

## RELEVANSI LEMBAGA DAN PRANATA HUKUM DENGAN ALASAN-ALASAN MENGAJUKAN GUGATAN DI PTUN

**Oleh : Hadi Mahmud  
(Staf Pengajar Fakultas Hukum UNIBA)**

### **ABSTRAK**

*Orang atau badan hukum perdata dapat mengajukan gugatan kepada badan / pejabat Tata Usaha Negara karena badan atau pejabat tata usaha negara ketika terjadi suatu sengketa. Dasar atau alasan mengajukan gugatan adalah Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Namun AUPB belum dimasukkan dalam No. 5 tahun 1986 sebagai alasan mengajukan gugatan secara formal dan mandiri.*

*Kata Kunci : Asas-asas umum pemerintahan yang baik, Gugatan PTUN.*

### **A. PENDAHULUAN**

Indonesia adalah negara hukum (*recht staat*) dan bukan atas dasar kekuasaan (*mach staat*) belaka. Pemerintahan atas dasar konstitusi (hukum dasar) dan tidak bersifat absolutisme. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah Majelis (Penjelasan UUD 1945 angka I, II, III). Dari penjelasan tersebut di atas terlihat bahwa pemerintahan negara Republik Indonesia adalah berdasarkan atas hukum, yang diatur dalam konstitusi (hukum dasar baik tertulis maupun tidak tertulis).

Di dalam teori ilmu hukum khususnya filsafat hukum maupun politik hukum ditemukan teori yang menyebutkan bahwa antara kekuasaan dan hukum adalah bagaikan sekeping uang logam, dimana ada hukum disitu ada kekuasaan.<sup>1</sup> Dan menurut Mochtar Kusumaatmaja, hukum tanpa

kekuasaan adalah angan-angan<sup>2</sup>, sedangkan Van Apeldorn mengatakan bahwa hukum itu sendiri juga adalah kekuasaan<sup>3</sup>. Hukum merupakan salah satu sumber kekuasaan di samping sumber-sumber lainnya seperti kekuasaan (fisik, ekonomi, dan lain-lain), kewibawaan (rohaniah, intelegensi dan moral).

Selain itu hukum merupakan pembatas bagi kekuasaan. Karena kekuasaan mempunyai sifat yang buruk yaitu selalu merangsang bagi pemegangnya untuk menyalahgunakan kekuasaannya (kekuasaan dekat dengan penyalahgunaan, maka bagi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya) menurut Lord Acton, seorang sejarawan Inggris.<sup>4</sup>

Pemerintahan negara Republik Indonesia dipegang oleh Presiden sebagai kekuasaan

<sup>1</sup> M. Machfud, M.D. *Politik Hukum di Indonesia*, LP3S, Jakarta, 1999, hal 9.

<sup>2</sup> Mochtar Kusumaatmaja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1980, hal 5.

<sup>3</sup> Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1976, hal 68.

<sup>4</sup> Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1986, hal 52

eksekutif. Dibantu oleh para menteri dalam kabinet, berikut pejabat-pejabat di daerah dengan asas sentralisasi maupun desentralisasi. Kekuasaan yang oleh penjelasan pasal 4 UUD 1945 disebutkan sebagai kekuasaan eksekutif, sebenarnya tidaklah murni sebuah kekuasaan eksekutif saja.<sup>5</sup> Karena Presiden tidak semata-mata melaksanakan Undang-undang saja seperti ajaran *trias politica* dari Montesque. Melainkan melaksanakan tugas-tugas *bestuur* atau pemerintahan arti yang lebih luas. Yaitu tugas untuk aktif dalam berpartisipasi di segala lini kehidupan manusia untuk mencapai kesejahteraan rakyat seperti diajarkan pada ajaran negara hukum modern *welfare state*.

*Bestuur* dikaitkan dengan *stuuren* sehingga menjadi *bestuuren*. Dimana unsur-unsur *bestuuren* menurut WJ Wittevees diartikan :<sup>6</sup>

1. *Sturen* merupakan kegiatan yang kontinyu, dilaksanakan secara terus menerus. Misalnya melayani permohonan IMB, KTP.
2. *Sturen* berkaitan dengan penggunaan kekuasaan. Penggunaan kekuasaan harus berdasarkan pada konsep asas-asas negara hukum, asas demokrasi dan asas instrumental. Asas negara hukum adalah *wet-en rechmatig bestuur*, asas demokrasi selain ada DPR, juga transparan, peran serta masyarakat dalam mengambil keputusan yang sangat penting. Asas *instrumentalia* adalah berkaitan dengan hukum sebagai instrumen (misalnya HAN). Dalam kaitannya dengan asas efektifitas maka asas *doelfretenheid* dan *doelmatigheid*.
3. *Sturen* menunjukkan lapangan di luar legislatif dan yudikatif, sehingga lapangan ini lebih luas

daripada eksekutif semata.

4. *Sturen* semata-mata diarahkan pada suatu tujuan (*doel gerichte*).

Berdasarkan konsep *besturen* di atas maka kekuasaan pemerintahan tidak semata-mata suatu kekuasaan terikat tetapi merupakan suatu kekuasaan yang bebas (*vrij*) *bestur*, *freises ermessen*, *discretionary de provoir*.

Untuk melindungi hak-hak warga negara baik itu orang atau badan hukum perdata dari tindakan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah sebagai badan hukum publik maka pemerintah mengeluarkan UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara LNRI tahun 1986, nomor 77 TLN 3344. UU ini bertujuan berkaitan dengan penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) atau *Beschikking*. Agar tidak menimbulkan sengketa berupa gugatan dari warga yang dikenai KTUN kepada pemerintah maka pemerintah dalam hal ini pejabat tata usaha negara di dalam menjalankan roda pemerintahan harus berdasarkan undang-undang (peraturan perundang-undangan yang berlaku/ *wet matig heid*) dan berdasarkan hukum / *recht matig heid*. Sehingga pemerintahannya dapat disebut sebagai pemerintahan menurut hukum (*wet-en rech matig heid bestuur*).

Lembaga dan pranata hukum merupakan sesuatu yang erat sekali. Lembaga sendiri dapat diartikan sebagai :

1. Pranata-pranata yang mengatur hubungan antara manusia dalam kepentingannya tertentu.
2. Wadah / organisasi untuk memperkuat pranata yang mempunyai ciri-ciri :
  - a. Lembaga selalu berkaitan dengan tujuan tertentu.

<sup>5</sup> Philipus M. Hajon, *Beberapa Masalah PTUN dalam Praktek*, Makalah Seminar UNS, 1992.

<sup>6</sup> Ibid, hal 22.

- b. Lembaga memiliki peranan, artinya peran yang dimainkan oleh lembaga itu.
- c. Adanya pengakuan, karena dipandang sebagai membudaya dan melibatkan orang-orang yang mendukung lembaga tadi.<sup>7</sup>

Di dalam membicarakan lembaga dan pranata hukum perlu pengkajian secara kritis : misalnya siapa yang diuntungkan, aspek-aspek yang melatarbelakangi dibuatnya peraturan dan kondisi-kondisi masyarakat.

Undang-undang merupakan janji negara yang harus dilaksanakan oleh lembaga atau pranata. Undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, merupakan janji negara / pemerintah untuk melindungi warga negaranya dari tindakan-tindakan Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan Keputusan Tata Negara. Dengan demikian ada kontrol dari Undang-Undang terhadap Pejabat Tata Usaha Negara agar bertindak sesuai hukum tertulis maupun tidak tertulis.

Pemerintah bisa mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang terikat dan bebas. Untuk menguji Keputusan Tata Usaha Negara yang terikat maka hakim PTUN mendasarkan pada hukum yang tertulis, yang sudah jelas ketentuannya. Sedangkan untuk Keputusan Tata Usaha Negara yang bebas maka hakim PTUN mengujinya dengan asas-asas umum dengan pemerintahan yang baik, namun tidak dijadikan sebagai alasan mengajukan gugatan pada pasal 53 ayat (2) UU yang bersangkutan. Ada apa dibalik perumusan pasal 53 ayat (2) yang tidak memasukkan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai alasan mengajukan gugatan ke PTUN?

Berkaitan dengan terbitnya Undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara maka terdapat hal yang dilematis bagi warga negara untuk mempraktekkan undang-undang ini. Khususnya bagian dari pasal 53 ayat (2) yakni yang menyangkut alasan-alasan mengajukan gugatan. Sebab pasal ini menganut aliran positivis dan sekaligus aliran lain ialah adanya larangan berbuat sewenang-wenang bagi Pejabat Tata Usaha Negara.

Lily Rasidi berpendapat bahwa penegakan konstitusi diperlukan kekuatan (*force*) agar konstitusi bisa dijalankan. Ini berarti bahwa hukum harus didukung serta dilindungi oleh sesuatu yang bukan hukum yaitu oleh kekuasaan. Kekuatan (*force*) yang diperlukan dalam kenyataannya dapat berwujud sebagai :

- a. Keyakinan moral masyarakat.
- b. Persetujuan (konsensus) dari seluruh rakyat.
- c. Kewibawaan dari seorang pemimpin karismatik.
- d. Kekuatan semata-mata tidak boleh yang sewenang-wenang.
- e. Kombinasi dari faktor-faktor itu.

Salah satu wujud dari penegakan hukum adalah tidak dibolehkannya penguasa itu melakukan perbuatan yang sewenang-wenang (*willekeur*). Sekarang apakah yang dimaksud sewenang-wenang itu?<sup>8</sup>

## B. PERUMUSAN MASALAH

Untuk mempersempit cakupan pembahasan makalah ini maka perlu ada pembatasan masalah yakni :

Mengenal pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan

<sup>7</sup> Prof. I. Susanto, *Materi Kuliah Sosiologi Hukum*, Semester II, Magister

<sup>8</sup> Lily Rasidi, *Teori dan Filsafat Hukum*, Gramedia, Jakarta, 1999, hal 12. Hukum, UMS.

Tata Usaha Negara mengenai alasan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sehingga dapat dirumuskan sebagai berikut :

Apakah tidak sebaiknya asas-asas umum pemerintahan yang baik itu ditambahkan sebagai dasar hukum yang formal untuk mengajukan alasan mengajukan gugatan ke PTUN, dengan menambahkan pada huruf d pasal 53 ayat (2) UU Nomor 5 tahun 1986?

## C. PEMBAHASAN

### 1. Pengertian Pemerintahan

Pemerintahan adalah kekuasaan memerintah suatu negara atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara. Sedangkan pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan) memerintah.<sup>9</sup>

Apabila dihubungkan dengan penjelasan pasal 1 angka 1 Undang-undang nomor 5 tahun 1986 yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah yang dilaksanakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara di pusat dan daerah adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Kata eksekutif ini tampaknya pembentuk Undang-undang mengikuti ajaran *trias politica* dimana eksekutif diartikan sebagai badan pelaksana undang-undang saja, seperti dikemukakan di muka bahwa sebenarnya kekuasaan pemerintahan tidak sebatas kekuasaan eksekutif melainkan pemerintahan dalam arti yang lebih luas yaitu menciptakan kesejahteraan umum atau *bestuurzorg*.<sup>10</sup>

Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah menurut Undang-undang itu adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku (pasal 1 ayat (2)). Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah urusan itu bisa saja tidak diselenggarakan oleh badan publik tetapi bisa juga badan swasta yang memperoleh kewenangan untuk menjalankan kegiatan urusan pemerintahan.

Dengan demikian kalimat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah merupakan penegasan asas legalitas yang dianut oleh aliran politivisme. Ini berarti setiap urusan pemerintahan yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara harus ada dasar hukumnya berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku. Juga wewenang badan atau pejabat tata usaha negara itu berasal / sumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>11</sup>

### 2. Asas Legalitas

Asas legalitas (*wet matigheid van bestuur*) merupakan salah satu asas yang dijunjung tinggi oleh setiap negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum. Asas ini mencanangkan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku maka segala macam aparat pemerintahan tidak akan memiliki wewenang yang dapat dipengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga

<sup>9</sup> WJ. Purwodarminto, *Kamus Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1980, hal 670.

<sup>10</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Tinta Mas, Surabaya, 1980, hal 46.

<sup>11</sup> Indroharto, *Usaha Memahami UU No. 5 Tahun 1986*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hal 281.

masyarakatnya. Ini berarti setiap wewenang pemerintahan untuk melakukan kebijaksanaan atau tindakan hukum tata usaha negara baik bentuk atau isi hubungan hukum yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara harus ada dasar hukum tertulisnya berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan inilah yang dianggap sebagai bagian dari *rule of law*.

### 3. Pemerintahan menurut hukum

Kehidupan negara hukum tidak cukup dengan menerapkan dengan asas legalitas saja. Sebab mungkin sekali suatu tindakan hukum pemerintahan dapat dinilai sangat baik (*doelmatig*, sesuai dan masuk dalam pengertian rumusan wewenang yang diberikan oleh undang-undang yang bersangkutan, namun apabila penggunaan wewenang itu dengan cara paksaan yang bersifat sewenang-wenang (*willekeur*) dari segi hukum terpaksa tindakan yang demikian harus dianggap sebagai tindakan yang bersifat melawan hukum. Yang diharapkan dari pejabat-pejabat tata usaha negara benar-benar selain ada wewenangnya menurut hukum dalam peraturan perundang-undangan, juga harus mengikuti norma-norma keadilan. Sehingga asas kemanfaatan yang diajarkan oleh aliran utilitarianisme dapat terpenuhi.

Mengenal asal mula adanya wewenang maka ada beberapa cara pejabat tata usaha negara memperoleh wewenang yaitu dari atribusi, delegasi dan mandat. Melalui atribusi, delegasi ataupun mandat seorang pejabat memperoleh wewenang melakukan tindakan sesuai dengan dasar hukum yang dipakai. Ini berarti berlaku asas *wetmatigheid van bestuur* (pemerintahan menurut undang-undang). Faham ini termasuk aliran positivisme atau asas legalitas.

Peraturan perundang-undangan yang berlaku bisa berupa keputusan pemerintah yang bersifat mengatur, misalnya Kepres, Kepmen dan lain-lain. Kalau diterapkan dalam keputusan tata usaha negara maka bukanlah ada atau tidaknya dasar peraturan dasarnya (*wetmatigheid*-nya) yang menjadi persoalan, melainkan soal *rechtmatigheid*nya dari tindakan hukum yang bersangkutan dan umumnya syarat *wetmatigheid* amat diperlukan untuk keputusan yang membebani.

### 4. Asas *Vrij Bestuur*

Asas ini disebut sebagai asas kebebasan, diskresi. Utrecht mengutip pendapat N.M. Spelt-J.B.M, Berge dalam tulisannya yang berjudul "Inleiding verganinggenrecht" membedakan dua macam kebebasan pemerintahan (*vrij bestuur*) adalah :

- a. Kebebasan kebijaksanaan, bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organisasi pemerintahan, sedangkan organisasi pemerintahan tersebut bebas untuk (tidak) menggunakan meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi.
- b. Wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya (disebut wewenang penilaian) ada, sejauh menurut hukum diserahkan kepada organisasi pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksekusi apakah syarat-syarat bagi pelaksanaannya suatu wewenang secara sah telah dipenuhi.

Wewenang untuk penilaian bebas terjadi karena adanya norma samar-samar, sehingga seringkali sulit membedakan apakah suatu wewenang termasuk kebebasan ataukah wewenang terikat.

Menurut AJC Moor-van Vugh yang dikutip oleh PM Hajon dikatakan kebebasan penilaian dapat berwujud dua macam :<sup>12</sup>

1. Kebebasan penilaian dapat berwujud kewenangan organisasi pemerintahan untuk memutus secara mandiri atau dengan cara apa penanggungannya, disamping wewenang untuk menginterpretasikan bagaimana wewenang tersebut digunakan ..... dst.
2. Bentuk kedua adalah wewenang untuk menginterpretasikan norma tersamar.

Philippus M. Hajin tidak membedakan dua kewenangan bebas di atas tetapi lebih mementingkan maksud dari kekuasaan bebas (diskresi) meliputi :

1. Kewenangan untuk memutus secara mandiri.
2. Kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar.<sup>13</sup>

Terhadap kekuasaan (*vrij bestuur*) asas “*wet matigheid*” ini tidak memadai. Kekurangan bebas tidak dimaksudkan sebagai suatu kekuasaan yang tidak terbatas. Kekuasaan bebas tetaplah merupakan kekuasaan yang tunduk kepada asas-asas hukum. Asas-asas hukum itu adalah “*Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” atau dalam kepastakaan hukum tata usaha negara disebut sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik.

*Wet matigheid* maupun *recht matigheid* pada dasarnya berkenaan dengan penggunaan wewenang pemerintahan.

Namun demikian tidak terdapat suatu peraturan umum tentang unsur-unsur *wet matigheid* ataupun *recht matigheid* sehubungan

dengan penggunaan wewenang itu. Kepustakaan PTUN lebih cenderung membahas segi-segi cacat (*gebreken*) dalam arti pengertian “*rechmatigheidgebreken*” dengan pendekatan historis.<sup>14</sup>

### 5. Tinjauan terhadap pasal 53 ayat (2) UU Nomor 5 tahun 1986

Sebagaimana diketahui bahwa hakim PTUN kita dalam memeriksa dan Pengadilan Tata Usaha Negara menggunakan norma pengujian tertulis. Dan itu kita dapatkan pasal 53 ayat (2) sub a, b dan c Undang-undang nomor 5 tahun 1986, sebelum melihat pasal 53 ayat (2) lebih dahulu dikemukakan bunyi pasal 53 ayat (1).

“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 direhabilitasi”.

Apabila seseorang atau badan hukum perdata mengajukan gugatan kepada hakim PTUN ini berarti telah terjadi sengketa Tata Usaha Negara. Menurut pasal 1 ayat (4) Undang-undang tersebut yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata

<sup>12</sup> Philippus M. Hajon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, 1995, hal 25.

<sup>13</sup> Ibid, hal 35.

<sup>14</sup> Ibid, hal 64.

usaha negara termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Bila mendasarkan pada pengertian sengketa tata usaha negara di atas maka sengketa tata usaha negara itu muncul karena diterbitkannya Keputusan Usaha Negara yang menimbulkan kerugian bagi pihak yang dikenai keputusan.

Mengenai apa yang disebut 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 perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata” (pasal 1 ayat (3)).

Keputusan tata usaha negara dapat menjadi sumber sengketa tata usaha negara karena akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara orang atau badan hukum perdata mengalami kerugian bersifat materiil, atau dalam sengketa kepegawaian. Apabila seseorang atau badan hukum perdata yang dikenai keputusan tata usaha negara telah mengajukan gugatan ke PTUN maka hakim akan memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara itu.

Hakim tata usaha negara kita, akan memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa dengan menggunakan norma-norma pengujian yang tertulis yaitu terdapat dalam pasal 53 ayat (2) sub a, b dan c. Undang-undang nomor 5 tahun 1986. Dimana badan atau pejabat

tata usaha negara dilarang mengeluarkan KTUN yang :

- a. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Berdasarkan penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*).
- c. Berdasarkan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*).

Pasal 53 ayat (2) :

“Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud 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 yang 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 keputusan atau tidak pengambilan keputusan tersebut”.

Di dalam penjelasan pasal 53 ayat (2) itu disebutkan :

“Ketentuan-ketentuan dalam ayat ini :

1. Memberikan petunjuk kepada penggugat dalam menyusun gugatannya agar dasar gugatan yang diajukan itu mengarah kepada huruf a, b dan c.

2. Merupakan dasar pengujian dan dasar pembatalan bagi pengadilan dalam menilai apakah keputusan tata usaha negara yang digugat itu bersifat melawan hukum atau tidak, untuk kemudian keputusan yang digugat perlu dinyatakan batal atau tidak.”

Alasan-alasan yang dimaksud angka 1 adalah :

- a. Suatu keputusan tata usaha negara dapat dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila keputusan yang bersangkutan :

1. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang bersifat prosedural.
2. Bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat material.
3. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak berwenang.

- b. Dasar pembatalan ini sering disebut sebagai penyalahgunaan wewenang. Setiap penentuan norma-norma hukum di dalam tiap peraturan itu tentu dengan tujuan dan maksud tertentu.

Oleh karena itu, penerapan ketentuan tersebut harus selalu sesuai dengan tujuan dan maksud khusus peraturan yang bersangkutan. Dengan demikian peraturan yang bersangkutan tidak dibenarkan untuk diterapkan guna mencapai hal-hal yang diluar maksud tersebut.

- c. Dasar pembatalan ini sering disebut larangan berbuat sewenang-wenang (*willekeur*). Suatu peraturan dasar yang memberikan wewenang kepada badan atau pejabat tata usaha negara ada kalanya mengatur secara sangat terinci dan ketat apa yang harus dilaksanakan dan mengikat badan atau pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Pengaturan yang demikian mengikat badan atau pejabat tata usaha negara sehingga badan

atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan itu tinggak melaksanakan secara harfiah.

Alasan menggugat tersebut disusun dengan huruf a, b dan c, ini menunjukkan bahwa alasan menggugat itu adalah bersifat alternatif, bukannya kumulatif. Tetapi bagi badan pejabat tata usaha negara a, b dan c itu merupakan asas *recht matig bestuur* yang artinya setiap keputusan tata usaha negara agar sah memenuhi tiga hal tersebut.

Pejabat tata usaha negara dapat membuat keputusan tata usaha negara dalam dua bentuk :

- a. Keputusan terikat
- b. Keputusan bebas

Terhadap keputusan yang terikat maka badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan bertugas :

1. Mengumpulkan fakta yang relevan.
2. Menerapkan ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan secara otomatis. Dalam hal demikian maka hakim PTUN akan mudah mengujinya dari segi hukum karena hanya :
  - a. Melihat fakta yang relevan yang telah dikumpulkan.
  - b. Mencocokkannya dengan rumusan dalam peraturan dasarnya.

Terhadap keputusan yang bebas (diskresi) maka badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan bertugas untuk :

- a. Mengumpulkan fakta yang relevan.
- b. Mempersiapkan, mengambil dan melaksanakan keputusan yang bersangkutan dengan memperhatikan asas-asas hukum yang tidak tertulis.
- c. Dengan penuh kelonggaran menentukan sendiri isi, cara menyusun dan saat mengeluarkan keputusan.

## 6. Mengkritisi pasal 53 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1986

Isi pokok pasal 53 ayat (2) UU ini adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu :

a. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural, substansi dan wewenang.

Wewenang meliputi : kewenangan materi, tempat dan waktu.

b. Badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara melakukan penyalahgunaan wewenang (*de-tournement depouvoir*).

c. Adanya perbuatan sewenang-wenang.

Tiga alasan di atas adalah merupakan alasan untuk menggugat perbuatan pemerintah pejabat tata usaha negara yang terikat oleh peraturan perundang-undangan. Namun demikian untuk menguji perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara yang didasarkan kebebasan (diskresi) maka belum ada ukuran yang pasti. Padahal didasari atau tidak bahwa tidak semua tindakan pejabat tata usaha negara itu diatur dalam peraturan perundang-undangan yang tertulis. Melainkan pemerintahan juga terikat oleh ketentuan-ketentuan hukum yang tidak tertulis seperti kebiasaan ataupun asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Di Indonesia pemikiran tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik secara populer pertama kali disajikan dalam buku Prof. Kuntjoro Purbopranoto berjudul "Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara", diketengahkan oleh beliau bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri dari :

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas keseimbangan
- c. Asas kesamaan

d. Asas bertindak cermat

e. Asas motivasi

f. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan

g. Asas fair play

h. Asas keadilan atau kewajiban

i. Asas menanggapi penghargaan yang wajar

j. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal

k. Asas perlindungan asas pandangan hidup

l. Asas kebijaksanaan

m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum

Permasalahan mendasar yang kita hadapi sehubungan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik ialah apakah hakim-hakim kita (PTUN) dapat menilai keputusan tata usaha negara berdasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, mengingat bahwa pasal 53 ayat (2) tidak secara tegas menetapkan asas-asas tersebut sebagai salah satu alasan untuk mengajukan gugatan.

Pengadilan Tata Usaha Negara dalam putusannya nomor 03/TUN/1991/PTUN/SBY, asas-asas umum pemerintahan yang baik dijadikan sebagai dasar pengujian bagi hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Namun MARI dalam juklak tanggal 24 Maret 1992 nomor 052/Td/TUN/III/1992 menyatakan : "Dalam hal hakim mempertimbangkan adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai alasan pembatalan maka hal tersebut tidak perlu dimasukkan dalam diktum putusannya melainkan cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebutkan asas mana dari asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dilanggar dan akhirnya harus mengacu pada pasal 53 ayat 2".

Mengingat di dalam pasal 14 dan 27 ayat (1) UU Nomor 14 tahun 1970 jo UU Nomor 38 tahun 1999 tentang Pokok-pokok kekuasaan kehakiman, maka memungkinkan asas-asas

umum pemerintahan yang baik itu perlu dimasukkan sebagai dasar mengajukan gugatan bagi penggugat, dan sebagai dasar pengujian (*toetsing gronden*) bagi hakim PTUN. Dan tidak hanya dimasukkan pada pertimbangan saja seperti dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia di atas. Selengkapnya pasal 14 :

“Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”.

Ketentuan ini dalam ilmu hukum disebut dengan asas “*ius curia novit*”.

Pasal 27 ayat (1)

“Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat”.

Berdasarkan dua pasal tersebut di atas maka selayaknya apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimasukkan sebagai alasan-alasan mengajukan gugatan yaitu ditambahkan sebagai ayat (2) yakni berbunyi “bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik”.

## D. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Pada akhir tulisan ini dapat disimpulkan sebagai berikut :

a. Orang atau badan hukum perdata dapat

mengajukan gugatan kepada badan / pejabat Tata Usaha Negara karena badan atau pejabat tata usaha negara telah menerbitkan keputusan tata usaha negara yang merugikan orang atau badan hukum perdata termasuk di bidang kepegawaian. Perkara dalam PTUN ini disebut sebagai sengketa.

b. Keputusan tata usaha negara berbentuk keputusan terikat dan keputusan bebas.

c. Sebagai alasan mengajukan gugatan diatur pada pasal 53 ayat (2) UU Nomor 5 tahun 1986.

d. Asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk menguji keputusan tata usaha negara yang bebas berdasarkan *vrij bestuur*, hanya dijadikan dasar pertimbangan dalam memutus sengketa tata usaha negara dan selanjutnya untuk memutus sengketa diarahkan pada pasal 53 ayat (2) huruf c.

e. Sebaiknya AUPB dimasukkan dalam pasal 53 ayat (2) UU No. 5 tahun 1986 sehingga dapat menjadi alasan mengajukan gugatan secara formal dan mandiri.

### 2. Rekomendasi

Mengingat pasal 14 dan 27 ayat (1) UU Nomor 14 tahun 1970 maka asas-asas umum pemerintahan yang baik perlu dipertegas sebagai alasan mengajukan gugatan ke PTUN, yaitu dimasukkan pada pasal 53 ayat (2) huruf d, dengan demikian tidak hanya sebagai pertimbangan bagi hakim dalam memutus perkara / sengketa.

### DAFTAR PUSTAKA

- Apeldorn, Van. 1976. *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Budiharjo, Miriam. 1986. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Hadjon, PM. 1987. *Pengantar Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya.
- \_\_\_\_\_, 1992. *Beberapa Masalah pada PTUN dalam Praktek*. Makalah Seminar UNS, Surakarta.
- \_\_\_\_\_, 1995. *Pengantar Hukum Administrasi*. Gadjah Mada University, Yogyakarta.
- Indroharto, 1996. *Usaha Memahami Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Koesumahatmaja, Mochtar. 1980. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bina Cipta, Bandung.
- Kuncoro Purbopranoto, 1995. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Lily Rasyid. 1999. *Teori dan Filsafat Hukum*. Gramedia, Jakarta.
- Mahfud, M.D. 1994. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3S, Jakarta.
- Purwodarminto W.J.S. 1980. *Kamus Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta.
- Susanto, I.S. *Kuliah Sosiologi Hukum, Magister Ilmu Hukum UMS*. Semester II.