

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Konsep negara hukum merupakan sebuah konsep yang sangat klasik dalam ilmu hukum. Begitu klasik dan umumnya konsep ini, bahkan mungkin tidak berlebihan jika menyebut konsep negara hukum ini merupakan suatu hal yang *notorious*¹ di kalangan yuris. Konsep negara hukum yang begitu klasik dan mungkin bagi beberapa orang kelihatan sederhana ini,sejatinya mengandung muatan sejarah pemikiran yang relatif panjang dan kompleks.² Ada yang berpendapat, bahwa konsep negara hukum muncul jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada Abad XVII dan mulai populer pada Abad XIX, kemudian ada yang pula berpendapat bahwa konsep negara hukum yang sejati berasal dari A. V. Dicey, melalui *The Law of the Constitution* pada tahun 1885³, bahkan ada pula yang berpendapat bahwa konsep negara hukum ini sebenarnya sudah ada sejak zaman Plato yang notabene berasal dari konsepnya, yaitu:⁴ “bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang di sebut dengan istilah *nomoi*.”

¹ *Notorious* memiliki arti, yaitu secara luas dikenal atau ada pula yang memaknai sebagai sering dibicarakan secara umum. Selebihnya lihat Lilla Vekerdy, “The Notorious Astrological Physician of London”, *Journal of Medical Humanities*, Vol. 26, No.2, 2005, h.203.

² Majda El. Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 1.

³ John W.F. Allison, “Turning the Rule of Law into an English Constitutional Idea”, *Legal Studies Research Paper Series*, Vol 1, No 49, 2018, h.2.

⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Perdana Makmur, Jakarta, 2010, h.61.

Terlepas dari perdebatan terkait dengan lahirnya konsep negara hukum yang ada, namun pada faktanya dewasa ini bisa dikatakan hampir seluruh negara-negara di dunia menerapkan konsep negara hukum ini. Berdasarkan *rule of law index* yang notabene merupakan laporan tahunan yang dikeluarkan oleh *World Justice Project* mengenai penilaian penerapan prinsip-prinsip negara hukum, maka dapat diketahui bahwa hingga 2019 terdapat 128 negara hukum di dunia yang merupakan negara hukum.⁵ Negara-negara modern di dunia, pada perkembangannya bahkan terus berusaha mengembangkan dan menyempurnakan terkait dengan konsep negara hukum ini. Hal ini sejatinya sesuai dengan pendapat Brian Z. Tamanaha, yang menyebutkan bahwa:⁶

... the notion of the rule of law is perhaps the most powerful and often repeated political ideal in contemporary global discourse. Everyone, it seems, is for the rule of law. The rule of law is a major source of legitimation for governments in the modern world. A government that abides by the rule of law is seen as good and worthy of respect. In recent decades, billions of dollars have been spent by the World Bank and other development agencies on developing the rule of law around the world—with limited success

Salah satu negara yang juga menganut prinsip negara hukum dalam menjalankan pemerintahannya adalah Indonesia.⁷ Hal ini dapat dilihat secara *expressis verbis* di dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Adanya pengakuan Indonesia sebagai negara hukum, sejatinya juga ditegaskan oleh

⁵ World Justice Project, *Rule of Law Index 2020*, World Justice Project, Washington, DC, 2020, h.18.

⁶ Brian Z. Tamanaha, “The History And Elements Of The Rule Of Law” *Singapore Journal of Legal Studies*, 2012, Vol. 1, No.1, h.232.

⁷ Eko Supriyanto, “Kedudukan Naskah Akademik Dalam Penafsiran Ketentuan-Ketentuan Dalam Undang-Undang”, *Yuridika*, Vol. 31, No. 3, 2016, h. 384.

Mahkamah Konstitusi yang notabene merupakan *the guardian of constitution*⁸ bagi Indonesia di dalam beberapa putusannya, seperti pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 123/PUU-XIII/2015 yang menyebutkan bahwa:⁹ “...Hal demikian tidak sesuai dengan amanat Indonesia sebagai Negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, sehingga kekosongan norma terkait dengan hal tersebut harus secepatnya dilengkapi oleh pembentuk Undang-Undang.” dan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Indonesia Putusan MKRI No. 013-022/PUU-IV/2006 yang menyebutkan bahwa:¹⁰ “sebagai suatu negara hukum yang demokratis, berbentuk republik, dan berkedaulatan rakyat, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagaimana telah ditentukan dalam UUD 1945, tidak relevan lagi jika...”

Alasan dari banyaknya negara-negara di dunia menganut sistem negara hukum sejatinya bisa dibilang karena meletakkan hukum sebagai panglima, sehingga dianggap paling ideal dengan kondisi masyarakat dewasa ini. Hal ini sejatinya sesuai dengan pendapat Haposan Sialagan, bahwa:¹¹

Perkembangan sistem ketatanegaraan sejumlah negara belakangan ini menunjukkan bahwa begitu banyak negara yang kemudian menjadikan konsepsi tentang negara hukum sebagai konsep ideal dalam membangun kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal itu menunjukkan bahwa betapa sentralnya posisi dan kedudukan hukum dalam perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya dalam rangka mengatur kehidupan suatu negara menjadi lebih baik

⁸ Sudirman, “Memurnikan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Pengawal Konstitusi (The Guardian Of The Constitution)”, *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol.1, No.1, h. 54.

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 69/PUU-XIII/2015, tanggal 27 Oktober 2016, tanggal 7 September 2016.

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Indonesia Putusan MKRI No. 013-022/PUU-IV/2006, tanggal 4 Desember 2006.

¹¹ Haposan Siallagan, “Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia”, *Sosiohumaniora*, Vol.18, No.2, h. 131.

Konkritisasi dari mengedepankan hukum sebagai panglima utama sebagai ciri utama negara hukum ini sejatinya dapat dilihat dari 12 (dua belas) karakteristik dari negara hukum, yaitu:¹² supremasi hukum, persamaan dalam hukum, asas legalitas, pembatasan kekuasaan, organ eksekutif yang independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis, sarana untuk mewujudkan tujuan negara, transparansi dan kontrol sosial.

Dari 12 (dua belas) ciri tersebut, salah satu ciri yang bisa dibilang merupakan fenomena di abad ke-19 (sembilan belas) adalah terkait ciri mengenai adanya peradilan tata usaha negara (*administrative rechtspraak*). Pada awalnya yaitu sebelum abad ke-19 (sembilan belas) tidak dikenal peradilan tata usaha negara, karena Hukum Administrasi Negara (HAN), masih merupakan satu kesatuan dengan Hukum Tata Negara (HTN) (dalam arti luas).¹³ Sesudah abad ke-19 (sembilan belas) Hukum Administrasi Negara terpisah dari HTN dan melahirkan peradilan tata usaha negara ini.¹⁴ Peradilan ini dianggap sebuah fenomena, karena melalui pengadilan ini, maka dapat mengendalikan “kebijakan administratif” dari negara.¹⁵ Hanya melalui peradilan ini, maka warga negara memiliki hak untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan melalui peradilan tata usaha negara ini juga menjamin agar warga negara tidak dizalimi

¹² Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, 2005, Jakarta, h.15. (Jimly Ashiddiqie I)

¹³ Tim Penyusun Modul Badan Diklat Kejaksaan R.I, *Modul Hukum Tata Usaha Negara Materiil*, Badan Pendidikan Dan Pelatihan Kejaksaan Republik Indonesia, Jakarta, 2019, h.8.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Jimly Ashiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*, PT Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 6

oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara yang berpotensi bersifat sewenang-wenang.¹⁶

Di Indonesia terkait dengan peradilan tata usaha negara berawal dari adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU 5/1986). Di dalam Pasal 53 ayat (1) UU 5/1986, diatur bahwa:

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Lebih lanjut di dalam Pasal 53 ayat (2) UU 5/1986, diatur bahwa:

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah : a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut; c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut

Dari Pasal 53 UU 5/1986 tersebut, dapat dilihat bahwa di Indonesia konteks gugatan yang dilakukan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)¹⁷ adalah gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dengan alasan, bahwa KTUN tersebut:

1. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

¹⁶ Jimly Ashiddiqie I *Op.cit.*, h.126.

¹⁷ Peradilan adalah suatu proses yang dijalankan di pengadilan, sedangkan pengadilan adalah badan atau instansi resmi yang melaksanakan sistem. Selebihnya lihat Tri Jata Ayu Pramesti, "Perbedaan Peradilan dengan Pengadilan", Hukumonline, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt548d38322cdf2/perbedaan-peradilan-dengan-pengadilan>, 17 Desember 2014, diakses pada 19 Maret 2021.

2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan KTUN telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
3. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan KTUN setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputsan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Lex prospicit non respicit. Sebuah doktrin hukum yang jika diterjemahkan secara bebas berarti hukum memandang ke depan, bukan ke belakang.¹⁸ Adanya filosofi dari doktrin ini sejatinya ingin menempatkan, bahwa hukum akan terus berubah dalam rangka mengikuti perkembangan zaman yang ada. Doktrin tersebut juga termanifestasi pada undang-undang 5/1986 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU 9/2004), karena dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan.¹⁹

Salah satu perubahan di dalam UU 9/2004 yang cukup signifikan adalah terkait dengan Pasal 53 ayat (2). Pada Pasal 53 ayat (2), diatur bahwa:

¹⁸ Prateek Gattani, “Service tax transitional credit - Non Service to payers: Haunting Amendment”, *Taxmann*, Vol 98. No.267, 2018, h.5.

¹⁹ Menurut Maria Farida, ketentuan menimbang merupakan landasan dari dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan. Dalam konteks adanya perubahan undang-undang terkait peradilan tata usaha negara diubah, karena dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan, maka dapat dilihat dalam Ketentuan Menimbang Huruf C Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Lebih lanjut, lihat Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 108.

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: 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** (penebalan dari penulis).

Dari ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa:

1. terdapat penghilangan terhadap 2 (dua) alasan yang ada pada Pasal 53 ayat (2) terdahulu yang dapat digunakan dalam gugatan di PTUN untuk menguji KTUN, yaitu: a) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan KTUN telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut; dan b) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan KTUN setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut; dan
2. Terdapat alasan baru untuk penujian KTUN, yaitu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB)/*algemene beeginselen van berhorlijk bestuur*.²⁰

Dengan adanya Pasal 53 ayat (2) UU 9/2004, maka dapat dilihat bahwa sejatinya terdapat politik hukum (*legal policy*) baru yang modern dalam penujian KTUN di PTUN, yang notabene pengujian KTUN tidak lagi terbatas dengan

²⁰ Pada awalnya terdapat perdebatan terkait definisi dari *algemene beeginselen van berhorlijk bestuur*, misal Ridwan HR menggunakan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik, namun SF. Marbun menggunakan istilah asas-asas umum pemerintahan yang layak. Terkait penelitian ini memilih menggunakan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Terkait alasan dan uraian perdebatan akan diuraikan di dalam sub-bab penelitian ini. Selebihnya lihat Tatiek Sri Djatmiati, Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis dalam Pelayanan Publik, **Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar** dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, tanggal , h. 9 dalam L. Neville Brown, John Bell, *French Administrative Law*, 5th Edition, Oxford University Press, 1988, h. 240-245.

peraturan perundang, namun juga termasuk asas hukum (*rechtbeginsel*) yang notabene menurut P.W. Brouwer sifatnya adalah *zijn niet altijd voor directe toepassing vatbaar* (ada kalanya tidak bisa diterapkan secara langsung).²¹ Dengan dasar untuk memastikan, bahwa pengujian KTUN terhadap AUPB tersebut memang bersifat konkrit dan tetap memberikan kepastian hukum (*legal certainty*), maka legislator memberikan limitasi di dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) UU 9/2004, bahwa AUPB yang dapat diuji adalah asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; dan akuntabilitas.

Dengan berjalannya waktu, legislator merasa, bahwa undang-undang peradilan tata usaha negara yang ada²² masih belum menjawab seluruh permasalahan terkait peradilan tata usaha negara, karena dianggap fokusnya masih banyak mengatur terkait hukum acara (hukum formil) apabila terjadi sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan pejabat administrasi negara, sehingga pada praktiknya di PTUN hakim hakim acapkali mengalami kesulitan apabila berhadapan dengan perkara yang hukum materilnya tidak diatur dalam Undang-undang PTUN.²³ Salah satu contoh masalah tersebut adalah masih adanya inkonsistensi di antara hakim terkait memandang AUPB sebagai dasar batu uji KTUN, misal Pada Putusan 505 K/TUN/2012 hakim mengabaikan AUPB,

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Teori Hukum*, Jakarta, 2020, h.38 (Peter Mahmud Marzuki I), dikutip dari P.W. Brouwer, et.al., *Recht, een introductie*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2004, h. 42.

²² Pasca UU 9/2004, terdapat undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU 51/2009).

²³ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, *Naskah Akademik Rancangan Undang Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, Jakarta, 2014, h.4.

sementara pada Putusan 303 K/TUN/2014 hakim menggunakan AUPB tersebut. Padahal kedua kasus tersebut sama-sama terkait asas Kepastian Hukum.

Adanya permasalahan terkait masih banyaknya kekosongan hukum (*leemten in het recht*) terkait hukum materil mengenai PTUN, kemudian menjadi salah satu alasan bagi legislator melahirkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014).²⁴ Undang-Undang ini dianggap sebagai angin segar dalam hukum administrasi negara, bahkan ada yang menyebutnya sebagai undang-undang berparadigma baru dalam penyelenggaraan administrasi negara, karena berisi substansi-substansi baru dalam penyelenggaraan administrasi negara yang titik ajaknya adalah memberikan pelayanan bagi masyarakat atau oleh May Lim Charity, UU 30/2014 disebut juga memiliki paradigma *service delivery culture*.²⁵

Dalam konteks hukum materil mengenai pengujian KTUN di PTUN, salah satu substansi baru yang merefleksikan paradigma *service delivery culture* tersebut, dapat dilihat mengenai AUPB. Di dalam UU 30/2014, AUPB dijabarkan lebih detail di dalam UU 30/2014. Salah satu penjabaran di dalam UU 30/2014 mengenai AUPB adalah mengenai karakteristik dari AUPB itu sendiri. Di dalam Pasal 10 UU 30/2014, diatur bahwa:

- (1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:
- a. kepastian hukum;
 - b. kemanfaatan;

²⁴ Wahyu Purnomo *et.al.*, "Analysis of Lawsuit Against the Factual Action which Conducted by Military after Law Number 30 Year 2014 Concerning Government Administration", UNRAM Law Review, Vol 4, No 1, 2020, h. 21.

²⁵ May Lim Charity, "Paradigma Baru Sistem Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 12, No.3, h.4.

- c. ketidakberpihakan;
 - d. kecermatan;
 - e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
 - f. keterbukaan; g. kepentingan umum; dan
 - h. pelayanan yang baik.
- (2) Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Berdasarkan Pasal 10 UU 30/2014, dapat dilihat bahwa pada pokoknya terdapat dua klasifikasi AUPB di dalam UU 30/2014, yaitu:

1. AUPB yang ditentukan di dalam Pasal 10 ayat (1) UU 30/2014; dan
2. AUPB yang tidak ditentukan di dalam Pasal 10 ayat (1) UU 30/2014.

Adanya ketentuan Pasal 10 UU 30/2014 bisa dibilang membuka ruang baru yang sangat luas bagi batu uji terhadap KTUN, mengingat berdasarkan Pasal 52 ayat (2) UU 30/2014, dapat dilihat bahwa salah satu syarat sahnya KTUN adalah AUPB. Jika dibandingkan dengan UU 9/2004 yang notabene memberikan limitasi jenis-jenis AUPB yang dapat dijadikan batu uji, maka dapat dilihat bahwa seolah-olah UU 30/2014 tidak memberikan klasifikasi yang jelas terhadap jenis-jenis AUPB yang dapat digunakan sebagai batu uji dalam pengujian KTUN. Misal, pada Putusan 01/P/FP/2016/PTUN.Kdi. hakim menggunakan asas profesionalitas yang tidak diatur di dalam Pasal 10 ayat (1) UU 30/2014.

Tanpa adanya penjabaran yang jelas dalam jenis-jenis AUPB ini, memang sejatinya berpotensi, bahwa pengujian KTUN di PTUN bisa lebih bersifat abstrak dan akan sangat sulit, akan tetapi perlu diingat, bahwa di satu sisi adanya “penghilangan terhadap jenis-jenis AUPB” yang dapat digunakan sebagai batu uji di dalam penjelasan pasal 53 ayat (2) UU 9/2004, karena ada kalanya terdapat

AUPB yang dilanggar dalam KTUN, namun tidak ada dalam jenis AUPB yang diatur di penjelasan pasal 53 ayat (2) UU 9/2004. Jika AUPB yang merupakan asas hukum yang notabene dapat digunakan sebagai batu uji terhadap KTUN tersebut dilimitasi, maka dirasa membatasi hak memperoleh keadilan yang substantif dari para pencari keadilan (*justiciabelen*), padahal terdapat adagium hukum dalam menjalankan pemerintahan, yaitu *justitia est fundamentum regnorum*, keadilan adalah dasar dari pemerintahan.²⁶

Adanya perdebatan mengenai penghapusan jenis-jenis AUPB ini sejatinya bisa dibilang merupakan manifestasi dari perdebatan klasik dalam dunia hukum terkait dengan kepastian hukum dan keadilan. Seolah-olah, adanya jenis AUPB seperti pada pasal 53 ayat (2) UU 9/2004 lebih merefleksikan kepastian hukum, sementara tidak adanya jenis-jenis AUPB secara spesifik seperti di dalam Pasal 10 UU 30/2014 seolah-olah lebih merefleksikan keadilan. Dengan dasar tersebut, maka penelitian ini akan mencoba menguraikan secara lebih rinci terkait AUPB di dalam UU 30/2014 dan juga melihat dalam penerapannya oleh hakim, dengan tujuan agar dapat memberikan kajian yang merefleksikan cita hukum (*idee des recht*), yaitu keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), keadilan, dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*) secara seimbang sesuai *Radbruch formula* dari Gustav Radbruch²⁷ dalam konteks pengujian KTUN dengan batu uji AUPB di PTUN.

²⁶ International Military Tribunal, *Trials of War Criminals Before the Nuremberg Military Tribunals Under Control Council Law No. 10*, Government Printing Office, Washington, DC, 1949, h. 155.

²⁷ Brian Bix, "Radbruch's Formula and Conceptual Analysis", *The American Journal Of Jurisprudence*, Vol. 56, No.1, 2011, h.45.

1.2. Rumusan Masalah

1. AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara
2. Penggunaan AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara

1.3. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara
2. Menganalisis Penggunaan AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian hukum untuk keperluan akademis digunakan untuk menyusun karya akademis²⁸. Bagi para akademisi, penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi nantinya untuk menyusun suatu karya akademis yang berkaitan dengan hukum perjanjian, khususnya terkait AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara dan penerapannya. Penelitian ini diharapkan juga dapat membantu dalam memahami konsep-konsep hukum yang ada dalam hukum kontrak terutama yang berkaitan pengujian KTUN di PTUN dengan batu uji AUPB.

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2017, h.223.

Selanjutnya, manfaat penelitian hukum untuk kegiatan praktek hukum akan menghasilkan argumentasi hukum²⁹. Bagi para praktisi hukum seperti Notaris, Pengacara, Konsultan Hukum, penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dalam menyusun suatu pendapat hukum/*legal opinion* (LO) tentang pengujian KTUN di PTUN dengan batu uji AUPB. Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai referensi bagi hakim dalam memutus sengketa terkait pengujian KTUN di PTUN dengan batu uji AUPB.

1.5. Tinjauan Pustaka

1.5.1. Asas Hukum

Membahas mengenai asas hukum, tentunya tidak lepas dari kata asas itu sendiri. Secara leksikal, asas memiliki 3 (tiga) pemahaman, yaitu:³⁰ 1) hukum dasar; 2) dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau pendapat); 3) serta dasar cita-cita. Garner mengartikan asas sebagai “suatu dasar” aturan, hukum atau doktrin.³¹ Henry Campbell memaknai asas sebagai kebenaran yang asasi; suatu kaidah yang komprehensif yang memberi dasar atau menjadi asal bagi yang lain aturan-aturan yang bersifat tetap bagi perbuatan; suatu kebenaran yang sudah jelas dengan sendirinya dan hal itu tidak dapat dibuktikan atau bertentangan.³² Blackwell mengartikan ‘asas’ sebagai ‘Suatu kebenaran yang asasi, terutama kebenaran moral, yang hal itu dijadikan dasar

²⁹ *Ibid*, h. 214

³⁰ Dendy Sugono, *et.al.*, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2008, h. 96.

³¹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co., Saint Paul, 2004, h. 3777.

³² Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Springer, 1994, h. 1193.

bagi tindakan.³³ Dari berbagai definisi tersebut, dapat ditarik sintesa, bahwa pada pokoknya asas adalah suatu dasar akan suatu hal yang kebenarannya sudah tidak peril diragukan lagi.

Terdapat pandangan yang mendikotomikan antara asas dan prinsip. Pandangan ini didasarkan, karena di kamus besar bahasa Indonesia terdapat diferensiasi, yaitu asas sebagai dasar sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau pendapat, sedangkan prinsip diartikan sebagai dasar (kebenaran yang menjadi pokok dasar berfikir, bertindak). Jika dianalisis, sejatinya 2 (dua) kata tersebut meskipun ada diferensiasi, namun pada pokoknya memiliki kesamaan makna, namun dalam rangka menjaga konsistensi dalam penelitian ini maka frasa yang digunakan adalah asas. Adanya pemikiran yang mempersamakan 2 (dua) kata tersebut dengan dasar memiliki makna yang sama sejatinya juga diakseptasi oleh Bambang Utoyo yang menyebutkan bahwa:³⁴ “Hal ini mengingat bahwa pengertian asas dan prinsip menurut kamus besar bahasa Indonesia terdapat kesamaan...”

Berkaitan dengan asas hukum itu sendiri, terdapat berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli hukum, yaitu:

1. Van Eikema Hommes

³³ Amy Hackney Blackwell, *Essential Law Dictionary*, Sphinx Publishing, Naperville, Illinois, 2008, hlm. 388.

³⁴ Bambang Utoyo, “Prinsip Proporsionalitas Dalam Pengadaan Barang Dan Jasa Oleh Pemerintah” *Ringkasan Disertasi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2016, h. 7.

Asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum umum yang berlaku.³⁵

2. Wagiman

Asas hukum adalah ‘aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak. Asas hukum pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Asas hukum merupakan asal mula dari adanya suatu norma hukum.³⁶

3. Peter Mahmud Marzuki

Asas hukum adalah gagasan dasar yang digunakan dalam pengambilan keputusan oleh kekuasaan-kekuasaan, baik legislative, eksekutif, maupun yudisial dalam melaksanakan fungsinya masing-masing dalam kerangka mencapai keadilan atau kelayakan.³⁷

Dari berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli hukum tersebut, dapat dimaknai, bahwa asas hukum adalah prinsip-prinsip yang abstrak yang menjadi dasar dari suatu norma hukum, pelaksanaan tindakan pemerintah, dan putusan hakim.

³⁵ Eddy O.S. Hiariej, *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, Erlangga, Jakarta, 2009, h. 19.

³⁶ Wagiman, “Nilai, Asas, Norma, Dan Fakta Hukum: Upaya Menjelaskan Dan Menjernihkan Pemahamannya”, *Jurnal Filsafat Hukum*, Vol. 1, No.1, 2016, h. 59.

³⁷ Peter Mahmud Marzuki I *Op.cit.*, h. 47.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, asas hukum dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua), yaitu:³⁸

1. Asas hukum yang bersifat fundamental

Asas hukum yang bersifat fundamental adalah asas hukum yang berkaitan dengan individual manusia. Asas hukum ini merupakan konsekuensi yuridis dari eksistensi manusia yang memiliki martabat (*human dignity*) sebagai ciptaan Tuhan. Adapun beberapa contoh dari asas ini adalah asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*), asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*), asas tiada pidana tanpa kesalahan (*geen straf zonder schuld*), dan sebagainya.

2. Asas hukum dalam kerangka sifat relasional manusia

Asas hukum yang berkaitan dengan manusia sebagai makhluk sosial yang berbudaya yang notabene melalui asas-asas ini hadir untuk menguji apakah aturan yang dibuat oleh individu dengan individu atau perbuatan seseorang dengan seseorang lainnya sudah rasional atau tidak. Adapun beberapa contoh dari asas ini adalah asas *lex superior derogate lex inferior* yang memiliki arti aturan yang lebih tinggi mengalahkan aturan yang lebih rendah,³⁹ asas *lex posteriori derogate lex priori* yang berarti aturan yang lebih baru mengalahkan aturan yang lebih lama, asas *lex specialis*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 101. (Peter Mahmud Marzuki II)

derogate legi generale memiliki makna bahwa aturan yang lebih khusus mengalahkan aturan yang bersifat umum.

Adapun fungsi dari asas hukum dari beberapa pendapat ahli, yaitu:

1. Satjipto Rahardjo

Memasukkan asas dalam perundang-undangan memang dipujikan, disebabkan hukum itu bukan bangunan peraturan semata, melainkan juga bangunan nilai-nilai. Oleh karena itu, sudah tepatnyalah apabila dalam peraturan hukum itu ada bagian yang mampu untuk mengalirkan nilai-nilai tersebut, dan bagian itu adalah asas hukum.

2. Rigmor Randi DisethPer dan HøglendPer Høglend

Asas-asas hukum berfungsi sebagai pengamanan terhadap tindakan – tindakan dan keputusan sewenang-wenang dari pemerintah.⁴⁰

3. Klanderma

Fungsi asas hukum ada 2 (dua), yaitu: Fungsi asas hukum dalam hukum dan Fungsi asas hukum dalam ilmu hukum. Fungsi asas hukum dalam hukum mendasarkan eksistensinya pada rumusan oleh pembentuk undang-undang dan hakim (ini merupakan fungsi yang bersifat mengesahkan), serta mempunyai pengaruh yang normatif dan mengikat para pihak. 2) Fungsi asas hukum dalam ilmu hukum adalah melalui Asas dalam ilmu hukum, maka

⁴⁰ Dewa Gede Atmadja, “Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum”, Kertha Wicaksana, Vol. 12, No.2, 2018, h. 145 dikutip dari Rigmor Randi DisethPer, HøglendPer Høglend, “Compulsory mental health care in Norway: The treatment criterion”, *International Journal of Law and Psychiatry*, Vol. 37, No.2, 2013, h. 393-399 .

bertujuan mengatur dan eksplikatif (menjelaskan). Tujuan asas hukum adalah memberikan ikhtisar, tidak normatif sifatnya da, tidak termasuk hukum positif.⁴¹

4. Peter Mahmud Marzuki

Landasan dalam menjalankan 3 (tiga) cabang kekuasaan negara (*trias politica*), yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisiil.⁴²

Dari berbagai fungsi asas hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum tersebut, pada pokoknya asas hukum memiliki fungsi, sebagai landasan dalam menjalankan 3 (tiga) cabang kekuasaan negara (*trias politica*), yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisiil agar dalam melaksanakan 3 (tiga) hal tersebut merefelksikan nilai keadilan, logis, dan tidak dilakukan secara sembarangan.

Hal yang perlu menjadi catatan terkait dengan asas hukum ini adalah mengenai implementasinya secara konkrit, apalagi dalam konteks Indonesia yang notabene merupakan negara dengan sistem hukumnya adalah Eropa Kontinental yang sumber hukum utamanya adalah peraturan perundang-undangan.⁴³ Di Indonesia yang sumber hukum utamanya adalah peraturan perundang-undangan, umumnya asas hukum harus dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga baru bisa diikuti. Misal, terkait

⁴¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, h. 100. (Sudikno Mertokusumo I)

⁴² Peter Mahmud Marzuki I *Op.cit.*, h.84.

⁴³ Fajar Nurhaditanto, “Sistem Hukum Dan Posisi Hukum Indonesia”, *Jurnal TAPIS*, Vol.11 No.1, 2015, h.42.

dengan asas *unus testis nullus testis* (satu saksi bukan saksi)⁴⁴ keberlakuannya di Indonesia berdasarkan Pasal 183 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana dan Pasal 1905 *Burgerlijk Wetboek* (BW). Dalam konteks belum dikonstruksinya asas hukum dalam peraturan perundang-undangan tersebut, Menurut W. Duk., seorang guru besar emeritus dari Universitas Nijmegen, memberikan jalan keluar agar asas-asas hukum dapat digunakan secara langsung oleh hakim dalam putusan pengadilan.⁴⁵ Dengan dasar tersebut, nantinya putusan yang mengandung asas hukum tersebut dapat menjadi sebuah yurisprudensi, sehingga dapat menjadi sebuah sumber hukum formil.⁴⁶

1.5.2. Keputusan Tata Usaha Negara

Menurut Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, terdapat sebuah postulat mengenai dalil logika, yaitu:⁴⁷ “*ex falso quolibet, ex vero nonnisi verum* (dari yang sesat kesimpulannya seenaknya, dari yang benar kesimpulannya benar). Postulat hukum tersebut sejatinya memiliki kedalaman makna, bahwa untuk menghasilkan kesimpulan yang benar, maka konsepnya harus benar, karena jika konsepnya salah, maka akan menghasilkan kesimpulan yang salah. Dalam rangka menghindari kesimpulan yang salah

⁴⁴ Mohammad Nurul Huda, “Pentingnya Alat Bukti dalam Pembuktian Minim Saksi”, *Voice Justitia: Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 1, No.2, 2017, h. 102.

⁴⁵ Peter Mahmud Marzuki I Op.cit., h.41 dikutip dari W. Duk, *Recht en Slecht*, Ars Aquil Libri, Nijmegen, 1999, h.7.

⁴⁶ Adapun sumber hukum formil adalah (1) undang-undang (2) Kebiasaan(3) Traktat (4) Yurisprudensi (5) Doktrin. Lebih lanjut lihat Theresia Ngutra, *Hukum Dan Sumber-Sumber Hukum*, Vol.11, No.2, 2016, *Jurnal Supremasi*, h. 196-208.

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati, *Arguemntasi Hukum*, cetakan ke-6, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2014, h.39.

terkait dengan konsep KTUN, maka akan diuraikan terlebih dahulu terkait konsep KTUN ini.

KTUN pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana Jerman, bernama Otto Meyer, dengan istilah *verwaltungsakt*.⁴⁸ Di negeri Belanda, istilah ini dikenal dengan diperkenalkan oleh Van Vollenhoven dan C. W van der Pot dengan istilah *beschikking*.⁴⁹ Van Vollenhoven dan C. W van der Pot berpendapat, bahwa KTUN ini adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sebelah pihak, serta pada lapangan pemerintahan dilakukan oleh suatu badan pemerintahan berdasarkan kekuasaan istimewa. Dengan dasar tersebut, KTUN disebut sebagai tindakan hukum publik bersegi satu (*eenzijdig publiekrechtelijke handeling*) yang dilakukan oleh pemerintah.⁵⁰ Beberapa penulis, seperti AM. Donner, H. D. Van Wiljk/Willemkonjinenbelt, dan lain-lain, menyebutnya sebagai:⁵¹ “*de vader van het modern beschikking begrip.*”

Di Indonesia istilah *Beschikking* diperkenalkan pertama kali oleh WF. Prins. Istilah *Beschikking* ini kemudian diterjemahkan dengan ketetapan.⁵² Adanya terjemahan ini, oleh beberapa ahli sejatinya dikritik, seperti oleh Djenal Housen dan Muchsan. Misal, Muchsan berpendapat, bahwa penggunaan istilah keputusan akan lebih tepat, karena bertujuan menghindari

⁴⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke-11, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, h. 5.

⁴⁹ Darda syahrizal, *Hukum Administrasi Negara & Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Medpress Digital, YToogyakarta, 2013 h.73.

⁵⁰ Nur Asyiah, “Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara”, *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 11, No.1, 2016, h. 50.

⁵¹ Ridwan HR *Loc.cit.*

⁵² Juniarso Ridwan, Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012, h.34.

potensi kesalahpahaman pengertian dengan istilah ketetapan. Menurut Muschan, di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang notabene berlaku ke luar dan ke dalam.⁵³ Hal ini berpotensi untuk menimbulkan kesalahpahaman makna di masyarakat.

Terlepas dari perdebatan adanya perdebatan dari penggunaan frasa ketetapan sebagai padanan *beschiking* di Indonesia, namun pada akhirnya frasa yang digunakan di Indonesia secara formal adalah keputusan. Hal ini, dapat dilihat di dalam Pasal 1 angka 3 UU 5/1986, yang mengatur, bahwa:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata;

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU 5/1986, dapat dipahami bahwa unsur-unsur dari KTUN adalah:⁵⁴

- a. Penetapan tersebut tertulis.
- b. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN.
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Bersifat konkret, individual, dan final.
- e. Menimbulkan akibat hukum;
- f. bagi seseorang atau badan hukum perdata

Hal yang perlu dipahami, bahwa terdapat keputusan-keputusan yang meskipun memenuhi unsur-unsur dari KTUN sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 angka 3 UU 5/1986, namun tidak terqualifikasi sebagai KTUN.

⁵³ Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, h. 27.

⁵⁴ Philipus M. Hadjon et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, cetakan ke-9, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, h.139.

Keputusan-keputusan” tersebut adalah keputusan yang tergolong di dalam Pasal 2 UU 5/1986, antara lain adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
 - b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
 - c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
 - d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
 - e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
 - g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum
- Dalam perkembangannya, pada revisi UU 5/1986, yaitu UU 9/2004,

terlihat bahwa pengecualian terkait dengan keputusan-keputusan yang memenuhi unsur-unsur KTUN, namun tidak dikualifikasikan ke dalam KTUN tersebut mengalami perubahan. Adapun perubahan tersebut, dapat dilihat pada Pasal 2 UU 9/2004 yang mengatur, bahwa:

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Jika dianalisis, dapat dilihat bahwa sejatinya Keputusan-keputusan yang dikecualikan, meskipun memenuhi unsur-unsur dari KTUN antara UU 5/1986 dengan UU 9/2004 tersebut serupa, hanya saya menyesuaikan dengan nomenklatur-nomenklatur yang baru pada peraturan perundang-undangan yang baru, misal dulunya keputusan panitia pemilihan berubah menjadi keputusan komisi pemilihan umum, sejatinya karena terdapat perubahan nomenklatur dari instansi terkait.

Seiring berjalannya waktu, UU 9/2004 dirasa tidak relevan, sehingga kembali mengalami perubahan. Adapun perubahan dari UU 9/2004 adalah UU 51/2009. Dalam UU 51/2009 terdapat beberapa perubahan, namun terkait konsep KTUN tidak mengalami perubahan, hanya pasalnya yang bergeser dari Pasal 1 angka 3 menjadi Pasal 1 angka 9.

Dalam perkembangannya, lahir UU 30/2014 yang notabene lahir dalam rangka mengatur terkait hukum materil mengenai peradilan tata usaha negara. Salah satu pengaturannya adalah terkait dengan KTUN. Hal ini diatur di dalam Pasal 1 angka 7 UU 30/2014 yang mengatur, bahwa: “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Jika dianalisis,

memang seolah-olah KTUN di dalam UU 30/2014 tidak mengalami perubahan yang signifikan jika dikomparasi hanya antara Pasal 1 angka 7 UU 30/2014 dengan Pasal 1 angka 9 UU 51/2009, namun di dalam UU 30/2014 terdapat Pasal 87 yang mengatur, bahwa:

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai: a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Jika menyandingkan Pasal 1 angka 9 UU 51/2009 dengan Pasal 1 angka 7 jo. Pasal 87 UU 30/2014, maka dapat dipahami bahwa konsep KTUN pasca adanya UU 30/2014 menjadi begitu luas.⁵⁵ Berikut adalah tabel uraian dari perbandingan KTUN antara UU 51/2009 dengan UU 30/2014

Tabel 1.1. Perbandingan KTUN antara UU 51/2009 dengan UU 30/2014

No.	KTUN pada UU 51/2009	KTUN pada UU 30/2014	Penjelasan
1.	Penetapan Tertulis	penetapan tertulis yang juga	Dalam UU 30/2014, dapat dilihat bahwa KTUN tidak

⁵⁵ Dola Riza, "Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol.3, No.1, 2018, h. 91.

		mencakup tindakan faktual	hanya terlimitasi dimaknai sebagai keputusan yang bersifat tertulis, namun juga termasuk tindakan faktual dari pemerintah (<i>feitelijke handelingen</i>) ⁵⁶ juga termasuk dari KTUN.
2.	Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN	Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya	Hal ini berarti bahwa KTUN yang dimaksud diperluas, hingga legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya
3.	Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang	Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan	Di Pasal 53 ayat (2) UU 9/2004 sejatinya telah mengatur, bahwa KTUN yang bertentangan dengan

⁵⁶ Bambang Arwanto, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah", *Yuridika*, Vol. 31, No.3, h.361.

	berlaku	Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik	AUPB dapat digugat, namun hal ini belum diatur di dalam definisi KTUN, bahkan pada UU 51/2009. Dapat dilihat, bahwa AUPB sebagai landasan KTUN ini semakin ditegaskan di dalam UU 31/2014
4.	Bersifat konkret, individual, dan final	bersifat final dalam arti lebih luas	Berdasarkan penjelasan Pasal 87 huruf d, dapat dilihat bahwa: “Yang dimaksud dengan “final dalam arti luas” mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang.
5.	Keputusan yang menimbulkan akibat hukum	Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum	Dari adanya perbedaan frasa “berpotensi” tersebut, dapat dilihat bahwa keputusan yang sudah berpotensi menimbulkan akibat hukum bagi seseorang yang notabene

			belum menimbulkan akibat hukum sudah termasuk sebagai KTUN
6.	bagi seseorang atau badan hukum perdata	berlaku bagi Warga Masyarakat	Di dalam Pasal 1 angka 15 UU 30/2014 diatur, bahwa: “Warga Masyarakat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan Keputusan dan/atau Tindakan.” Dengan demikian, bisa dilihat bahwa sejatinya kedua frasa “bagi seseorang atau badan hukum perdata” dengan “berlaku bagi Warga Masyarakat” sejatinya memiliki makna yang sama.

Sumber: Hasil pengelolaan penulis

1.5.3. Peradilan Tata Usaha Negara

Sudikno mengatakan bahwa Peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas hakim dalam memutus perkara.⁵⁷ Hal itu sejatinya koheren dengan kata dasar peradilan, yang terdiri dari kata adil dan mendapatkan awalan per dan akhiran an yang berarti makna, yaitu sesuatu yang berkorelasi dengan pengadilan. Peradilan yang dimaksud di sini bisa dibilang memiliki pengertian yang abstrak, yaitu hal memberikan keadilan.

Dalam konteks peradilan tata usaha negara, terdapat beberapa ahli hukum yang memberikan definisi terhadap peradilan tata usaha negara. Berikut adalah uraian definisi dari beberapa ahli tersebut:

1. Riawan Tjandra
istilah Peradilan Tata Usaha Negara dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses atau aktivitas hakim tata usaha negara yang didukung oleh seluruh fungsionaris pengadilan dalam melaksanakan fungsi mengadili baik di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara maupun di Mahkamah Agung.⁵⁸
2. Prajudi Atmosudirjo
Peradilan Administrasi Negara adalah setiap bentuk penyelesaian dari suatu perbuatan (pejabat, instansi) Administrasi Negara yang dipersoalkan oleh warga masyarakat, instansi masyarakat (perusahaan, yayasan, perhimpunan, dan sebagainya) atau sesama instansi pemerintah.⁵⁹
3. Hendrik Salmon
salah satu badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman, merupakan kekuasaan yang merdeka yang berada di bawah Mahkamah Agung dalam rangka menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Penegakan hukum dan keadilan ini merupakan

⁵⁷ Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan Dan Perundang-Undangannya Di Indonesia Sejak 1943 Dan Apakah Kemanfaatannya Bagi Kita Bangsa Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2011, h. 2-3.

⁵⁸ Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa*, Liberty, Yogyakarta, 2009, h. 15.

⁵⁹ Prajudi Atmosudirjo, *Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, h. 21.

bagian dari perlindungan hukum bagi rakyat atas perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara yang melanggar hukum.⁶⁰

Dari berbagai pendapat ahli hukum tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa peradilan administrasi adalah keseluruhan proses atau aktivitas di bawah Mahkamah Agung dalam rangka perlindungan hukum bagi rakyat atas perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara yang melanggar hukum.

Menurut Sjachran Basah, Peradilan Administrasi dibagi menjadi dua, yakni 1) Peradilan Administrasi Murni dan 2) Peradilan Administrasi Semu. Berikut adalah tabel untuk memudahkan pemahaman terkait perbedaan dua peradilan administrasi tersebut.

Tabel 1.2. Ciri-ciri Peradilan Administrasi Murni dan Peradilan Administrasi Semu

Nomor	Peradilan Administrasi Murni	Peradilan Administrasi Semu
1.	Pihak yang memutus sengketa tersebut adalah hakim;	Pihak yang memutuskan perkara adalah instansi yang hierarkis lebih tinggi (dalam suatu jenjang secara vertikal) atau lain daripada yang memberikan putusan pertama;

⁶⁰ Hendrik Salmon, “Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik”, *Jurnal Sasi*, Vol. 16 No. 4, 2010, h.19.

2.	Penelitian terbatas pada “ <i>rechtsmatigheid</i> ” keputusan administrasi;	Meneliti “ <i>doelmatigheid</i> ”, dan “ <i>rechtsmatigheid</i> ” dari keputusan administrasi;
3.	Hanya dapat meniadakan keputusan administrasi atau apabila perlu memberikan berupa uang (ganti rugi) tetapi tidak membuat keputusan lain yang menggantikan keputusan administrasi yang pertama;	Dapat mengganti, merubah atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama;
4.	Terikat pada pertimbangan fakta-fakta dan keadaan pada saat diambilnya keputusan administrasi dan atas itu dipertimbangkan “ <i>rechtsmatigheid</i> ”-nya;	Dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan;
5.	Badan yang memutuskan itu tidak tergantung, atau bebas dari pengaruh badan-badan lain apapun juga.	Badan yang memutus dapat dibawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan di luar hierarkhi.

Sumber: Hasil Pengelolaan Penulis

Dalam simposium Peradilan Tata Usaha Negara pada pokoknya dijelaskan bahwa:⁶¹ “Peradilan Semu (*administratieve beroep*) belum menjamin proses yudisiil yang murni dan obyektif, mengingat hal itu masih berlangsung dalam susunan pejabat eksekutif, dan oleh karena itu pula maka *administratieve beroep* belum merupakan Peradilan Tata Usaha Negara yang sesungguhnya.” Dengan dasar tersebut, maka konteks Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud di Pengadilan Tata Usaha Negara bisa dibilang termasuk dalam klasifikasi peradilan administrasi murni.

Secara historis, istilah “Peradilan Tata Usaha Negara” di Indonesia pertamakali diperkenalkan oleh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU14/1970) dalam Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan: “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan: a. Peradilan Umum; b. Peradilan Agama; c. Peradilan Militer; d. Peradilan Tata Usaha Negara.” Pada faktanya, ternyata meskipun telah dikenal peradilan tata usaha negara, namun pada UU 14/1970 tersebut belum mengatur secara terperinci mengenai ruang lingkup tugas dan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai suatu badan peradilan dan juga belum mengatur mengenai hukum acaranya sama sekali. Dengan demikian, bisa dibilang UU 14/1970 adalah embrio dari lahirnya peradilan tata usaha negara yang notabene memperkenalkan peradilan tata usaha negara

⁶¹ M. Hadin Muhjad, *Beberapa Masalah Tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1985, h. 37.

sebagai suatu gagasan menyelesaikan sengketa yang timbul di bidang tata usaha negara .⁶²

Sekitar kurang lebih 16 (enam belas) tahun kemudian, lahir UU 5/1986. Di dalam UU tersebut, mengatur secara terperinci mengenai pengertian dan pembatasan ruang lingkup Peradilan Tata Usaha Negara (termasuk di dalamnya struktur, tugas dan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara) serta hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. UU 5/1986 ini, bisa dibilang manifestasi konkrit dari UU 14/1970 dalam mewujudkan peradilan tata usaha negara di Indonesia.

Pada konsideran huruf c UU 5/1986, ditulis bahwa:

bahwa meskipun pembangunan nasional hendak menciptakan suatu kondisi sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan, dalam pelaksanaannya **ada kemungkinan timbul benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat** yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional. (penebalan dari penulis).

Dari konsideran huruf c UU 5/1986, dapat dipahami bahwa adanya PTUN di Indonesia sebagai upaya represif dalam rangka terjadinya benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat. Dengan demikian, bisa dibilang *political will* dari legislator adalah untuk melakukan kontrol yuridis dari tindakan administrasi pemerintah yang merugikan masyarakat.⁶³

⁶² Lintang O. Siahaan, *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia, Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991- 1981*, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2005, h. 27.

⁶³ *Ibid.*

Sama halnya dengan lembaga peradilan lainnya, struktur Peradilan Tata Usaha Negara terdiri dari Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai pengadilan tingkat pertama, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) sebagai pengadilan tingkat banding. PTUN secara resmi terbentuk dan dijalankan sejak tanggal 14 Januari 1991. Adapun landasan yuridis atas pembentukan PTUN yang pertama kali adalah berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 1991 Tentang Pembentukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang, dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1991 Tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara. Semenjak itu mulai diberlakukan secara nasional pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Mengingat peradilan tata usaha negara memiliki kedudukan yang sejajaran dengan peradilan yang lain, maka puncak dari Kekuasaan Kehakiman di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara juga ada di Mahkamah Agung. Upaya hukum terakhir yang dapat dilakukan adalah melalui Kasasi di Mahkamah Agung. Pasca ada upaya tersebut, maka bisa dibilang bahwa putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisjde*). Dalam hal adanya *novum*, maka terdapat upaya hukum luar biasa yang dapat ditempuh oleh para pihak yang disebut Peninjauan Kembali (*request civil*).

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum, yaitu penelitian yang merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*. Sebagai kegiatan *know-how*, penelitian hukum dilakukan bukan sebatas untuk mengetahui sesuatu, melainkan untuk memecahkan isu hukum yang ada. Dalam melakukan penelitian hukum bukan sekedar proses menemukan hukum yang berlaku dalam kegiatan hidup bermasyarakat sebagaimana dikemukakan Cohen. Melainkan juga proses menciptakan hukum untuk mengatasi masalah yang dihadapi.⁶⁴ Dalam konteks penelitian hukum ini dilakukan untuk menyelesaikan masalah terkait karakteristik AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara dan Penggunaan AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara.

1.6.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan dalam penelitian hukum bertujuan untuk memudahkan mendapat informasi terkait permasalahan yang dikaji. Dalam penelitian ini, pendekatan masalah yang akan digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).⁶⁵

⁶⁴Peter Mahmud Marzuki II *Op.cit.*, h.130.

⁶⁵*Ibid.*

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menjawab rumusan masalah yang diajukan berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang ada, baik di tingkat legislasi maupun regulasi.⁶⁶ Peraturan perundang-undangan tersebut tidak hanya ada, namun harus dilihat keberlakuannya. Dalam penelitian ini, peneliti menelusuri segala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara.

Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) dilakukan dengan menelaah perkembangan pandangan-pandangan atau doktrin-doktrin dalam ilmu hukum. Melalui pendekatan konseptual, dapat diketahui gagasan-gagasan yang melahirkan konsep, pengertian maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang dikaji.⁶⁷ Adapun penelitian ini akan menggunakan konsep berkaitan asas hukum, KTUN, dan peradilan tata usaha negara.

Pendekatan kasus (*case approach*) adalah pendekatan yang menggunakan putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap sebagai sumber bahan hukum.⁶⁸ Pada saat menganalisis putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap ini, maka yang dianalisis adalah pada bagian *ratio decidendi*-nya (alasan hukum yang digunakan oleh hakim dalam menentukan putusannya [pertimbangan hakim] yang tertuang. Hal ini agar tau dasar-dasar yang digunakan hakim dalam memberikan putusan. Adapun beberapa putusan

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid*, h. 135.

⁶⁸ *Ibid.*

yang akan dinalisis, karena berkaitan dengan penggunaan AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara adalah Putusan 505 K/TUN/2012, Putusan 303 K/TUN/2014, Putusan 370 K/TUN/2020, dan 01/P/FP/2016/PTUN.Kdi.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) sumber bahan hukum sebagai berikut:

a. Sumber Hukum Primer

Sumber hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.⁶⁹ Dalam penelitian ini peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah yang berkaitan penggunaan AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara.

b. Sumber Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur hukum, artikel, jurnal, media internet ataupun tanggapan-tanggapan atas putusan pengadilan sehubungan dengan permasalahan hukum yang diteliti, yaitu AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara.⁷⁰

1.6.4. Pengelolaan dan Analisis Bahan Hukum

Langkah selanjutnya dalam penelitian ini adalah melakukan kajian terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan dengan metode interpretasi. Interpretasi atau penafsiran

⁶⁹*Ibid*, h. 184.

⁷⁰*Ibid*.

merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang jelas mengenai teks Undang-Undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa hukum tertentu⁷¹.

1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika pada penulisan penelitian ini dibagi dalam 4 (empat) bab yang tiap bab terbagi dalam sub-sub bagian yang dimaksudkan. Pembagian tersebut dilakukan secara sistematis sesuai dengan tahapan-tahapan uraiannya yaitu sebagai berikut :

BAB I : Bab I pada penulisan penelitian ini terdiri atas gambaran umum mengenai pembahasan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Dalam pendahuluan juga dijelaskan mengenai latar belakang munculnya permasalahan yang akan dikaji, hal ini dimaksudkan sebagai pengantar untuk memudahkan pembahasan pada bab-bab selanjutnya. Selain latar belakang, dalam pendahuluan juga dijelaskan mengenai rumusan masalah yang akan dibahas, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian, kajian pustaka, bahan-bahan hukum, dan sistematika penulisan

BAB II : Bab II merupakan pembahasan pertama yang menjawab rumusan masalah pertama. Dalam bab ini dijelaskan mengenai AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata

⁷¹ Sudikno Mertokusumo *Op.cit.*, h.169.

Usaha Negara. Dari menganalisis definisi, karakteristik, dan jenisnya secara historis, hingga UU 30/2014.

BAB III : Bab III merupakan kelanjutan pembahasan sebagaimana disebutkan dalam Bab III. Dalam bab ini akan dibahas mengenai Penggunaan AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara. Pada bab ini akan dianalisis putusan-putusan berkekuatan hukum yang mengikat (*inkracht van gewisjde*) yang menggunakan AUPB Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara

BAB IV : Bab IV merupakan bab penutup yang berisikan mengenai simpulan pembahasan yang telah dijelaskan pada Bab II dan Bab III. Selain itu, pada bab ini juga diberikan terhadap permasalahan yang ada dan diharapkan dapat bermanfaat pada penyelesaian permasalahan tersebut.