan akibat hukum yang dikehendaki oleh

⁷¹ R. Wiyono, **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Edisi Kedua)**, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 88

Badan/Pejabat TUN yang mengeluarkannya saja yang mempunyai arti untuk digugat.⁷²

Pendapat lain mengenai kepentingan dalam kaitannya dengan hukum acara TUN mengandung dua arti, yaitu:

1. menunjuk kepada nilai yang harus dilindungi hukum: adanya kepentingan seperti itu merupakan suatu syarat minimal untuk dapat dijadikan alasan pengajuan suatu gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Yang dimaksud kepentingan disini adalah suatu nilai, baik yang bersifat menguntungkan maupun yang merugikan yang ditimbulkan atau menurut nalar dapat diharapkan akan timbul oleh keluarnya suatu keputusan TUN atau suatu keputusan penolakan PTUN. Kepentingan semacam itu dapat bersifat materiil atau immaterial, individual atau umum (kolektif).⁷³
2. kepentingan proses: tujuan yang hendak dicapai dengan berproses mempunyai tujuan tersendiri. Jadi barang siapa menggunakan haknya untuk berproses itu dianggap ada maksudnya. Adagiumnya mengatakan : *Point d'interest-Point d'action* (bila ada kepentingan, maka disitu baru baru boleh berproses. Ini merupakan ketentuan hukum acara yang tidak tertulis, jadi untuk setiap proses juridis itu harus ada kepentingannya untuk berproses. Sedangkan berproses yang tidak ada tujuan apa-apa harus dihindarkan/tidak dibolehkan, sebab dengan cara demikian itu bukan hal yang bermanfaat bagi kepentingan umum.⁷⁴

Merujuk pada kepentingan (hak) dari penggugat yang dilanggar, hal ini dikarenakan KTUN yang dikeluarkan oleh Pejabat/Instansi Tata Usaha Negara

⁷² *Ibid*

⁷³ Lutfi Efendi, **Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**, *op.cit.*, h. 49

⁷⁴ *Ibid*, h. 51

dianggap merugikan. Maka Hakim yang berwenang memutus perkara haruslah mencermati gugatan yang objeknya berupa KTUN yang melanggar UU yang berlaku sesuai yang dimaksudkan dalam pasal 53 ayat (2) huruf a tersebut. Dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menyebutkan istilah Perundang-Undangan yang Berlaku, tidak ada penjelasan mengenai istilah tersebut, namun dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan Perundang-Undangan yang berlaku adalah Hukum Positif (*Ius Constitutum*) yakni hukum yang berlaku sekarang bagi suatu masyarakat tertentu dalam suatu daerah tertentu atau hukum yang berlaku saat ini di suatu negara.⁷⁵ Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang telah dicabut, atau pasal-pasal yang dinyatakan tidak berlaku oleh Badan/Pejabat yang berwenang, tidak dapat dijadikan sebagai dasar bagi Hakim PTUN untuk melakukan pengujian terhadap Keputusan Badan/Pejabat TUN. Serta jika mengacu pada pengertian Peraturan Perundang-Undangan yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka hukum yang tidak tertulis dan dikeluarkan oleh Badan/Pejabat yang tidak berwenang, tidak dapat dijadikan dasar untuk menguji keputusan Badan/Pejabat TUN.

Selanjutnya untuk meninjau kata bertentangan dalam pasal 53 ayat (2) huruf a tidak dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Kata bertentangan dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 53 Ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu:

1. bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam perundang-undangan yang bersifat prosedural (formal), contohnya adalah dalam kasus kepegawaian,

⁷⁵ Alibasa, **Arti Hukum Positif**, answer.yahoo.com, edisi Maret 2011, diakses tgl. 10 Januari 2012

sebelum keputusan pemberhentian pegawai dikeluarkan, seharusnya pegawai yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri, misalnya dengan tidak diadakan pemeriksaan terlebih dahulu, tiba-tiba dikeluarkan keputusan tentang pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan atau tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, padahal pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 telah menentukan sebelum menjatuhkan hukuman disiplin, pejabat yang berwenang menghukum wajib memeriksa terlebih dahulu Pegawai Negeri Sipil yang disangka melakukan pelanggaran disiplin;

2. bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam perundang-undangan yang bersifat substansial/materiil (*inhoudsgebreken*), hal ini menyangkut isi Keputusan Tata Usaha Negara yang bertentangan dengan peraturan dasarnya, atau dengan peraturan yang lebih tinggi. Contohnya adalah Keputusan Tata Negara tentang Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang tidak sesuai dengan RUTRK (*bestemmingsplan*), ijin prinsip suatu perusahaan pertambangan yang tidak sesuai dengan AMDAL, sertifikat hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peruntukannya atau diterbitkan kepada orang yang salah (*error in persona/error in objecto*);
3. dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha yang tidak berwenang (*bevoegdheids-gebreken*), ketidakwenangan ini dapat berupa:
 - a. ketidakwenangan tentang materi (*onbevoegdheid ratione materiae*), yaitu apabila materi atau substansi KTUN itu bukan menjadi wewenang dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkannya (kompetensi absolut);

- b. ketidakwenangan tentang tempat/wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*), yaitu apabila kewenangan untuk menerbitkan KTUN itu bukan termasuk dalam wilayah hukum dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara melainkan termasuk kewenangan Badan/Pejabat yang TUN menerbitkannya di wilayah lain (kompetensi relatif);
- c. ketidakwenangan tentang waktu (*onbevoegdheid ratione tempory*), yaitu apabila KTUN itu belum atau telah lewat waktu (kedaluarsa) dari yang ditentukan menurut peraturan yang berlaku.⁷⁶

Sebagai contoh konkret dari ulasan tentang pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara di atas, disini akan meninjau putusan dari Pengadilan Tata Usaha Negara, agar dapat melihat dasar putusan yang dijatuhkan oleh Hakim apakah sesuai dengan ketentuan pasal 53 ayat (2) huruf a tersebut atau tidak. Mengenai hal tersebut akan dituangkan dalam tabel berikut:

⁷⁶ Ujang Abdullah, **Beberapa Aspek dalam Hukum Materiil dan Hukum Formal Peradilan Tata Usaha Negara**, www.ptun.palembang.go.id, diakses tgl. 10 Januari 2012

Tabel 2.
Putusan Hakim PTUN mengenai KTUN yang Bertentangan dengan
Peraturan Perundang-undangan

No.	No. Register Perkara	Pihak-pihak	Perkara	KTUN yang Bertentangan
1.	Nomor: 58/G.TUN/2006 /PTUN.SBY.*	Eko Budiharto Tan, Dkk. Melawan Walikota Surabaya (Tergugat I) dan Puro Kastowo Harto (Tergugat II-intervensi)	Mengenai Perijinan (Ijin Pemakaian Tanah)	KTUN bertentangan dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang ijin Pemakaian Tanah dan bertentangan dengan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Pemakaian Tanah
2.	Nomor: 132/G/2008/PT UN.SBY.**	Wasilah, Dkk. Melawan Kepala Desa Leran Kecamatan Manyar Kabupaten Gresik	Mengenai Pertanahan	KTUN bertentangan dengan pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
3.	Nomor: 19/G/2008/PTU N.Sby.***	Semiaji, Dkk. Melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Blitar	Mengenai Pertanahan	KTUN bertentangan dengan UUPA Tahun 1960 jo. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Sumber: *Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, data sekunder, diolah, 2012*

PENJELASAN/URAIAN TABEL 2. :

1. *Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya dengan nomor register perkara: 58/G.TUN/2006/PTUN.SBY tersebut diatas, mengenai kasus perijinan pemakaian tanah, dimana Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh Walikota Surabaya **Nomor : 188.45/941/436.4.22/2004**, tanggal 8 Juni 2004 tentang Pencabutan Surat Keputusan Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor : 188.45/0434B/436.4.22/2004 tentang Surat Ijin Pemakaian Tanah Jangka Menengah yang dimiliki secara sah oleh para Penggugat. Pencabutan tersebut tidak pernah diberitahukan oleh Tergugat kepada Penggugat (Pencabutan Sepihak). Lalu Wali Kota Surabaya tersebut mengeluarkan KTUN baru **188.45/1030B/436.4.22/2005** tanggal 30 Desember 2005 yang menerangkan kepemilikan Surat Ijin Pemakaian Tanah baru atas nama Puro Kastowo Harto yang tidak sesuai data dan fakta, sehingga telah melanggar hak dari para Penggugat sebagai pemegang/pemilik sah Surat Ijin Tanah tersebut. Oleh karena itu, menurut pertimbangan hukum Majelis Hakim PTUN Surabaya yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara tersebut, penerbitan kedua Surat Keputusan (KTUN) oleh Walikota Surabaya tersebut mengandung cacat yuridis dan merupakan perbuatan yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yaitu Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 1997 tentang ijin Pemakaian Tanah, dan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Pemakaian Tanah. Oleh karena itu Surat Keputusan (KTUN) dari Tergugat tersebut harus dibatalkan.

2. ****Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya dengan nomor register perkara: 132/G/2008/PTUN.SBY tersebut diatas, dengan kasus mengenai Pertanahan, dimana Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Leran Kecamatan Manyar Kabupaten Gresik berupa Surat Keterangan Riwayat Tanah, Nomor: 594/04/403.88.09/2008 tanggal 08 Juli 2008, yang isinya menerangkan bahwa tanah yang tercatat dalam Buku C Desa Nomor 30 Persil 80 Kelas S.IV seluas 6200 m² terjadi mutasi ganti/kasih secara sepihak dari Abdul Jalil Alm. kepada H. Mochtar Alm. sehingga yang berhak atas tanah tersebut adalah para ahli warisnya. Padahal dahulu tanah tersebut telah dihibahkan secara sah kepada Abdul Jalil Alm. pada tahun 1974 dengan disaksikan oleh beberapa saksi sehingga terjadi pengalihan tanah atas nama Abdul Jalil yang tercatat dalam Buku C Desa Leran Nomor: 1718 Persil: 80 Kelas: S.IV seluas 6200 m² yang setelah Abdul Jalil meninggal tanah tersebut menjadi hak dari ahli warisnya (para Penggugat). Sebelumnya para Penggugat berniat untuk mendaftarkan tanah tersebut guna mendapatkan sertipikat Hak Milik atas nama para Penggugat, namun ternyata Kepala Desa Leran Kecamatan Manyar Kabupaten Gresik telah membuat surat dengan Nomor: 590/23/403.88.09/2008 tertanggal 21 Mei 2008 ditujukan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Gresik yang isinya telah membatalkan surat-surat yang dijadikan dasar permohonan pendaftaran tanah atas nama para penggugat dan menyatakan tidak berlaku, sehingga para Penggugat tidak dapat mengajukan pendaftaran tanah tersebut dan tanah tersebut akan dialihkan kepada ahli waris H. Mochtar Alm. Maka hal tersebut sangat merugikan kepentingan para**

Penggugat, sehingga menurut pertimbangan hukum Majelis Hakim PTUN Surabaya yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara tersebut, Tergugat menerbitkan kedua KTUN yang menjadi sengketa telah menimbulkan ketidak pastian hukum dikarenakan inkonsistensi Tergugat dalam menerbitkan Surat Keputusan, dengan demikian hal tersebut bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yaitu bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Oleh karena itu Surat Keputusan (KTUN) dari Tergugat tersebut harus dibatalkan.

3. ***Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya dengan nomor register perkara: 19/G/2008/PTUN.Sby. tersebut diatas, dengan kasus mengenai Pertanahan, dimana objek sengketa berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Blitar sebagai Tergugat. Bahwa para penggugat sebelumnya bersengketa dengan seseorang yang bernama Lancy Helene di Pengadilan Negeri (PN) Blitar dengan objek tanah milik para Penggugat dan dimenangkan oleh Lancy Helene, sehingga dengan putusan Hakim PN Blitar menyebabkan tanah objek sengketa milik para Penggugat diletakkan sita jaminan oleh PN Blitar atas permintaan Lancy Helene. Kemudian para Penggugat berkehendak untuk menjual tanah lain yang tidak termasuk dalam sengketa dengan Sertipikat Hak Milik No. 258 Kelurahan Karang Sari seluas 644 m² kepada orang lain. Namun saat transaksi jual beli berlangsung

terdapat hambatan dalam permohonan penerbitan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) sehingga menyebabkan tanah tersebut tidak dapat dipindah tangankan karena telah diletakkan sita jaminan. Lalu Tergugat menerbitkan KTUN berupa **SKPT No. 21/SKPT/XII/2007** tertanggal 14 Desember 2007, ternyata di dalam SKPT tersebut terdapat catatan yang menerangkan bahwa “tanah Hak Milik No. 258 Kelurahan Karang Sari seluas 644 m² atas nama para Penggugat telah diletakkan sita jaminan sesuai berita acara penyitaan jaminan (conservatoir beslaag) tanggal 08-05-2002 No. 34/Pdt.G/2002/PN. Blt.” dimana hal tersebut atas surat permohonan dari Lancy Selene. Dengan demikian KTUN yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Blitar merugikan kepentingan para Penggugat. Dan menurut pertimbangan hukum Majelis Hakim PTUN Surabaya yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara tersebut, KTUN yang diterbitkan oleh Tergugat diatas bertentangan dengan UU yang berlaku yaitu bertentangan dengan Undang-undang Pokok Agraria Tahun 1960 juncto Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juncto Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sehingga KTUN tersebut harus dibatalkan.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas mengenai contoh pertimbangan hukum Hakim PTUN dalam memutus perkara dapat dilihat bahwa apa yang menjadi pertimbangan Hakim dalam memutus sengketa adalah sesuai dengan Pasal 53 ayat (2) huruf a UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang UU Peradilan Tata Usaha Negara.

Yaitu KTUN sebagai objek gugatan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Dasar Pertimbangan Hukum Hakim PTUN dalam Memutus Perkara Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) huruf a UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebuah negara hukum mempunyai norma-norma hukum baik tertulis maupun tidak tertulis sebagai perwujudan dari asas legalitas. Yaitu pada dasarnya setiap aktivitas/perbuatan hukum yang dilakukan pemerintah sebagai pemegang pengelolaan negara harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi, karena ada keterbatasan dari asas legalitas ini atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan yang terkadang kurang mengikuti dinamika di dalam masyarakat. Maka pemerintah diberi kebebasan *freies Ermessen*⁷⁷, hal ini sebagai wujud pergeseran konsepsi *nachwachtersstaat* (negara peronda) ke konsepsi *welfare state* yakni pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum).

Berangkat dari hal tersebut, maka dibutuhkan sebuah instrumen untuk mengawal *freies Ermessen* agar dapat mewujudkan cita-cita negara yaitu terciptanya *bestuurszorg* (kesejahteraan umum). Dan agar tindakan/perbuatan pemerintah yang menyangkut hajat kepentingan masyarakat luas tidak terjadi

⁷⁷ Lutfi Effendi, **Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara**, Bayumedia, Malang, 2004, h. 69. *freies Ermessen* merupakan tindakan yang ditempuh oleh badan atau pejabat tata usaha negara untuk mengatasi suatu permasalahan atas dasar kebijaksanaan yang bertujuan demi kemaslahatan.

kesewenang-wenangan yang merugikan. Maka terdapatlah peletakan asas-asas yang menjadi pedoman dan bersifat umum yang mempunyai nilai hukum, yaitu Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Sebelumnya akan dibahas terlebih dahulu mengenai peristilahan dan sejarah dari AAUPB tersebut, yaitu sebagai berikut:

1. Pengertian Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

Pengertian asas adalah dasar pemikiran yang umum dan abstrak atau ide, atau konsep, tidak mempunyai sanksi. Sedangkan menurut pendapat lain menganggap asas sebagai aturan tingkah laku secara umum. Hal ini berbeda dengan pengertian norma, yaitu dianggap sebagai aturan tingkah laku yang khas, dan merupakan aturan yang konkret, penjabaran dari ide dan mempunyai sanksi.⁷⁸

Menurut para ahli/penulis Hukum Administrasi Negara terdapat perbedaan penerjemahan dari segi bahasa Belanda mengenai Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik, yakni jika ditinjau dari bahasa Belanda sebagai awal konsep tersebut muncul, yakni *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, terutama menyangkut kata *beginselen* dan *behoorlijk*. Ada yang menerjemahkan kata *beginselen* dengan prinsip-prinsip, dasar-dasar, dan asas-asas. Sementara itu kata *behoorlijk* diterjemahkan dengan yang sebaiknya, yang baik, yang layak, dan yang patut.⁷⁹ Namun setelah melihat selisih jumlah pendapat, maka para ahli sepakat dengan menerjemahkan kata *beginselen* sebagai asas-asas dan kata *behoorlijk* diterjemahkan sebagai yang baik.

⁷⁸ Hoogewert dalam Safri Nugraha, dkk., **Hukum Administrasi Negara**, Center For Law And Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007, h. 53

⁷⁹ Ridwan HR., *op.cit.*, h. 233

Sehingga terjadilah penerjemahan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* menjadi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

Pemahaman mengenai AAUPB ini tidak hanya dapat dilihat dari segi kebahasaan saja tetapi juga dari sejarahnya hal ini disebabkan karena azas ini timbul dari sejarah juga. Dengan bersandar pada kedua konteks ini, AAUPB dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tatacara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kedzaliman, pelanggaran peraturan tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.⁸⁰

Selanjutnya jika menurut pendapat lain mengenai AAUPB, maka AAUPB memiliki beberapa pengertian yakni:

- a. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi Negara
- b. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi paras pejabat administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi Negara (yang berwujud penetapan/beschikking) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
- c. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat

⁸⁰ *Ibid*, h. 234

d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencar dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.⁸¹

2. Sejarah Kelahiran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

Sejak dianutnya konsepsi *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar langsung pada peraturan perundang-undangan, namun berdasarkan pada inisiatif sendiri melalui *freies Ermessen*, ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara. Karena dengan *freies Ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat baik dalam bentuk *onrechtmatig*, *overheidsdaad*, *detournement de pouvoir*, maupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara. Guna menghindari atau meminimalisasinya terjadinya benturan tersebut, pada tahun 1946 Pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh *de Monchy* yang bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang *Verhoogde Rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada tahun 1950

⁸¹ *Ibid*, h. 235

komisi *de Monchy* kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *Verhoogde Rechtsbescherming* dalam bentuk “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebabkan perbedaan pendapat antara komisi *de Monchy* dengan pemerintah, yang menyebabkan komisi ini dibubarkan pemerintah. Kemudian muncul komisi *van de Greenten*, yang juga dibentuk pemerintah dengan tugas yang sama dengan *de Monchy*. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama, yaitu karena ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya tidak disetujui oleh pemerintah, dan komisi ini dibubarkan tanpa membuahkan hasil.⁸²

Meskipun dari pembentukan dua komisi tersebut tidak mencapai persetujuan pemerintah dan tidak membuahkan hasil, namun hasil penelitian dari *de Monchy* tersebut digunakan dalam pertimbangan putusan-putusan *Raad van State*⁸³ dalam perkara administrasi. Dengan kata lain, meskipun AAUPB ini tidak mudah memasuki wilayah birokrasi untuk dijadikan norma bagi tindakan pemerintah, tetapi tidak demikian halnya dalam wilayah peradilan. Seiring dengan perjalanan waktu, keberatan dan kekhawatiran pada pejabat dan pegawai pemerintahan tersebut akhirnya hilang, bahkan sekarang telah diterima dan dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Nedherland.⁸⁴

⁸² *Ibid*, h. 230-232

⁸³ Yan Pramada Puspa, **Kamus Hukum**, Aneka Ilmu, Semarang, 1977, h. 699, *Raad van State* adalah Pengadilan pada masa penjajahan Belanda di Indonesia, sekarang menjadi Pengadilan Negeri.

⁸⁴ Ridwan HR., *op.cit.*, h. 232

AAUPB merupakan instrumen yang tidak tertulis dalam arti lain tidak diatur tersendiri dalam suatu bentuk peraturan perundang-undangan, namun AAUPB tersebut hidup dan menjwai dalam setiap bentuk perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh Pejabat/Badan Tata Usaha Negara.⁸⁵ Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:

- a. Bagi Administrasi Negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara menggunakan *Freies Ermessen*/melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad* (perbuatan melawan hukum), *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang), *abus de droit* (penyalahgunaan hak), dan *ultravires* (tindakan melampaui batas kewenangan);
- b. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.
- c. Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan Badan/Pejabat TUN.
- d. Kecuali itu, AAUPB tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.⁸⁶

⁸⁵ Lutfi Effendi, **Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara**, *op.cit.* h. 81

⁸⁶ Ridwan HR, *op.cit.* h. 239

Melihat dari salah satu fungsi dari AAUPB diatas, AAUPB juga menjadi alat pengujian bagi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap tindakan/perbuatan hukum Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berwujud Keputusan Tata Usaha Negara jika sesuai dengan AAUPB maka KTUN tersebut dibatalkan. Hal ini tertuang pada pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa:

“Keputusan Tata Usaha Negara yang Digugat itu Bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik”.

Hal tersebut juga menjadi dasar dan alasan bagi orang atau badan hukum perdata dalam mengajukan gugatan terhadap KTUN yang dianggap merugikan kepentingannya ke pada PTUN.

Telah disebutkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses sejarah. Di Indonesia pemikiran tentang AAUPB mulai dikenal sejak awal 1953 melalui tulisan G.A van Poelje, walaupun pada waktu itu belum mendapat perhatian dari kalangan pemikir Hukum Administrasi Negara. Dua puluh lima tahun kemudian, Crince de Roy dalam penataran lanjutan Hukum Tata Usaha Negara/Hukum Tata Pemerintahan tahun 1978 merangkum sebelas AAUPB, yang kemudian diberikan tambahan dua oleh Koentjoro Purbopranoto.⁸⁷ Dimana secara populer saat ini dikenal macam-macam dari AAUPB yang terdiri dari 13 asas, adalah sebagai berikut:

a. Asas Kepastian Hukum (*Principle of Legal Security*)

Asas kepastian hukum adalah asas yang mengutamakan landasan Peraturan Perundang-Undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan

⁸⁷ Safri Nugraha, dkk., *op.cit.*, h. 66

penyelenggara negara.⁸⁸ Dalam pendapat lain menyebutkan bahwa asas kepastian hukum memiliki dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat hukum formal. Aspek hukum material terkait erat dengan asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Dengan kata lain, asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Jadi demi kepastian hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya dalam proses peradilan. Adapun aspek yang bersifat formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa keputusan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada keputusan-keputusan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberikan hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki daripadanya. Unsur ini memberikan peran misalnya pada pemberian kuasa surat-surat perintah secara tepat dan dengan tidak mungkin adanya berbagai tafsiran yang dituju harus dapat terlihat, kewajiban-kewajiban apa yang dibebankan kepadanya. Asas ini berkaitan dengan prinsip dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio justea causa*, yang berarti setiap keputusan Badan atau Pejabat TUN yang dikeluarkan dianggap benar menurut hukum, selama belum dibuktikan sebaliknya atau dinyatakan

⁸⁸ Safiudin, *op.cit*

sebagai keputusan yang bertentangan dengan hukum oleh hakim administrasi.⁸⁹

b. Asas Keseimbangan (*Principle of proportionality*)

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum. Artinya terhadap pelanggaran atau kealpaan serupa yang dilakukan orang yang berbeda akan dikenakan sanksi yang sama sesuai dengan kriteria yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di Indonesia asas keseimbangan ini terdapat contoh dalam hukum positif yang berisi kriteria pelanggaran dan penerapan sanksinya, yaitu sebagaimana terdapat dalam pasal 6 PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai. Di dalam pasal tersebut ditentukan sebagai berikut:

1) Hukum disiplin ringan berupa:

- a) Teguran lisan;
- b) Teguran tertulis;
- c) Pernyataan tidak puas secara tertulis.

2) Hukum disiplin sedang berupa:

- a) Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun;

⁸⁹ Ridwan HR, *op.cit.* h. 245-246

- b) Penurunan gaji yang besarnya satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun;
 - c) Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun.
- 3) Hukum disiplin berat berupa:
- a) Penurunan pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun;
 - b) Pembebasan dari jabatan;
 - c) Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil;
 - d) Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.⁹⁰

c. Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan (*Principle of equality*)

Asas ini menghendaki agar badan pemerintah mengambil tindakan sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama. Meskipun demikian, dalam kenyataannya sulit ditemukan adanya kesamaan mutlak dalam dua atau lebih kasus, oleh karena itu, menurut Philipus M. Hadjon asas ini memaksa pemerintah untuk menjalankan kebijakan. Bila pemerintah dihadapkan pada tugas baru yang dalam rangka itu harus mengambil banyak sekali keputusan tata usaha negara, maka pemerintah memerlukan aturan-aturan pedoman. Bila pemerintah sendiri menyusun aturan-aturan (pedoman-pedoman) itu untuk memberi arah pada pelaksanaan wewenang bebasnya, maka itu disebut aturan-aturan kebijakan.

⁹⁰ *Ibid*, h. 246-247

Jadi aturan-aturan kebijakan ialah menunjukkan perwujudan asas perlakuan yang sama atau asas persamaan yang berlaku bagi setiap orang.⁹¹

d. Asas Bertindak Cermat (*Principle of carefulness*)

Asas ini menghendaki agar pemerintah atau administrasi bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas penyelenggaraan, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara. Apabila berkaitan dengan tindakan pemerintahan untuk mengeluarkan keputusan, maka pemerintah harus mempertimbangkan secara cermat dan teliti semua faktor dan keadaan yang berkaitan dengan materi keputusan, mendengar dan mempertimbangkan akibat-akibat hukum yang muncul dari keputusan tata usaha negara tersebut.⁹²

e. Asas Motivasi untuk Setiap Keputusan (*Principle of motivation*)

Asas ini menghendaki agar setiap keputusan badan-badan pemerintahan harus mempunyai motivasi atau alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan keputusan dan sedapat mungkin alasan atau motivasi itu tercantum dalam keputusan. Motivasi atau alasan ini harus benar dan jelas, sehingga pihak *administebele* memperoleh pengertian yang cukup jelas atas keputusan yang ditujukan kepadanya. Motivasi perlu dimasukkan agar setiap orang dapat dengan mudah mengetahui alasan atau pertimbangan dikeluarkannya keputusan tersebut, sehingga mereka yang tidak puas dapat mengajukan keberatan atau banding dengan menggunakan alasan/pertimbangan atau motivasi dikeluarkannya keputusan itu sebagai pangkal pembahasannya. Motivasi atau alasan ini juga penting bagi Hakim

⁹¹ *Ibid*, h. 247-248

⁹² *Ibid*, h. 248-249

administrasi utamanya untuk menilai keputusan yang disengketakan itu dengan membaca motivasinya.⁹³

f. Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan (*Principle of Nonmisuse of Competence*)

Setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas. Dengan wewenang yang diberikan itulah pemerintah melakukan tindakan-tindakan hukum dalam rangka melayani atau mengatur warga negara. Kewenangan pemerintah secara umum mencakup tiga hal; kewenangan dari segi material (*bevoegheid ratione materiae*), kewenangan dari segi wilayah (*bevoegheid ratione loci*), dan kewenangan dari segi waktu (*bevoegheid ratione temporis*). Seorang pejabat pemerintah memiliki wewenanga yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan baik dari segi materi, wilayah, maupun waktu. Aspek-aspek wewenang ini tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku. Artinya asas tidak mencampuradukkan kewenangan ini menghendaki agar pejabat tata usaha negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.⁹⁴

g. Asas Permainan yang Layak (*Principle of Fair Play*)

Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan

⁹³ *Ibid*, h. 250-251

⁹⁴ *Ibid*, h. 250-251

untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi. Asas ini juga menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara. Adanya instansi banding akan memungkinkan terealisasinya asas ini, karena warga negara yang tidak puas terhadap putusan pengadilan tingkat pertama masih diberi kemungkinan untuk mencari kebenaran dan keadilan, baik melalui instansi pemerintah yang lebih tinggi atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan administrasi (melalui sistem *administratief beroep*) maupun melalui badan peradilan tata usaha negara yang lebih tinggi. Asas ini penting dalam peradilan administrasi negara karena terdapat perbedaan kedudukan antara Penggugat dan Tergugat.

Instansi yang mengeluarkan keputusan tidak boleh menghalang-halangi seseorang yang berkepentingan untuk memperoleh keputusan yang menguntungkan baginya. Bila seseorang yang terkena keputusan itu mengajukan banding administratif, lalu instansi yang menerbitkan keputusan itu berusaha menekan atau mempengaruhi instansi banding, maka putusannya dapat dibatalkan karena bertentangan dengan asas *fair play*.⁹⁵

- h. Asas Keadilan dan Kewajaran (*Principle of Reasonable or Prohibition of arbitrariness*)

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Karena itu setiap pejabat pemerintah dalam

⁹⁵ *Ibid*, h. 255-256

melakukan tindakannya harus selalu memperhatikan aspek keadilan ini. Sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di tengah masyarakat, baik itu berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.⁹⁶

i. Asas Kepercayaan dan Menanggapi Pengharapan yang Wajar (*Principle of Meeting Raised Expectation*)

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara. Oleh karena itu, aparat pemerintahan harus memperhatikan asas ini sehingga jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah. Menurut Indroharto, asas ini muncul karena dua sebab; pertama, harapan-harapan dapat terjadi dengan perundang-undangan, perundang-undangan semu, dengan garis tetap keputusan-keputusan yang sampai detik itu tetap secara konsisten dilakukan penguasa, penerangan dan penjelasan-penjelasan yang telah diberikan oleh penguasa yang bersangkutan, kesanggupan-kesanggupan yang telah dikeluarkan, *beschikking* yang sebelumnya dikeluarkan, suatu perjanjian yang telah dibuat, atau dengan perbuatan-perbuatan faktual penguasa, dengan membiarkan keadaan ilegal berjalan beberapa waktu; kedua, syarat disposisi, atas dasar kepercayaan yang ditimbulkan itu seseorang telah berbuat sesuatu yang kalau kepercayaan itu tidak ditimbulkan pada dirinya, ia tidak akan berbuat demikian. Contohnya,

⁹⁶ *Ibid*, h. 258

ia mengira gajinya mesti naik sekian bulan depan karena sudah diberitahu oleh atasannya, karenanya ia mengadakan pengeluaran-pengeluaran yang tidak akan ia lakukan jika ia tidak ditimbulkan kepercayaan itu pada dirinya. Setelah ia mengeluarkan pengeluaran ekstra , tentunya ia menderita kerugian yang disebabkan oleh kepercayaan yang ditimbulkan tersebut.⁹⁷

j. Asas Meniadakan Akibat Suatu Keputusan yang Batal (*Principle of Undoing The Consequences of an Annuled Decision*)

Asas ini berkaitan dengan pegawai yang dipecat dari pekerjaannya dengan suatu surat keputusan (*beschikking*). Seorang pegawai yang dipecat karena diduga melakukan kejahatan, tetapi setelah dilakukan proses pemeriksaan di pengadilan, ternyata pegawai yang bersangkutan tidak bersalah. Hal ini berarti surat keputusan pemberhentian yang ditujukan kepada pegawai yang bersangkutan harus dianggap batal. Dalam hal demikian, maka pegawai yang ternyata tidak bersalah tersebut harus dikembalikan lagi pada tempat pekerjaan semula. Bahkan tidak hanya sekadar harus ditempatkan kembali pada tempat pekerjaan semula, tetapi juga harus diberi ganti rugi dan/atau kompensasi serta harus direhabilitasi nama baiknya. Proses menempatkan kembali pada pekerjaan semula, pemberian ganti rugi atau kompensasi, dan pemulihan nama baik merupakan cara-cara untuk meniadakan akibat putusan yang batal atau tidak sah.⁹⁸

k. Asas Perlindungan atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi (*Principle of Protecting The Personal May of Life*)

⁹⁷ *Ibid*, h. 259

⁹⁸ *Ibid*, h. 260

Asas ini menghendaki agar pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan juga tentunya hak kehidupan pribadi setiap warga negara, sebagai konsekuensi negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi setiap warga negara. Dengan kata lain, asas ini merupakan pengembangan dari salah satu prinsip negara hukum, yakni perlindungan hak asasi manusia. Bagi bangsa Indonesia tentunya penerapan asas ini harus pula dikaitkan dengan sistem keyakinan, kesucilaan, dan norma-norma yang dijunjung tinggi oleh masyarakat, atau sebagaimana disebutkan Kuntjoro Purbopranoto, asas tersebut harus disesuaikan dengan pokok-pokok Pancasila dan UUD 1945.⁹⁹

1. Asas Kebijaksanaan (*Sapientia*)

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundang-undangan formal. Karena peraturan perundang-undangan formal atau hukum tertulis itu selalu membawa cacar bawaan yang berupa tidak fleksibel dan tidak dapat menampung semua persoalan secara serta cepat ketinggalan zaman, sementara perkembangan masyarakat itu bergerak dengan cepat dan dinamis. Karena itu pemerintah bukan saja dituntut untuk bertindak cepat, tetapi juga dituntut untuk berpandangan luas dan jauh serta mampu memperhitungkan akibat-akibat yang muncul dari tindakannya tersebut.¹⁰⁰

m. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum (*Principle of Public Service*)

⁹⁹ *Ibid*, h. 261

¹⁰⁰ *Ibid*, h. 262

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi dianutnya konsepsi negara hukum modern (*welfare state*), yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurrszorg*) warga negaranya. Pada dasarnya pemerintah dalam menjalankan berbagai kegiatan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas), akan tetapi karena ada kelemahan dan kekurangan asas legalitas seperti tersebut di atas, pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.¹⁰¹

Seiring dengan perjalanan waktu dan perubahan politik Indonesia, AAUPB kemudian muncul dan dimuat dalam suatu undang-undang, yaitu UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Dalam pasal 3 UU tersebut disebutkan beberapa asas umum penyelenggaraan negara, yaitu sebagai berikut:

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan Peraturan Perundang-Undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas Tertib Penyelenggara Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

¹⁰¹ *Ibid*, h. 263

3. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas Keterbukaan, yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.¹⁰²

Asas Umum Penyelenggaraan Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tersebut juga telah diakomodir kembali di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu terdapat di dalam pasal 20 yang menyebutkan:

Penyelenggaraan Pemerintah berpedoman pada asas umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;

¹⁰² *Ibid*, h. 241-242

- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektifitas.

AAUPB sebetulnya tidak ada daftar khusus mengenai berapa jumlah asas yang termasuk dalam Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, karena asas-asas tersebut merupakan kaidah hukum tidak tertulis sebagai pencerminan norma-norma etis berpemerintahan, sehingga berkembang menurut praktik khusus melalui putusan pengadilan.¹⁰³ Peng-aplikasian AAUPB dalam pengujian KTUN oleh Hakim PTUN tergantung pada kebutuhan dalam setiap kasus yang ditangani. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan seorang ahli, bahwa AAUPB adalah norma pemerintahan merupakan hukum tidak tertulis, lahir dari praktik, baik praktik pemerintahan maupun praktik pengadilan (*yurisprudensi*). Jadi AAUPB itu tidak dibatasi mengenai jenis dan waktu kelahirannya namun disesuaikan dengan kebutuhan praktik pemerintahan ataupun dalam praktik peradilan.¹⁰⁴

Sebagai contoh konkret dari ulasan tentang Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara diatas, disini akan meninjau putusan dari Pengadilan Tata Usaha Negara, agar dapat melihat dasar putusan yang dijatuhkan oleh Hakim apakah sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b tersebut atau tidak. Mengenai hal tersebut akan dituangkan dalam tabel berikut:

¹⁰³ Hadjon M. Philipus dalam R. Wiyono, *op.cit.*, h. 96

¹⁰⁴ Hadjon M. Philipus dalam I Gede Eka Putra, **AAUPB Sebagai Dasar Pengujian dan Alasan Menggugat Keputusan Tata Usaha Negara** , [www.ptun.palembang.go.id.](http://www.ptun.palembang.go.id), diakses tgl. 14 Januari 2012

Tabel 3.
Putusan Hakim PTUN mengenai KTUN yang Bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

No.	No. Register Perkara	Pihak-pihak	Perkara	KTUN yang Bertentangan
1.	Nomor: 58/G.TUN/2006 /PTUN.SBY.*	Eko Budiharto Tan, Dkk. Melawan Walikota Surabaya (Tergugat I) dan Puro Kastowo Harto (Tergugat II-intervensi)	Mengenai Perijinan (Ijin Pemakaian Tanah)	KTUN dari Tergugat bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik khususnya bertentangan dengan Asas Permainan yang Layak (<i>principle of fair play</i>)
2.	Nomor: 132/G/2008/PT UN.SBY.**	Wasilah, Dkk. Melawan Kepala Desa Leran Kecamatan Manyar Kabupaten Gresik	Mengenai Pertanahan	KTUN dari Tergugat bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik khususnya bertentangan dengan Asas Kepastian Hukum (<i>principle of legal security</i>)
3.	Nomor: 19/G/2008/PTU N.Sby.***	Semiaji, Dkk. Melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Blitar	Mengenai Pertanahan	KTUN dari Tergugat bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik khususnya bertentangan dengan Asas Profesionalitas

Sumber: *Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, data sekunder, diolah, 2012*

PENJELASAN/URAIAN TABEL 3. :

1. *Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya dengan nomor register perkara: 58/G.TUN/2006/PTUN.SBY tersebut diatas,

mengenai kasus perijinan pemakaian tanah, dimana Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh Walikota Surabaya **Nomor : 188.45/941/436.4.22/2004**, tanggal 8 Juni 2004 tentang Pencabutan Surat Keputusan Walikota Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor : 188.45/0434B/436.4.22/2004 tentang Surat Ijin Pemakaian Tanah Jangka Menengah yang dimiliki secara sah oleh para Penggugat. Pencabutan tersebut tidak pernah diberitahukan oleh Tergugat kepada Penggugat (Pencabutan Sepihak). Lalu Wali Kota Surabaya tersebut mengeluarkan KTUN baru **188.45/1030B/436.4.22/2005** tanggal 30 Desember 2005 yang menerangkan kepemilikan Surat Ijin Pemakaian Tanah baru atas nama Puro Kastowo Harto yang tidak sesuai data dan fakta, sehingga telah melanggar hak dari para Penggugat sebagai pemegang/pemilik sah Surat Ijin Tanah tersebut. Oleh karena itu, menurut pertimbangan hukum Majelis Hakim PTUN Surabaya yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara tersebut, penerbitan kedua Surat Keputusan (KTUN) oleh Walikota Surabaya tersebut mengandung cacat yuridis dan merupakan perbuatan yang bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik khususnya bertentangan dengan Asas Permainan yang Layak (*principle of fair play*), yaitu asas yang menghendaki agar semua kemungkinan yang terbuka bagi warga masyarakat untuk membela kepentingannya jangan sampai dihalang-halangi oleh tindakan-tindakan formal menurut Undang-undang dari pihak penguasa juga harus dihindarkan sikap yang tampaknya memihak, oleh karena itu keterbukaan dari aparat pemerintah dalam melaksanakan penerbitan suatu keputusan yang diberlakukan, agar supaya keputusan

tersebut harus disertai pengumuman pada media massa agar badan/pihak yang terkena dampak dari Surat Keputusan tersebut dapat membela kepentingannya, sedangkan pada kasus tersebut Walikota Surabaya (Tergugat) tidak pernah mengumumkannya sehingga pihak Penggugat tidak mengetahui. Oleh karena itu Surat Keputusan (KTUN) dari Tergugat tersebut harus dibatalkan.

2. ****Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya dengan nomor register perkara: 132/G/2008/PTUN.SBY tersebut diatas, dengan kasus mengenai Pertanahan, dimana Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa Leran Kecamatan Manyar Kabupaten Gresik berupa Surat Keterangan Riwayat Tanah, Nomor: 594/04/403.88.09/2008 tanggal 08 Juli 2008, yang isinya menerangkan bahwa tanah yang tercatat dalam Buku C Desa Nomor 30 Persil 80 Kelas S.IV seluas 6200 m² terjadi mutasi ganti/kasih secara sepihak dari Abdul Jalil Alm. kepada H. Mochtar Alm. sehingga yang berhak atas tanah tersebut adalah para ahli warisnya. Padahal dahulu tanah tersebut telah dihibahkan secara sah kepada Abdul Jalil Alm. pada tahun 1974 dengan disaksikan oleh beberapa saksi dan ditanda tangani oleh Kepala Desa Leran Kecamatan Manyar Kabupaten Gresik saat itu, sehingga terjadi pengalihan tanah atas nama Abdul Jalil yang tercatat dalam Buku C Desa Leran Nomor: 1718 Persil: 80 Kelas: S.IV seluas 6200 m² yang setelah Abdul Jalil meninggal tanah tersebut menjadi hak dari ahli warisnya (para Penggugat). Sebelumnya para Penggugat berniat untuk mendaftarkan tanah tersebut guna mendapatkan sertifikat Hak Milik atas nama para Penggugat, namun ternyata Kepala Desa Leran**

Kecamatan Manyar Kabupaten Gresik telah membuat surat dengan **Nomor: 590/23/403.88.09/2008** tertanggal 21 Mei 2008 ditujukan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Gresik yang isinya telah membatalkan surat-surat yang dijadikan dasar permohonan pendaftaran tanah atas nama para Penggugat dan menyatakan tidak berlaku, sehingga para Penggugat tidak dapat mengajukan pendaftaran tanah tersebut dan tanah tersebut akan dialihkan kepada ahli waris H. Mochtar Alm. Maka hal tersebut sangat merugikan kepentingan para Penggugat, sehingga menurut pertimbangan hukum Majelis Hakim PTUN Surabaya yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara tersebut, Tergugat menerbitkan kedua KTUN yang menjadi sengketa telah menimbulkan ketidak pastian hukum dikarenakan inkonsistensi Tergugat dalam menerbitkan Surat Keputusan, dengan demikian hal tersebut bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik khususnya bertentangan dengan Asas Kepastian Hukum (*principle of legal security*), yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan Peraturan Perundang-Undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Oleh karena itu Surat Keputusan (KTUN) dari Tergugat tersebut harus dibatalkan.

3. ***Putusan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya dengan nomor register perkara: 19/G/2008/PTUN.Sby. tersebut diatas, dengan kasus mengenai Pertanahan, dimana objek sengketa berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Blitar sebagai Tergugat. Bahwa para penggugat sebelumnya bersengketa dengan seseorang yang bernama Lancy Helene di Pengadilan

Negeri (PN) Blitar dengan objek tanah milik para Penggugat dan dimenangkan oleh Lancy Helene, sehingga dengan putusan Hakim PN Blitar menyebabkan tanah objek sengketa milik para Penggugat diletakkan sita jaminan oleh PN Blitar atas permintaan Lancy Helene. Kemudian para Penggugat berkehendak untuk menjual tanah lain yang tidak termasuk dalam sengketa dengan Sertipikat Hak Milik No. 258 Kelurahan Karang Sari seluas 644 m² kepada orang lain. Namun saat transaksi jual beli berlangsung terdapat hambatan dalam permohonan penerbitan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) sehingga menyebabkan tanah tersebut tidak dapat dipindah tangankan karena telah diletakkan sita jaminan. Lalu Tergugat menerbitkan KTUN berupa **SKPT No. 21/SKPT/XII/2007** tertanggal 14 Desember 2007, ternyata di dalam SKPT tersebut terdapat catatan yang menerangkan bahwa “tanah Hak Milik No. 258 Kelurahan Karang Sari seluas 644 m² atas nama para Penggugat telah diletakkan sita jaminan sesuai berita acara penyitaan jaminan (conservatoir beslaag) tanggal 08-05-2002 No. 34/Pdt.G/2002/PN. Blt.” dimana hal tersebut atas surat permohonan dari Lancy Selene. Dengan demikian KTUN yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Blitar merugikan kepentingan para Penggugat. Dan menurut pertimbangan hukum Majelis Hakim PTUN Surabaya yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara tersebut, KTUN yang diterbitkan oleh Tergugat diatas bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik khususnya bertentangan Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Oleh karena itu Surat Keputusan (KTUN) dari Tergugat tersebut harus dibatalkan.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas mengenai contoh pertimbangan hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus perkara dapat dilihat bahwa apa yang menjadi pertimbangan Hakim dalam memutus sengketa adalah sesuai dengan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang UU Peradilan Tata Usaha Negara. Yaitu KTUN sebagai objek gugatan bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan seluruh uraian pada pembahasan di atas, maka disini dapat ditarik beberapa kesimpulan mengenai “Dasar Pertimbangan Hukum Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Memutus Sengketa Tata Usaha Negara”, Dalam hal memutus Sengketa Tata Usaha Negara, ada beberapa aspek yang harus diperhatikan oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu mencermati dasar/alasan gugatan dari Penggugat yaitu Orang/Badan Hukum Perdata untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Pejabat/Badan Tata Usaha Negara yang dinilai merugikan kepentingan Penggugat. Yaitu dengan melihat ketentuan Pasal 53 ayat 2 Undang-undang Republik Indonesia No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu sebagai berikut:

1. Adapun Keputusan Tata Usaha Negara yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sebagaimana tercantum dalam Pasal 53 ayat 2 huruf a UU No. 51 Tahun 2009 yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang melanggar suatu hukum tertulis yang bersifat mengikat secara umum dimana peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga negara (Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah baik tingkat pusat maupun tingkat daerah) yang berwenang dan peraturan tersebut merupakan amanat dari peraturan di atasnya sesuai dengan hierarki hukum di Indonesia.

2. Adapun Keputusan Tata Usaha Negara yang bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) sebagaimana tercantum dalam Pasal 53 ayat 2 huruf b UU No. 51 Tahun 2009 yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang bertentangan atau melanggar pedoman-pedoman yang bersifat umum dan memiliki nilai hukum atau nilai penentu dalam suatu perbuatan pemerintah di dalam penyelenggaraan negara yang merupakan hukum tidak tertulis, lahir dari praktik, baik praktik pemerintahan maupun praktik pengadilan (*yurisprudensi*).

B. Saran

Berdasarkan hasil kajian di atas, maka dapat dikemukakan beberapa saran dari penulis, yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa di dalam Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), tugas-tugas publik pemerintah yang menyangkut kehidupan masyarakat semakin luas, oleh karena itu Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara khususnya Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara harus meningkatkan kontrol yudisial secara efektif terhadap suatu penerbitan produk hukum oleh alat administrasi negara berupa Keputusan Tata Usaha Negara dan berpegang pada asas *ius curia novit*, yaitu Hakim wajib menggali nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat sehingga dapat melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) apabila terjadi kekosongan hukum, agar dapat tercipta aparatur negara yang bersih dan berwibawa menuju terciptanya kehidupan masyarakat yang adil dan sejahtera;

2. Seyogyanya dalam hal memeriksa, mengadili, dan melakukan penjatuhan putusan, Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara senantiasa memperhatikan nilai atau asas yang dapat dijadikan pedoman, khususnya asas kecepatan dalam menangani masalah dan memutus perkara, agar tidak merugikan pihak-pihak yang bersengketa dalam hal waktu dan menyangkut biaya beracara, khususnya bagi Penggugat yaitu Orang atau Badan Hukum Perdata yang dirugikan kepentingannya oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Tergugat (Badan/Pejabat Tata Usaha Negara) yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan/atau bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.



DAFTAR PUSTAKA

- Bahder Johan Nasution, *Metode Paenelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008,
- Dudu Duswara M, *Pengantar Ilmu Hukum sebuah Sketsa*, Refika Aditama, Bandung, 2003
- Hadjon M. Philipus, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gajah Mada University Press, Jogjakarta, 2002
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2005
- Lutfi Effendi, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Bayumedia Publishing, Malang, 2010
- _____, *Kuliah Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2010
- _____, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bayumedia, Malang, 2004
- Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, Liberty Yogyakarta, Jogjakarta, 1981
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010
- Nanda Agung Dewantara, *Masalah Kebebasan Hakim dalam Menangani Suatu Perkara Pidana*, Aksara Persada Indonesia, Jakarta , 1987

- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005
- R. Atang Ranumihardja. SH., *Hukum Tata Usaha Negara dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1989
- Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta Utara, 2011
- R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Edisi Kedua)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008
- Safri Nugraha,dkk., *Hukum Administrasi Negara*, Center For Law And Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*, UII Press Yogyakarta, Jogjakarta, 2003
- Soetomo, *Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Usaha Nasional, Surabaya
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2007
- Titik Triwulan T., *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2010

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

PUTUSAN PENGADILAN

Pengadilan Tata Usaha Negara, *Nomor: 58/G.TUN/2006/PTUN.SBY*, Surabaya, 2006

Pengadilan Tata Usaha Negara, *Nomor: 132/G/2008/PTUN.SBY*, Surabaya, 2008

Pengadilan Tata Usaha Negara, *Nomor: 19/G/2008/PTUN.SBY*, Surabaya, 2008

SKRIPSI

Yuli Isnandar, *Dasar Pertimbangan Hakim dalam Menjatuhkan Putusan Pidana Bersyarat (Studi di Pengadilan Negeri Karanganyar)*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2008

Tri Arinugroho Febrianto, *Dasar Pertimbangan Hakim Dalam Putusan Pidana Terhadap Pekerja Seks Komersial yang Menawarkan Diri di Jalanan (Studi di Wilayah Pengadilan Pengadilan Negara Kepanjen Kabupaten Malang)*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009

KAMUS

M. John dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2003

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1990

Yan Pramada Puspa, *Kamus Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang, 1977

INTERNET

Advokat, *Lembaga Peradilan di Indonesia*, www.zamronicenter.com, edisi tgl. 22 November 2010, diakses tgl. 27 September 2011

Ahmadi Andianto, *Putusan Hakim dan Eksekusi*, www.wordpress.com, edisi tgl. 13 Mei 2008, diakses tgl. 28 September 2011

Antondewa, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, www.scribd.com. diakses tanggal 28 Juli 2011

Fariz Pradipta, *Tujuan dan Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara*,
www.diskusimhsfh.blogspot.com, edisi tgl 1 April 2009, diakses tgl 28
September 2011

Fika Amalia, *Pengertian Sengketa*, yuarta.blogspot.com, edisi tgl. 12 April 2011,
diakses tgl. 21 Januari 2012

Hendri S. *Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, <http://duniakontraktor.com>, edisi
24 February 2010, diakses tanggal 28 Juli 2011

I Gede Eka Putra, *AAUPB Sebagai Dasar Pengujian dan Alasan Menggugat
Keputusan Tata Usaha Negara*, www.ptun.palembang.go.id., diakses tgl.
14 Januari 2012

Irwan, *Sengketa Tata Usaha Negara*, irwan214.blogspot.com, edisi tgl. 25 Januari
2009, diakses tgl. 20 Januari 2012

Iskatrinah, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara dalam Mewujudkan
Pemerintahan yang Baik*, www.buletinlitbang.dephan.go.id., edisi thn 2010,
diakses tgl 27 Desember 2011

Kuliah Hukum Indonesia, *Pengertian Peradilan dan Pengadilan*,
<http://kuliahhukumindonesia.blogspot.com>, edisi tgl. 2 Januari 2009, diakses

Saepudin, *Sejarah Peradilan Tata Usaha Negara*,
www.saepudinonline.wordpress.com, edisi tgl. 15 Maret 2010, diaskses tgl.
27 September 2011

Safiudin, *Kajian Hukum*, safiudin.wordpress.com, edisi tgl. 30 Desember 2009,
diakses tgl. 30 Desember 2011

Sapto, *Keputusan Tata Usaha Negara*, www.uns.ac.id, edisi Maret 2010, diakses
tgl 22 Desember 2011

Ujang Abdullah, *Beberapa Aspek dalam Hukum Materiil dan Hukum Formal
Peradilan Tata Usaha Negara*, www.ptun.palembang.go.id, diakses tgl. 10
Januari 2012

