

**EKSISTENSI ASAS PRAESUMPTIO IUSTAE CAUSA DAN  
PENGARUHNYA TERHADAP TINDAKAN HUKUM  
PEMERINTAH DALAM BIDANG HUKUM PUBLIK (PTUN  
SERANG)**

Ias Muhlashin  
**iasmuhlashin@gmail.com**  
STIH Painan, Banten

---

**ABSTRAK**

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) merupakan dasar lahirnya sengketa tata usaha Negara sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 UU No.5 Tahun 1986 dan karenanya merupakan objek pemeriksaan PTUN. Dari suatu keputusan TUN yang selalu mengandung *asas praesumptio iustae causa*, yaitu suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) harus selalu dianggap sah selama belum dibuktikan sebaliknya sehingga pada prinsipnya harus selalu dapat segera dilaksanakan. Berdasarkan latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Faktor-faktor apakah yang menyebabkan adanya tindakan hukum pemerintah dalam hukum publik? Bagaimanakah korelasi antara *praesumptio iustae causa* dengan tindakan hukum publik (PTUN Serang)? Selanjutnya jenis dari penelitian ini adalah penelitian hukum normative dan penelitian *field research*, mengumpulkan data-data yang di hasilkan dari penelitian, mengkaji undang-undang dan buku-buku hukum sebagai objek utama dalam penelitian ini. Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan secara kualitatif. Hasil dari penelitian ini adalah faktor-faktor yang menyebabkan adanya tindakan hukum pemerintah terhadap hukum publik. Tindakan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tidak selamanya sesuai dengan keinginan masyarakat, walaupun tindakan tersebut dilakukan untuk menjalankan urusan pemerintahan. Tindakan suatu Badan/Pejabat Tata Usaha Negara seringkali bertentangan atau merugikan kepentingan masyarakat. Pertentangan antara keputusan Pejabat Tata Usaha negara dengan kepentingan masyarakat. Korelasi antara *praesumptio iustae causa* dengan tindakan hukum publik. Pada dasarnya wewenang hukum publik dikaitkan selalu pada jabatan publik yang merupakan organ pemerintahan (*bestuurs orgaan*) dan menjalankan wewenangnya dalam fungsi pemerintahan, yang dalam segala tindakannya selalu dilakukannya demi kepentingan umum atau pelayanan umum *public service*.

**Kata Kunci : Hukum Publik, Pemerintah, Praesumptio Iustae Causa**

**PENDAHULUAN**

Pemikiran tentang adanya suatu peradilan administrasi sudah ada di indonesia sejak awal masa kemerdekaan negara kita. Hal ini di tunjukan dengan lahirnya Undang-Undang 19 Tahun 1984 tentang Susunan Kekuasaan Badan-

Badan Kehakiman<sup>1</sup>. Dalam Undang-Undang, yang rancangannya disusun oleh Mr. Wiryono Prodjodikoro di masa menteri Kehakiman dijabat Mr. Susanto Tirtoprodjo, tersebut, dipakai istilah “ *peradilan tata usaha pemerintahan,*” sebagaimana tercantum pada Pasal 66 Ayat (1).

Dari sekian banyak ketentuan yang termuat, ada dua di antaranya yang penting, yaitu ketentuan Pasal 66 dan Pasal 67. Pasal 66 : “*Jika Undang-Undang atau berdasarkan Undang-Undang tidak ditetapkan Badan-Badan Kehakiman lain untuk memeriksa dan memutus perkara-perkara dalam Tata Usaha Pemerintahan, maka Pengadilan Tinggi dalam tingkatan pertama dan Mahkamah Agung tingkat kedua memeriksa dan memutus perkara itu.*” Pasal 67 “<sup>2</sup>

Hanya saja, lagi-lagi karena faktor situasi politik, kali ini berupa terjadinya peralihan kekuasaan dari Orde Lama ke Orde Baru pada tahun kurun 1966-1968 menyebabkan realisasi pembentukan peraturan mengalami hambatan. Padahal, ketika itu telah bergulir pendapat dan wacana ihwal perlunya dibentuk peratun di Perguruan tinggi maupun seminar-seminar dan diskusi-diskusi, baik di Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) maupun dalam masyarakat dunia hukum di Indonesia.<sup>3</sup>

Selain itu, di dalam Pasal 145 disebutkan bahwa penerapannya akan dilaksanakan selambat-lambatnya lima tahun sejak Undang-Undang in di Undangkan. Hasilnya, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1990 tanggal 30 Oktober 1990, dibentuklah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) di Jakarta, Surabaya, Medan, Palembang, dan Ujung Pandang (Makasar),

---

<sup>1</sup> Undang-Undang 19 Tahun 1984 tentang Susunan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman

<sup>2</sup> Pasal 66 dan Pasal 67 Undang-Undang 19 Tahun 1984 tentang Susunan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman

<sup>3</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta: Salemba Humanika, 2013 hlm .3.

meski secara praktis badan-badan peradilan baru ini mulai operasional pada awal Februari 1999.<sup>4</sup>

Terlepas dari keadaan itu, bila dipahami dengan seksama, maka keberadaan PTUN sangatlah penting dan mendasar bagi negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum, khususnya negara hukum kesejahteraan. Dalam negara hukum kesejahteraan, terjadinya tindakan sewenang-wenang dari administrasi negara sangat potensial. Dalam konteks ini, paradoksnya antara sikap tindak administrasi negara dengan upaya mencari keadilan bagi warga negara melalui PTUN.

Berdasarkan tujuan pembentukan PTUN tersebut, maka sekaligus menggambarkan fungsi dari fungsi Peradilan Tata Usaha Negara, yakni sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa yang timbul antara administrasi negara ( Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ) dengan orang/badan hukum perdata sebagai akibat dari dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara.<sup>5</sup>

Dari asas-asas hukum Pengadilan Tata usaha negara itu, sekaligus juga memberikan ciri khasnya dengan peradilan lain, khususnya peradilan perdata, karena hukum acara yang dipergunakan pada peradilan TUN, seperti adanya pada peradilan perdata, kecuali ditentukan lain oleh UU tentang peradilan Tata Usaha Negara. Dalam hubungan dengan asas hukum peradilan tata usaha negara itu. Untuk melakukan control terhadap tindakan hukum pemerintah dalam bidang hukum publik harus memperhatikan ciri-ciri sebagai berikut :

1. Sifat atau karakteristik dari suatu keputusan TUN yang selalu mengandung asas *praesumptio iustae causa*, yaitu suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) harus selalu dianggap sah selama

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm 10

<sup>5</sup> Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar- dasarnya* Jakarta: Ghalia Indonesia 1983, hlm.154.

belum dibuktikan sebaliknya sehingga pada prinsipnya harus selalu dapat segera dilaksanakan.

2. Asas perlindungan terhadap kepentingan umum atau public yang menonjol disamping perlindungan terhadap individu.
3. Asas *self respect* atau *self obidence* dari aparaturnya pemerintah terhadap putusan-putusan peradilan administrasi, karena tidak dikenal adanya upaya pemaksa yang langsung melalui juru sita seperti halnya dalam prosedur hukum perdata.

Asas dan ciri khusus dari Peradilan tata usaha negara sebagaimana dikemukakan di atas tentulah selain berkaitan dengan keberhasilan menyusun gugatan dan sekaligus guna menjadikan proses persidangan di Peradilan TUN berjalan secara efektif dan efisien. 6 Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) merupakan dasar lahirnya sengketa tata usaha Negara sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 UU No.5 Tahun 1986 dan karenanya merupakan objek pemeriksaan PTUN. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 tahun 1986 KTUN dapat dirinci unsur-unsurnya, adalah :

1. Penetapan tertulis.
2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
3. Tindakan hukum tata usaha Negara.
4. Berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.
5. Kongkrit, individual; final.
6. Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>6</sup>

Istilah “penetapan tertulis”, terutama menunjuk pada isi dan bukan pada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukan bentuk formalnya seperti surat keputusan dsb. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat

---

<sup>6</sup> R.Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta:Sinar Grafika,2010.hlm 199.

memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan badan atau Pejabat TUN Mengundang-undang ini apabila sudah jelas:

1. Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkannya.
2. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu.
3. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya.

Sedang kata “Penetapan” dalam penetapan tertulis tersebut menunjuk pada isi hubungan hukum yang ditetapkan dalam putusan TUN yang bersangkutan yang dapat berupa:

1. Kewajiban-kewajiban untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu atau untuk membiarkan sesuatu
2. Pemberian suatu subsidi atau bantuan.
3. Pemberian izin.
4. Pemberian suatu status.<sup>7</sup>
5. UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan PTUN, kata yang digunakan adalah Keputusan, bukan Ketetapan. Namun dari segi pendefinisian antara unsur KTUN (keputusan tata usaha negara) yang terdapat dalam UU PTUN sekiranya memiliki makna sama dengan ketetapan (*beschikking*) yang dikemukakan oleh beberapa sarjana dalam beberapa kajian hukum administrasi. Kegiatan yang bersifat eksekutif atau urusan pemerintahan adalah segala urusan penyelenggaraan kehidupan masyarakat bangsa dan negara “yang bukan merupakan kegiatan membuat peraturan - peraturan dan menjalankan peradilan.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *Ibid.*,

<sup>8</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* . FH UII Press, 2015, hlm 222

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, suatu ketetapan didefinisikan sebagai : “*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 perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata*”.<sup>9</sup>

Kebijakan Daerah dalam bentuk Keputusan merupakan perbuatan administratif, yang apabila timbul suatu permasalahan dari Surat Keputusan tersebut, maka penyelesaian yang ditempuh adalah melalui penyelesaian administrasi bukan penyelesaian pidana, akan tetapi pada kenyataannya pada saat ini pada pelaksanaannya banyak perbuatan administrasi yang merupakan kompetensi peradilan administrasi yang justru dijerat dengan tindak pidana korupsi. Tidak jarang Pejabat Aparatur Negara mengalami keraguan dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya, khususnya dalam menjalankan kebijakan wewenangnya yang dipersepsikan oleh penegak hukum sebagai kebijakan yang koruptif atau perbuatan koruptif yang berlindung dibalik kebijakan. Pada dasarnya suatu perbuatan yang mengadakan suatu ketetapan dapat disebut perbuatan penetapan (*beschikkingshandeling*) adalah bukan perbuatan “orang” tetapi perbuatan “pejabat” yang melakukan “*bestuur*”<sup>10</sup>

Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004, kemudian dirubah dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha

---

<sup>9</sup> Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>10</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia.*, hlm 224

Negara menyatakan bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:<sup>11</sup>

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Banyaknya perbuatan administrasi yang dilakukan pejabat dalam penyelenggaraan Negara yang pada prinsipnya merupakan ranah hukum administrasi tapi justru dijerat dengan penyalahgunaan kewenangan atas dasar suatu peraturan perundang-undangan dianggap telah menimbulkan ketidakpastian hukum yang menyebabkan penyelenggaraan yang tidak sehat karena dengan mudah seorang pejabat dapat dikatakan telah melakukan tindak pidana hanya atas dasar telah melakukan penyalahgunaan kewenangan, sedangkan peraturan perundang-undangan yang ada pada awalnya dibuat untuk suatu keteraturan justru menciptakan keadaan yang sebaliknya justru menimbulkan fleksibilitas dan ketidakjelasan dalam hal penegakan hukum yang semrawut

Hukum yang semrawut tersebut berawal dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada menyebabkan saat sekarang ini banyak masyarakat bahkan pejabat administrasi sebagai penyelenggara negara dapat dihukum karena undang-undang dan dalam kenyataannya aparat penegak hukum semakin mudah untuk melakukan kualifikasi pelanggaran atau perbuatan hukum administrasi dan keperdataan masuk kedalam ranah pidana.<sup>12</sup>

## **PEMBAHASAN**

1. Pengertian Praesumptio Iustae Causa dan Tindakan Hukum pemerintah

---

<sup>11</sup> Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>12</sup> R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.*, hlm 109

Praesumptio Iustae causa adalah salah satu asas yang terdapat dalam hukum acara Pengadilan Tata Usaha Negara. Presumptio iustae causa diartikan sebagai keputusan pemerintah harus selalu dianggap benar dan sah sebelum ada keputusan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan itu tidak berlaku. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa setiap keputusan Tata Usaha Negara selalu dianggap sah sampai ada keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap yang menerangkan bahwa keputusan Tata Usaha Negara itu dinyatakan batal atau tidak sah.<sup>13</sup>

Asas Presumptio Iustae Causa dianut dalam prinsip umum Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan bahwa gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat. Ketentuan ini menimbulkan penafsiran:

- a. KTUN selalu harus dianggap menurut hukum atau memiliki legalitas untuk dilaksanakan sejauh belum ada putusan Pengadilan yang inkraacht van gewijsde mengenai harus dinyatakan batal atau tidak sahnya Keputusan (beschikking) tersebut. Proses di muka Pengadilan Tata Usaha Negara memang dimaksudkan untuk menguji (toetsing) apakah dugaan bahwa KTUN yang digugat itu melawan hukum beralasan atau tidak.
- b. Seharusnya, KTUN sudah merupakan bentuk atau manifestasi tindakan pemerintahan dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Namun, dari ketentuan Pasal 67 ayat (1) tersebut, antara KTUN

---

<sup>13</sup> Harahap Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008, hlm .23.

dengan tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dibedakan dengan penambahan kata “serta” di antara keduanya.<sup>14</sup>

Suatu KTUN atau tindakan hukum administrasi itu selalu diduga sah menurut hukum dan karenanya selalu dapat dilaksanakan seketika. Jadi, suatu keputusan administratif itu dianggap berdiri segaris dengan suatu putusan pengadilan atau suatu akta otentik. Walaupun keputusan yang bersangkutan itu digugat, hal itu tidak menghalangi bekerjanya prinsip tersebut.

Selama belum ada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa keputusan Tata Usaha Negara dinyatakan batal atau tidak, selama itu pula keputusan Tata Usaha Negara tersebut dianggap sah. Adanya penundaan pelaksanaan terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara merupakan pengecualian dari asas *presumptio iustae causa*. Asas ini dimuat dalam pasal 67 ayat 1 UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan *“gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang digugat”*.

Pengertian pasal tersebut diatas di jelaskan bahwa setiap keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara dianggap sah oleh karenanya dapat dijalankan walaupun ada gugatan. Pengecualian yang dimaksud terdapat pada pada pasal 67 ayat 2 UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi<sup>15</sup>: *“penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap”*.

---

<sup>14</sup> Khaleed Badriyah, *Mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara* Yogyakarta: Pustaka Yustisia 2016, hlm 72

<sup>15</sup> Pasal 67 ayat 2 UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Asas *Presumptio Iustae Causa* atau asas *het Vermoden van Rechmatigheid* adalah asas yang semula terdapat dalam hukum administrasi dan kemudian dimasukkan sebagai salah satu asas dalam peradilan administrasi. Asas ini menyatakan bahwa demi kepastian hukum, setiap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan harus dianggap benar menurut hukum, karenanya dapat dilaksanakan lebih dahulu selama belum dibuktikan sebaliknya dan dinyatakan oleh hakim administrasi sebagai keputusan yang bersifat melawan hukum.<sup>16</sup>

Bila dilihat dari sisi historis serta filosofis, tujuan pembuatan Peradilan Tata Usaha bagi penjelasan pemerintah dihadapan persidangan paripurna DPR RI menimpa RUU mengenai Peradilan Tata Usaha Negeri, kalau Peradilan Tata Usaha Negeri dilaksanakan dengan tujuan untuk memberikan proteksi kepada masyarakat. Perihal ini ditegaskan kembali di dalam uraian universal UU No 5 tahun 1986 mengenai Peradilan TUN point 1 alinea 8 yang berkata, Peradilan TUN itu dilaksanakan dengan tujuan untuk membagikan proteksi kepada masyarakat pencari keadilan yang dengan sesuatu Keputusan Tata Usaha Negeri masyarakat ada yang merasa dirugikan.<sup>17</sup>

## 2. Tindakan Hukum Pemerintah

Kekuasaan pemerintah adalah kekuasaan negara di luar kekuasaan legislatif dan yudisial. Dalam konsep Belanda lebih populer dengan istilah *”bestuur”*. Konsep ini mengandung konsep *“sturing”*(*sturen*). Konsep *“sturen”* pada dasarnya mengandung unsur-unsur berikut:

- a. *Sturen* merupakan aktivitas yang kontinue.
- b. *Sturen* berkaitan dengan penggunaan kekuasaan.
- c. *Sturen* meliputi bidang di luar legislatif.

---

<sup>16</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. UAJY 2005, hlm 77-78.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm 80

d. *Sturen* senantiasa diarahkan kepada tujuan.<sup>18</sup>

Tindakan Hukum Administrasi adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Bila dikatakan bahwa tindakan hukum pemerintahan itu merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan dan membawa akibat pada hubungan hukum atau keadaan hukum yang ada, maka kehendak organ tersebut tidak boleh mengandung cacat seperti kekhilafan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), dan lain-lain yang menyebabkan akibat-akibat hukum yang tidak sah. Di samping itu, karena setiap tindakan hukum itu harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dengan sendirinya tindakan tersebut tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan yang bersangkutan, yang dapat menyebabkan akibat-akibat hukum yang muncul itu batal atau dapat dibatalkan.<sup>19</sup>

Tindakan Hukum Administrasi dapat mengikat warga negara tanpa memerlukan persetujuan dari warga negara yang bersangkutan, sementara dalam tindakan hukum perdata diperlukan persesuaian kehendak antara kedua pihak atas dasar kebebasan kehendak atau diperlukan persetujuan dari pihak yang dikenai tindakan hukum tersebut. Hal ini karena hubungan hukum perdata itu bersifat sejajar, sementara hubungan hukum publik itu bersifat sub ordinatif, disatu pihak pemerintah dilekati dengan kekuasaan publik, dipihak lain warga negara tidak dilekati dengan kekuasaan yang sama. Di sebutkan bahwa tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan

---

<sup>18</sup> Chakranegara Soegijatno R, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia* Jakarta Sinar Grafika, 2000, hlm.120

<sup>19</sup> Lintong O. Siahaan, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Indonesia*. Percetakan Negara RI 2005, hlm 207.

atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintah atau administrasi negara.<sup>20</sup>

Tindakan Pemerintah (*Bestuurshandeling*) yang dimaksud adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan dalam menjalankan pemerintahan (*bestuurs organ*) dalam menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuurs functie*). Ada 2 (dua) bentuk tindakan pemerintah yaitu:

- a. Tindakan berdasarkan hukum (*rechts handeling*).
  - b. Tindakan berdasarkan fakta atau kenyataan dan bukan berdasarkan pada hukum (*feitelijke handeling*), yaitu tindakan pemerintah berdasarkan hukum (*rechts handeling*) dapat dimaknai sebagai tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk menciptakan suatu hak dan kewajiban. Dengan demikian tindakan hukum pemerintah di maksud memiliki unsur-unsur sebagai berikut:
    - 1) Tindakan tersebut dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa, maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs organ*).
    - 2) Tindakan dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan.
    - 3) Tindakan yang dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum (*rechtgevolgen*) di bidang hukum administrasi.
    - 4) Tindakan Hukum Pemerintah dapat berbentuk tindakan berdasarkan hukum publik dan berdasarkan hukum privat.<sup>21</sup>
3. Faktor – faktor yang menyebabkan adanya tindakan hukum pemerintah terhadap hukum publik.

---

<sup>20</sup> Phillipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995. hlm.124

<sup>21</sup> Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, cet.1, Jakarta, 2004, hlm.79-86

Salah satu ciri negara hukum modern adalah adanya perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia termasuk perlindungan hukum terhadap warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, selalu terjadi interaksi hubungan antara pejabat negara dan masyarakat. Hubungan interaksi tersebut kebanyakan biasanya terjadi karena adanya tugas-tugas pemerintahan dan pembanunan yang dilakukan oleh Pejabat negara dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hubungan antara pejabat administrasi negara sebagai pelaksana urusan pemerintahan dan pembangunan dengan masyarakat, sering terjadi benturan kepentingan yang melibatkan kedua pihak. Benturan kepentingan ini biasanya diakibatkan oleh adanya keputusan pejabat negara.<sup>22</sup>

Pasal 53 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 dinyatakan bahwa: *Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.*<sup>23</sup>

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.

Ada dua hal penting yang menjadi perhatian dalam sengketa TUN, yaitu:

---

<sup>22</sup> Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm. 89.

<sup>23</sup> Pasal 53 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

- a. Adanya ”*kepentingan*” bagi seseorang atau badan hukum perdata terhadap obyek keputusan TUN.
- b. Adanya bentuk kerugian yang diderita oleh orang atau badan hukum perdata. Kata ”*kepentingan*” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesiadiartikan sebagai ”*keperluan*” atau ”*kebutuhan*”, atau dalam bahasa inggris disebut sebagai *interest*. *Interest* diartikan sebagai keuntungan atas barang yang dimiliki (*Advantage For It Is Your*). Apabila dikaitkan dengan sengketa hukum, maka kata ”*kepentingan*” yang dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) diartikan sebagai ”hak” yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum perdata.<sup>24</sup>

Tindakan administrasi negara tidak selamanya menimbulkan akibat hukum bagi masyarakat, oleh karena tindakan itu sifatnya non yuridis (tidak menciptakan akibat hukum), namun terdapat tindakan administrasi negara yang menimbulkan akibat hukum (perbuatan hukum). Ada empat macam perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) administrasi negara, yaitu:

- a. Penetapan (*beschikking, administrative discretion*).
  - b. Rencana (*Plan*).
  - c. Norma Jabaran (*concreto normgeving*).
  - d. Legislasi Semu (*pseudowetgeving*).<sup>25</sup>
4. Korelasi antara *praesumptio iustae causa* dengan tindakan hukum publik.

Pada dasarnya wewenang hukum publik dikaitkan selalu pada jabatan publik yang merupakan organ pemerintahan (*bestuurs orgaan*) dan menjalankan wewenangnya dalam fungsi pemerintahan, yang dalam segala tindakannya selalu dilakukannya demi kepentingan umum atau pelayanan umum (*public service*). Pada organ pemerintahan yang demikian, melekat pula sifatnya sebagai pejabat umum (*openbaar gezag*). Pasal 5 Angka (2) UU No. 5 Tahun 1986 yang telah dirubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm 107

<sup>25</sup> Darda Syahrial, *Hukum Administrasi Negara dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2012, hlm. 66

Peradilan Tata Usaha Negara merumuskan Badan atau Pejabat (jabatan) TUN secara sangat umum, yaitu bahwa:<sup>26</sup> Badan atau Pejabat TUN adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu fungsi pemerintahan.

Asas pemerintahan menurut hukum (*rechtmatig bestuur*), menurut Philipus M. Hadjon, merumuskan asas pemerintahan menurut hukum (*rechtmatig bestuur*), khususnya menyangkut penerbitan keputusan tata usaha negara, sebagai berikut:

- a. Asas bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid*). Kesesuaian tersebut menyangkut wewenang, prosedur dan substansi keputusan.
- b. Asas tidak menyalahgunakan wewenang untuk tujuan lain.
- c. Asas bertindak rasional.<sup>27</sup>

Untuk itulah dalam perkembangan selanjutnya, setiap gugatan yang dilakukan oleh warga negara harus mempunyai alasan yang kuat, kekuatan alasan ini juga berkaitan dengan asas yang dipakai dalam argumentasi gugatan. Ada beberapa asas yang dijadikan alasan gugatan, yaitu asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas tertib penyelenggaraan negara dan asas kepentingan umum.

Dalam konteks ini, bapak Taufik Perdana selaku hakim PTUN Serang menjelaskan bahwa dalam asas *Praesumptio Iustae Causa* sebagai control dan pengaruhnya terhadap hukum pemerintah ini sangat berhubungan sekali antara asas ini dengan setiap tindakan-tindakan hukum pemerintah karena Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) diciptakan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul antara pemerintah dengan warga masyarakat, akibat dari adanya perbuatan

---

<sup>26</sup> Pasal 5 Ayat 2 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>27</sup> Juniarso Ridwan, dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Nuansa, 2012, hlm.34

pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak dari warga masyarakat. Maka asas ini untuk menjadi kontrol terhadap dikeuarkannya keputusan-keputusan Tata Usaha Negara dan PTUN memeriksa dan menilai apakah Badan/Pejabat TUN telah memperhatikan semua kepentingan yang terkait untuk sampai pada pengambilan keputusan. Dengan demikian, kebijakan tersebut ditimbang, meski secara umum.

Selanjutnya bapak Taufik menjelaskan dan memaparkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia dan AUPB khususnya dalam hal ini asas tidak menyalahgunakan kewenangan. Asas tidak menyalahgunakan wewenang sendiri diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 yaitu Pasal 10 ayat (1) huruf e dan penjelasannya. Asas ini mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.<sup>28</sup>

Dari pemaparan di atas penulis menganalisis bahwa asas-asas yang berkaitan dengan isi keputusan/penetapan dalam menilai sebuah KTUN (Keputusan Tata Usaha Negara), yaitu asas kepastian hukum atau asas kepercayaan, asas kesamaan, asas *Detournement de pouvoir*, asas kecermatan materiil, asas keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel*), asas kesewenangan.

Penggunaan asas-asas ini dalam pengujian KTUN disesuaikan dengan ketentuan pasal 53 UU PTUN, yaitu meliputi meliputi 3 (tiga) aspek yaitu :

- a. Aspek kewenangan, yaitu meliputi hal berwenang, tidak berwenang atau melanggar kewenangan.

---

<sup>28</sup> Taufik Perdana, Hakim PTUN, Wawancara, diruang hakim PTUN, Tanggal 17 Januari 2022 , pukul 10.00 Wib

- b. Aspek Substansi/Materi, yaitu meliputi pelaksanaan atau penggunaan kewenangannya apakah secara materi/substansi telah sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Aspek Prosedural, yaitu apakah prosedur pengambilan Keputusan Tata Usaha Negara yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan kewenangan tersebut telah ditempuh atau tidak.<sup>29</sup>

Bahwa berdasarkan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Dalam hal ini pengadilan Tata Usaha Negara Serang berwenang untuk mengadili perkara ini.

Dimana Pasal 53 ayat (1) dengan tegas menyatakan bahwa “ *seseorang atau badan hukum yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.*”<sup>30</sup>

Untuk dapat menilai apakah kebijakan tersebut termasuk sebagai kebijakan yang melawan hukum ataupun yang menyalahgunakan wewenang, kebijakan tersebut perlu dikaji dengan indikator dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (*algemene Beginselen Van Behoorlijk Bestuur*). Kalau kebijakan tersebut tidak menyimpang dari asas kecermatan substansif yang memiliki tujuan untuk melindungi kepentingan yang lebih luas, kebijakan tersebut

---

<sup>29</sup> Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm. 89.

<sup>30</sup> Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara

tentu dikategorikan sebagai kebijakan yang benar dan tidak bertentangan dengan hukum.

Indikator lainnya adalah dengan melihat apakah maksud kebijakan yang dikeluarkan harus sesuai dengan tujuan akhir diterbitkannya kebijakan tersebut (*asas doelgerichte*). Sepanjang dalam batas-batas, parameter dan sesuai dengan asas *doelgerichte* meskipun kebijakan ini menyimpang dari tata cara atau mekanisme prosedural secara umum, perbuatan dan kebijakan aparatur negara tunduk pada lingkup Hukum Administrasi Negara, yang tidak dapat dinilai oleh Peradilan Umum. Meskipun demikian, bila pelaksanaan *overheidsbeleid* ini menyimpang atau tidak sesuai dengan asas *doelgerichte*, maka perbuatan pihak pelaksana tunduk pada hukum pidana. Saat ini telah terjadi penjarahan dan kriminalisasi fungsi administrasi, kasus-kasus yang harusnya masuk domain hukum administrasi dibawa ke wilayah hukum pidana dengan alasan untuk pemberantasan korupsi. Tidak jarang Pejabat Aparatur Negara mengalami keraguan dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya, khususnya dalam menjalankan kebijakan wewenangnya yang dipersepsikan oleh penegak hukum sebagai kebijakan yang koruptif atau perbuatan koruptif yang berlandung dibalik kebijakan. Sebuah kebijakan publik tidak dapat dikriminalkan, karena dibuat untuk kepentingan publik. Jika ada pihak yang ingin menyalahkan atau membatalkan sebuah kebijakan publik, harus melalui mekanisme yang berlaku dan diputuskan oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk menyalahkan dan membatalkan. Kriminalisasi terhadap kebijakan publik pemerintah daerah, sering terjadi di Indonesia. Padahal, tidak selalu kebijakan publik yang dikriminalisasi itu benar-benar melanggar hukum, bahkan kebijakan publik yang sudah mengikuti aturan hukum.<sup>31</sup>

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm 100

Tindakan hukum Badan/Pejabat Tata Usaha Negara dituangkan dalam bentuk Keputusan tertulis, dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan. Disatu sisi, keputusan tersebut diambil atas dasar kewenangan yang diberikan, namun disisi lain, pelaksanaan keputusan tidak boleh mengurangi hak-hak warga negara. Keputusan yang sah dan sudah dinyatakan berlaku, akan melahirkan asas *praesumptio iustae causa* yang membawa konsekuensi bahwa setiap ketetapan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, kecuali setelah ada pembatalan dari pengadilan. Setiap keputusan Badan/pejabat Tata Usaha Negara harus berdasarkan prinsip negara hukum, oleh karena itu, keputusan tersebut tidak boleh melanggar hak-hak warga negara. Pada dasarnya wewenang hukum publik dikaitkan selalu pada jabatan publik yang merupakan organ pemerintahan (bestuurs orgaan) dan menjalankan wewenangnya dalam fungsi pemerintahan, yang dalam segala tindakannya selalu dilakukannya demi kepentingan umum atau pelayanan umum (*public service*). Pada organ pemerintahan yang demikian, melekat pula sifatnya sebagai pejabat umum (*openbaar gezag*). Pasal Angka (2) UU No. 5 Tahun 1986 yang telah dirubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merumuskan Badan atau Pejabat (jabatan) TUN secara sangat umum, yaitu bahwa: Badan atau Pejabat TUN adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu fungsi pemerintahan. Asas – asas umum pemerintahan yang baik adalah merupakan norma-norma kehidupan yang tidak tertulis akan tetapi benar-benar hidup dalam masyarakat yang dapat dijadikan sebagai pedoman bagi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara guna melaksanakan fungsi dalam pemerintahan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **A. BUKU**

Chakranegara Soegijatno R, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia* Jakarta Sinar Grafika, 2000.

- Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, cet.1, Jakarta, 2004.
- Darda Syahrial, *Hukum Administrasi Negara dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2012.
- Harahap Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2008.
- Juniarso Ridwan, dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Nuansa, 2012.
- Khaleed Badriyah, *Mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara* Yogyakarta: Pustaka Yustisia 2016.
- Lintong O. Siahaan, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Indonesia*. Percetakan Negara RI 2005.
- Phillipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995.
- Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta:Salemba Humanika, 2013.
- R.Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta:Sinar Grafika, 2010.
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia* . FH UII Press, 2015.
- Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Kencana, 2011.
- Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar- dasarnya* Jakarta: Ghalia Indonesia 1983.
- W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. UAJY 2005.

## **B. UNDANG-UNDANG**

- UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

## **C. JURNAL**

Jurnal Ilmu Hukum, Vincent Suriadinata. *Asas Praesumptio Iustae Causa Dalam KTUN : Penundaan Pelaksanaan oleh Hakim Peradilan Umum*. REFLEKSI HUKUM. Vol. 2, No. 2, 2018.

Jurnal SELAT, Pery Rehendra Sucipta. *Kekuatan Hukum Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Menertibkan Keputusan (Beschiking) Dihubungkan dengan Penerapan Asas Preasumptio Iustae Causa*. OKTOBER 2014, VOL. 2 NO. 1

Jurnal Komunikasi Hukum, Herman. *Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara*. Volume 1, Nomor 1, Pebruari 2015.

Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Nur Asyiah. *Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara*. Volume 11, Nomor 1, Januari-Juni 2016.

Jurnal Syariah dan Hukum Diktum, Indah Fitriani Sukri. *Menguji Asas Presumptio Iustae Causa dalam Sengketa Tata Usaha Negara*. Volume 20 Nomor 1 Juli 2022.

Skripsi, Zulfikar ardiwardana wanda *Penelitian Penerapan Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara Dalam Keadaan Darurat Melalui Restorasi Politik Hukum Hak Asasi Manusia Di Indonesia (Kajian Yuridis Terhadap Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara)*. Fakultas Hukum Universitas Jember 2012.

#### **D. LAIN-LAIN**

Taufik Perdana, Hakim PTUN, Wawancara, diruang hakim PTUN, Tanggal 17 Januari 2022 , pukul 10.00