

Aktualisasi Asas Praduga Keabsahan (*Vermoeden Van Rechtmatigheid Preasumptio Iustae Causa*) Dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang di PTUN

I Gusti Ayu Eviani Yuliantari

Universitas Pendidikan Nasional
Email: ayueviani@undiknas.ac.id

DOI: [dx.doi/sasana.10.59999/v9i2.3374](https://doi.org/10.59999/v9i2.3374)

Received:
30-09-2023

Revised:
17-11-2023

Accepted:
07-12-2023

Abstract: *The existence of the State Administrative Court is one of the characteristics that shows that Indonesia is a rule of law country. The State Administrative Court has an important role in ensuring the validity of the law in the implementation of state administration, which in this case is adjudicating the actions of officials or state apparatus which are contrary to the principles of good governance and completing the rescue of the KTUN. In the process of resolving the KTUN resolution, the principles of State Administrative Justice are of course used, one of which is the principle of examining legal validity (rechtmatigheid principle) which has an important role in making decisions regarding the release of KTUN. Therefore, this article tries to explain again the essence and influence of the implementation of the principle of legal validity. The writing method used in this research is juridical-normative using a statutory approach and a conceptual approach. This paper uses a normative research method, namely an approach based on legal materials by examining concepts, theories, legal principles and statutory regulations, as well as relevant literature in this paper.*

Keywords: *Principle of Presumption of Validity, State Administrative Decisions, Abuse of Authority*

License:
Copyright (c)
2023 Author(s)

This work is
licensed under a
Creative
Commons
Attribution-
NonCommercial
4.0 International
License.



Abstrak: Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara menjadi salah satu ciri yang menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Peradilan Tata Usaha Negara memiliki peran penting menjamin keabsahan hukum dalam pelaksanaan administrasi negara yang dalam hal ini adalah mengadili perbuatan pejabat atau aparatur negara yang bertentangan dengan asas pemerintahan yang baik dan menyelesaikan sengketa KTUN. Dalam proses penyelesaian sengketa KTUN, tentunya digunakan asas-asas Peradilan Tata Usaha Negara, yang salah satunya yakni asas praduga keabsahan yang memiliki peran penting dalam pengambilan putusan terkait sengketa KTUN. Oleh karena itu tulisan ini mencoba menjelaskan kembali esensi dan pengaruh pelaksanaan asas praduga keabsahan hukum tersebut. Metode penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis- normatif menggunakan pendekatan *statutory approach* dan *conceptual approach*. Tulisan ini menggunakan metode penelitian normatif yakni pendekatan berdasarkan bahan hukum dengan cara menelaah konsep-konsep, teori-teori, asas-asas

hukum dan peraturan perundang-undangan, serta literatur yang relevan dalam tulisan ini.

Kata kunci: *Asas Praduga Keabsahan, Keputusan Tata Usaha Negara, Penyalahgunaan Wewenang*

PENDAHULUAN

Konstitusi yang dikatakan sebagai dokumen kenegaraan merupakan hukum dasar pada suatu negara, sehingga hukum dasar itu dikatakan juga sebagai ideologi negara. Karena suatu ideologi, maka sifat abstrak sebagai hasil dari kajian para pemikir yang sedemikian rupa yang mengandung filosofi yang sangat tinggi yang harus diikuti bahkan menjadi pedoman dari segala bentuk kegiatan yang dilakukann oleh pemerintah dan rakyatnya. Di Indonesia istilah konstitusi disamakan dengan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). UUD 1945 merupakan sumber hukum tertinggi negara, sehingga segala bentuk peraturan dan kebijakan pemerintah lainnya wajib menjunjung tinggi UUD 1945 dan Pancasila. Hal ini berkaitan dengan konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia sehingga segala bentuk peraturan wajib diikuti dan menjadi pedoman melakukan segala sesuatu oleh rakyatnya.

Berkaitan dengan hal tersebut maka, pembanguann Indonesia menuju negara yang sejahtera memerlukan adanya hubungan-hubungan antar organ negara yang satu dengan organ negara yang lainnya. Konstitusi dibangun dengan mengedepanlan kepentingan rakyat serta dijalankan dengan mekanisme ketatanegaraan yang menjunjung tinggi peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahn yang baik. Salah satu fungsi konstitusi adalah sebagai pengantar hubungan anatar organ negara. Dimana setiap organ negara memiliki kekuasaan yang disebut sebagai “wewenang” nya masing-masing, dan bahkan tidak menutup kemungkinan juga memiliki kewenangan yang hampir serupa. Pemberian kewenangan tersebut dapat menjadikan organ pemerintah yang berkuasa menindas bawahannya dengan dalih wewenang yang dimiliki sehingga muncullah yang namanya penyalahgunaan wewenang/kekuasaan. Terdapat salah satu organ negara yang menaungi sengketa apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh administrasi pemerintahan yaitu Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Keberadaan peradilan administrasi dalam konsep *rechstaat* ini dilatarbelakangi oleh kewenangan pemerintah dalam menormakan segala peraturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka disediakan peradilan administrasi sebagai wadah bagi masyarakat untuk mencari keadilan.¹

Dalam negara hukum yang pokok adalah adanya pembatasan oleh hukum, dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan, baik yang dilakukan oleh penguasa negara maupun oleh warga negaranya berdasarkan pada hukum positif, sehingga terutama warga negaranya terbebas dari tindakan sewenang-wenang penguasa negara. Pembatasan

¹ Ridwan HR, Despan Heryansyah, SHL., MH., and Dian Kus Pratiwi, SH., MH., “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018): 339–358.

kekuasaan pemerintah juga harus tunduk pada kehendak rakyat (demokrasi) dan harus dibatasi dengan aturan-aturan hukum pada tingkatan tertinggi disebut konstitusi. Salah satu ciri dan prinsip pokok dari negara hukum dan demokrasi adalah adanya lembaga yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak.²

Di Indonesia kewenangan untuk menguji kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hak warga negara ini diletakkan di dalam satu lembaga peradilan tersendiri, yaitu Peradilan Tata Usaha Negara. Keberadaan PTUN ini tidak lepas dari komitmen bangsa Indonesia untuk mendirikan negara hukum dan melindungi kepentingan warga negaranya. Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam UUD Negara RI 1945 pasca amandemen telah diatur secara tegas, Khususnya dalam Pasal 24 ayat (2)

UUD 1945, yang berisi:³

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Seiring dengan perubahan sistem ketatanegaraan serta kebutuhan hukum dalam masyarakat, Undang-Undang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juga mengalami perubahan. Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dimuat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang kemudian diubah lagi dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dimana perubahan tersebut menyangkut 3 hal perubahan penting terhadap hukum acara peradilan tatausaha negara (PTUN). Pertama, pengaturan mengenai juru sita. Kedua, pasal tentang sanksi bagi pejabat yang tidak bersedia melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap. Ketiga, salah satu implikasi dari Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah berkaitan dengan alasan gugatan yaitu dimasukkannya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai salah satu alasan yang dapat digunakan untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Reformasi PTUN diharapkan mampu mengejawantahkan konsep negara hukum modern. Konsep negara hukum modern, sebagaimana dibakukan dan diperkenalkan oleh Lemaire dengan istilah *'bestuurszorg'*, atau yang lebih dipopulerkan oleh AM Donner sebagaimana yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon dengan sebutan *'sociaal rechtstaat'*, yaitu suatu konsep di mana pemerintah dituntut campur tangan dalam pengelolaan urusan rakyatnya. Negara tidak boleh lepas tangan terhadap urusan-urusan rakyatnya. Istilah lain dari konsep ini adalah *'verzorgingsstaat'*, atau *'welfare state'*, atau *'welvaarstaat'*.⁴

Menurut pendapat Sudikno Mertokusumo asas hukum bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan kongkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang

² Soehartono -, “Eksistensi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara,” *Yustisia Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2012): 180–193.

³ HR, Heryansyah, SHI., MH., and Pratiwi, SHI., MH., “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.”

⁴ Sri Nur and Hari Susanto, “Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Praktik Peradilan Di Indonesia,” *Administrative Law & Governance Journal* 4, no. 3 (2021): 459–470.

terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri- ciri yang umum dalam peraturan kongkrit tersebut. Ini berarti menunjuk pada kesamaan- kesamaan yang kongkrit itu dengan menjabarkan peraturan hukum kongkrit menjadi peraturan umum yang karena menjadi umum sifatnya tidak dapat diterapkan secara langsung pada peristiwa kongkrit.⁵

Pengujian terhadap tindakan pemerintah oleh yudikatif hanya dapat dilakukan terhadap kesesuaian hukum (*control legality, rechtmaessigkeit*), bukan terhadap kesesuaian tujuan (*zweckmaessigkeit*). Pengujian oleh Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan melahirkan paradigma baru terkait pengujian unsur penyalahgunaan wewenang, badan/pejabat administrasi pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) diberikan ruang untuk mengajukan upaya perlindungan hukum.⁶

Ketentuan tentang pengujian penyalahgunaan wewenang dapat dimaknai sebagai sebuah respon atas pelbagai persoalan praktik yang selama ini terjadi. Pendekatan dari ranah pidana kerap digunakan oleh penegak hukum ketika melakukan pemeriksaan dugaan penyalahgunaan wewenang. Hal tersebut tentunya menimbulkan kekhawatiran bagi para badan/pejabat pemerintahan dalam melakukan tindakan atau membuat Keputusan.⁷ Hal ini harus dipertegas dengan putusan PTUN yang lebih mengedepankan asas praduga *regmatigheid* jika tidak ingin putusan PTUN nantinya bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berdasarkan hal tersebut penulis sangat tertarik membahas tulisan ini karena menemukan permasalahan yang berkaitan dengan pertama bagaimana Aktualisasi Asas Praduga Keabsahan Hukum dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang di PTUN? Dan yang kedua penulis ingin membahas mengenai pengaruh Asas Praduga Keabsahan Hukum sebagai dasar pertimbangan Hakim di PTUN. Hal ini sejalan dengan tujuan penulis yang ingin mengedepankan Putusan PTUN yang didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang diselenggarakan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan asas-asas penyelenggaraan PTUN itu sendiri.

METODE PENELITIAN

Jenis yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini berupa penelitian hukum normatif. Penelitian normatif ini juga dilakukan melalui pendekatan penelitian berupa pendekatan perundang-undangan yaitu pendekatan melalui telaah dan pengkajian bahan hukum peraturan perundang-undangan maupun regulasi terkait isu hukum relevan serta topik kajian dalam penelitian, dalam hal penelitian ini berarti untuk mengkaji pengujian penyalahgunaan wewenang di PTUN berdasarkan asas praduga keabsahan hukum dan

⁵ Paulus Effendi Lotulung, "Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 21, no. 6 (1991): 579.

⁶ Bibianus Hengky Widhi Antoro, "Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Di Ptun," *Jurnal Yudisial* 13, no. 2 (2021): 207.

⁷ Ibid.

yang kedua penulis mengkaji sejauh mana implementasi terhadap asas praduga keabsahan hukum tersebut dijadikan dasar putusan PTUN untuk mengaktualisasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konsep hukum yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah konsep, dari asas praduga keabsahan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk memberikan perlindungan hukum apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh penguasa. Dengan demikian, teknik analisis bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini berupa metode analisis bahan hukum secara kualitatif dimana berdasarkan metode ini, penelitian mengacu kepada norma hukum yang termuat pada peraturan perundang-undangan, konsep, asas dan teori hukum, serta norma hukum dalam masyarakat yang akan dikaji untuk menyimpulkan suatu permasalahan dan pemecahannya.

PEMBAHASAN

Aktualisasi Asas Praduga Keabsahan Hukum dalam Pengujian Penyalahgunaan Wewenang di PTUN

Negara dibentuk dengan diberikan tugas, fungsi dan kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Karenanya, untuk menjalankan tugas dan fungsi tersebut, pemerintah sebagai personifikasi negara diberikan hak untuk melakukan tindakan-tindakan (*bestuurhandlingen*). Pemerintah adalah subyek hukum, sebagai *dragger van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subyek hukum, pemerintah sebagaimana subyek hukum lainnya melakukan tindakan-tindakan. Sehingga Sadjijono menyatakan bahwa tindakan pemerintah (*bestuurhandlingen*) adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurorgaan*) dalam menjalankan fungsi pemerintahan.⁸

Untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban negara tersebut maka administrasi pemerintahan wajib melakukan kegiatan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Di Indonesia, untuk menjalankan administrasi pemerintahan dilakukan oleh Lembaga pengadilan administratif. Lembaga pengadilan administrasi negara (PTUN) adalah sebagai 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 bagian dari perlindungan hukum bagi rakyat atas perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara yang melanggar hukum. PTUN itu ada dalam rangka memberikan perlindungan (berdasarkan keadilan, kebenaran dan ketertiban dan kepastian hukum) kepada rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi negara, melalui pemeriksaan, pemutusan dan penyelesaian sengketa dalam bidang administrasi negara. Hal tersebut merupakan wewenang yang dimiliki PTUN sebagai organ negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁸ Syofyan Hadi, "Principles of Defense (Rechtmatigheid) In Decision Standing of State Administration," *Jurnal Cita Hukum* 5, no. 2 (2018): 383–400.

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum administrasi (*het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het administratief recht*), dikarenakan memiliki kedudukan penting sebagaimana dikemukakan oleh Stroink & Steenbeek. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, seringkali ditemukan istilah wewenang dan kewenangan. Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan *authority* dan *bevoegdheid*. *Authority* dalam Black's Law Dictionary diartikan sebagai kewenangan atau wewenang yang merupakan kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.⁹

Dasar pengujian terhadap keabsahan keputusan tata usaha negara (*beschikking*) adalah bahwa keputusan tata usaha negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 53 ayat (2) a,b, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang PTUN, sebagai perubahan pertama atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Eksistensi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, belum ditegaskan sebagai norma hukum, namun dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) tersebut ditegaskan secara yuridis formal sebagai norma hukum.

Dalam proses penyelesaian sengketa KTUN melalui upaya litigasi, diperlukan adanya suatu pedoman yang dapat digunakan semua pihak untuk menguji suatu keputusan (*beschikking*) yang sedang disengketakan. Pedoman tersebutlah yang nantinya akan dijadikan sebagai dasar pengujian. Bagi suatu negara hukum dasar pengujian suatu sengketa KTUN harus bersifat *rechtmatig*, artinya harus menggunakan syarat-syarat yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik tertulis maupun tidak tertulis. Pengujian keputusan tersebut harus diukur dari segi yuridis dan bukan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*).

Tujuan pembentukan dan kedudukan suatu peradilan administrasi negara (PTUN) dalam suatu negara, terkait dengan falsafah negara yang dianutnya. Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, oleh karenanya hak dan kepentingan perseorangan dijunjung tinggi disamping juga hak masyarakatnya. Kepentingan perseorangan adalah seimbang dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Karena itu, menurut S.F Marbun secara filosofis tujuan pembentukan peradilan administrasi negara (PTUN) adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan dan hak-hak masyarakat, sehingga tercapai keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.¹⁰

Ciri khas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara terletak pada asas-asas hukum yang melandasinya, yaitu:¹¹

⁹ Widhi Antoro, "Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Di Ptun."

¹⁰ Hendrik Salmon, "Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik," *Jurnal Sasi* 16, no. 4 (2010): 16–26.

¹¹ Indah Fitriani Sukri and Anna Erliyana, "Konsep Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara: Menguji Asas *Presumptio Iustae Causa* Dalam Sengketa," *Hukum & Pembangunan* 52, no. 1 (2022): 40–52.

1. Asas praduga *rechtmatig* (*vermoeden van rechtmatigheid* sama saja dengan *praesumption iustae causa*). Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechtmatig* sampai ada pembatalannya. Dengan asas ini, gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN yang digugat;
2. Asas pembuktian bebas. Hakim yang menetapkan beban pembuktian;
3. Asas keaktifan Hakim (*dominus litis*). Keaktifan hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak karena tergugat adalah Pejabat Tata Usaha Negara sedangkan Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata;
4. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat (*Erga Omnes*). Berdasarkan asas praduga *rechtmatig/praesumptio iustae causa* yang menyatakan bahwa

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) harus dianggap sah secara hukum sampai dengan adanya keputusan pengadilan yang menyatakan sebaliknya. Hal ini agar tugas pemerintahan khususnya dalam rangka memberikan perlindungan (*protection*), pelayanan umum (*public service*), dan mewujudkan kesejahteraan (*welfare*) bagi masyarakat dapat berjalan baik.

Makna asas praduga *rechtmatige* mengandung beberapa konsep pemahaman yang pada hakikatnya sebagai berikut:¹²

- a. Asas praduga *rechtmatige* merupakan salah satu asas dalam hukum acara peradilan TUN yang berkenaan dengan adanya gugatan yang diajukan penggugat. Bahwa meskipun ada gugatan atas keputusan TUN, maka keputusan TUN tetap dilaksanakan dan tidak ditunda. Jadi pada dasarnya suatu gugatan tidak menghalangi dilaksanakannya keputusan TUN yang digugat juga tidak menghalangi tindakan Badan atau Pejabat TUN (lihat Pasal 67 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986).
- b. Bahwa pada dasarnya setiap keputusan TUN harus dianggap menurut hukum (*bet vermoeden van rechtmatigheid = pre Sumtio Justea Causa*), maka oleh karenanya harus dianggap benar dan dapat dilaksanakan demi kepastian hukum, selama belum dibuktikan sebaliknya.
- c. Asas praduga *rechtmatige* sebagai dasar adanya keharusan secara administratif terhadap sengketa TUN bagi badan atau pejabat TUN yang memang diberi wewenang untuk itu oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986. Jadi segala upaya administratif yang tersedia harus dilalui terlebih dahulu. Jika seluruh upaya administratif itu telah dipergunakan barulah kemudian Pengadilan berwenang untuk memeriksa, memuutus dan menyelesaikan sengketa TUN.

Asas praduga keabsahan/*rechtmatig* (*vermoeden van rechtmatigheid praesumptio iustae causa*). Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap sah/*rechtmatig* sampai ada pembatalannya. Ketentuan ini dapat dilihat dalam Pasal 67 ayat (1) UU No 5 tahun 1986. Asas praduga keabsahan sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat

¹² Ronny Winarno, "Peraturan Perizinan Usaha Perdagangan," no. 68 (2018): 520–539.

(1) UU No 5 tahun 1986 tersebut dapat diartikan bahwa gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara atau TUN serta Tindakan tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.¹³

Dapat dipahami bahwa, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) merupakan keputusan secara tertulis yang dikeluarkan secara tertulis oleh pejabat administrasi pemerintahan yang bersifat final, individual dan berlaku bagi pihak yang ditujuan oleh KTUN tersebut. Dengan dikeluarkannya KTUN, maka pihak penerima KATUN wajib melaksanakan KTUN tersebut. Pejabat administrasi negara dalam menerbitkan KATUN didasarkan kewenangannya tidak boleh dilakukan dengan sewenang-wenang dan merugikan masyarakat/ badan hukum perdata, karena apabila dilakukan dengan sewenang-wenang makan akan dapat memunculkan sengketa TUN setelahnya. Namun apabila terdapat orang/perorangan/badan hukum perdata/pegawai pemerintah yang merasa dirugikan oleh diketuarkannya KTUN tersebut kemudian mengajukan gugatan ke PTUN, maka KTUN yang telah dikeluarkan tersebut dinyatakan masih tetap berlaku dan wajib dijalankan sebelum adanya Putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap atau yang menyatakan sebaliknya. Hal tersebut sesuai dengan asas praduga keabsahan dalam hukum acara peradilan tata usaha negara.

Berdasarkan asas praduga keabsahan sesungguhnya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang digugat di peradilan TUN tetap dapat dilaksanakan dan memiliki kekuatan mengikat ditegakkan secara hukum. Dengan demikian pihak yang mengajukan gugatan ke pengadilan TUN tetap harus mematuhi KTUN yang digugat tersebut, selama KTUN itu belum dinyatakan tidak sah (*onrechtmatig*) melalui putusan peradilan TUN yang sudah berkekuatan hukum tetap. Hal ini juga dalam rangka penerapan asas legalitas dalam lapangan hukum administrasi negara.¹⁴

Suatu keputusan TUN yang digugat tidak akan menghalangi bekerjanya norma-norma hukum yang terdapat di dalamnya. Keputusan TUN itu berlaku sah dan memperoleh kekuatan tetap jika tenggang waktu untuk menggugatnya telah lewat tanpa ada suatu gugatan yang diajukan terhadapnya. Asas tersebut diatas adalah asas praduga *rechmatig* (*vermoeden van rechmatigheid, praesumptio iustae causal*). Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechmatig* sampai ada pembatalnya, dengan asas ini berarti suatu gugatan yang diajukan tidak akan menunda pelaksanaan keputusan TUN yang sedang digugat. Setiap gugatan TUN pada prinsipnya tidak bersifat menunda pelaksanaan keputusan TUN, akan tetapi dari segi pemenuhan perlindungan hukum, dalam keadaan tertentu, penggugat dapat mengajukan sebuah permohonan agar selama proses berlangsungnya pemeriksaan sengketa berjalan, keputusan TUN yang telah digugat dapat dilakukan penundaan atas pelaksanaannya. Sesuai yang telah diatur dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.¹⁵

Terdapat beberapa konsep dasar penyalahgunaan wewenang yang dikemukakan oleh beberapa ahli, di antaranya: pertama, Donner dalam Ridwan menyatakan bahwa

¹³ Lotulung, "Peradilan Tata Usaha Negara."

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Sukri and Erliyana, "Konsep Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara: Menguji Asas Presumptio Iustae Causa Dalam Sengketa."

detournement de pouvoir sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan kekuasaan. Kedua, Hadjon, konsep penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan penggunaan wewenang yang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Penyalahgunaan wewenang terjadi karena dilakukan oleh pejabat pemerintahan secara sadar bukan karena kealpaan yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan. Hal tersebut berbeda dengan bertindak sewenang-wenang (*willekeur, onredelijkeid*). Perbedaan terletak pada parameternya, jika penyalahgunaan wewenang adalah tujuan, sedangkan bertindak sewenang-wenang adalah rasionalitas.¹⁶

Selain asas kecermatan, dalam Hukum Administrasi Pemerintahan juga dikenal asas praduga *rechtmatig*. Menurut Philipus M. Hadjon (A'an Efendi Freddy Poernomo, 2017:62-63). Asas praduga *rechtmatig* adalah setiap tindakan pemerintah selalu dianggap *rechtmatig* sampai ada pembatalannya. Hal yang senada juga dikemukakan oleh Indroharto bahwa "Dalam hukum TUN itu berlaku asas yaitu selama KTUN itu tidak digugat, maka selalu ia dianggap sah menurut hukum. KTUN semacam itu berlaku sah dan memperoleh kekuatan hukum tetap kalau tenggang waktu untuk menggugat telah lewat tanpa adanya suatu gugatan yang ditujukan kepadanya... berlakunya asas bahwa suatu KTUN itu selalu dianggap sah selama tidak ada yang menggugatnya. Tampak refleksinya pada:¹⁷

- a. Ketentuan Pasal 67 ayat (1) UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa gugatan tidak menunda dilaksanakannya keputusan yang digugat.
- b. Keputusan-keputusan TUN itu selalu dianggap mempunyai "kekuatan hukum yang formal" yang juga diakui hakim perdata apabila tidak diajukan gugatan terhadap keputusan demikian itu atau gugatan yang diajukan terhadapnya telah tidak berhasil".

Berdasarkan hal tersebut diatas dapat dikatakan bahwa, keberadaan asas praduga keabsahan menjadi penting sebagai salah satu dasar bagi hakim untuk memutuskan sengketa mengenai penyalahgunaan kewenangan di PTUN. Hakim dalam memutuskan segala sesuatu mengenai penyalahgunaan wewenang wajib menjadikan asas praduga keabsahan ini menjadi salah satu titik tolak dalam pengambilan keputusan dalam menentukan apakah KTUN tersebut dinyatakan sah/tidak. Sehingga dapat memberikan putusan yang adil dengan jangka waktu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak berbelit-belit.

Asas Praduga Keabsahan dalam Menentukan Putusan Hakim terkait sengketa Penyalahgunaan Wewenang

Pemahaman terhadap ketentuan dalam Pasal 53 ayat (2) sebagai dasar hukum untuk pengujian keabsahan KTUN oleh hakim PTUN, terdapat perbedaan pemahaman. Indroharto, mengemukakan rumusan Pasal 53 tersebut lebih luas daripada yang dirumuskan dalam Pasal 8 Wet AROB, mengingat ada penyebutan tersendiri butir (d),

¹⁶ Widhi Antoro, "Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Di PTUN."

¹⁷ Clavia Journal and O F Law, "CLAVIA" 17, no. 2 (2019): 69-80.

yaitu :”...*in strijd met in het algemene rechtsbewustzijn levend beginselen van behoorlijk bestuur*”. Pasal 53 ayat (2) tidak menyebutkan butir (d), namun harus dianggap bahwa AAUPB itu secara diam-diam telah terkandung dalam rumusan butir (a). AAUPB yang dipergunakan sebagai dasar hukum pengujian dan dasar bertindak Badan atau Pejabat TUN, sudah barang tentu harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. AAUPB yang hendak dijadikan batu ujian bagi hakim administrasi harus terlebih dahulu diseleksi dan disesuaikan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.¹⁸ Majelis Hakim mempelajari Gugatan, Replik, Bukti Surat, Keterangan Saksi,

dan Kesimpulan dari Penggugat dihubungkan dengan Jawaban, Duplik, Bukti Surat, Keterangan Saksi, dan Kesimpulan dari Tergugat dan Tergugat II Intervensi, selanjutnya berdasarkan kewenangan Hakim PTUN yang bersifat aktif (*Dominus Litis*) sebagaimana ketentuan Pasal 107 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Majelis Hakim telah memeriksa seluruh alat bukti para pihak tersebut dan menemukan bukti-bukti yang memiliki relevansi dengan persengketaan *a quo* sehingga dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan.¹⁹

Dasar pertimbangan hakim tersebut sangat penting sebagai dasar/pedoman bagi hakim dalam memberikan kesimpulan dan putusan persidangan. Selain memperhatikan alat bukti yang dihadapkan di persidangan, putusan hakim melalui dasar pertimbangan hakim juga harus bersumberkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan asas penyelenggaraan peradilan tata usaha negara, untuk mendapatkan putusan yang cepat, adil dan dapat dipertanggungjawabkan.

Undang-undang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 21 UU No, 30 Tahun 2014, yang secara lengkap berbunyi:²⁰

- (1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan;
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.
- (3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- (4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

¹⁸ -, “Eksistensi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara.”

¹⁹ R Nengsih, “Argumentasi Hukum Terhadap Pertimbangan Hakim Dalam Putusan Perkara Pencabutan Hak Atas Tanah (Analisis Putusan Pengadilan Tata...,” *Qiyas: Jurnal Hukum Islam dan Peradilan* (2020), <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/QIYAS/article/view/3743%0Ahttps://journal.iainbengkulu.ac.id/index.php/QIYAS/article/view/3743>.

²⁰ HR, Heryansyah, SHI., MH., and Pratiwi, SH., MH., “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.”

(5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.

(6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 pemerintahan berdasarkan peraturan yang menentukan alasan (tolak ukur) yang perundang-undangan yang berlaku. dimaksud adalah :

1. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat procedural/formal;
2. Bertentangan dengan ketentuan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat material/substantial;
3. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang.

Putusan Pengadilan yang amarnya berisi mengenai pembatalan suatu KTUN sering dijumpai dalam Putusan PTUN di Indonesia. Hal ini sering menghadirkan pertanyaan dan perdebatan mengenai keabsahan KTUN yang diajukan sebagai sengketa TUN di PTUN, padahal dengan adanya asas praduga keabsahan tersebut sudah dijelaskan mengenai KTUN yang sedang diajukan menjadi pokok sengketa tetap masih dianggap sah sebelum ada putusan pengadilan yang memiliki hukum tetap (ingkras). Hal ini kadang menimbulkan perdebatan, karena Ketika dijadikan objek sengketa harusnya KATUN tersebut sudah seharusnya dinyatakan tidak berlaku lagi walaupun asih dalam proses sengketa.

Berdasarkan Asas Praduga *Rechmatiq/Praesumptio Iustae Causa* yang menyatakan bahwa keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) harus dianggap sah secara hukum sampai dengan adanya keputusan Pengadilan yang menyatakan sebaliknya, hal ini agar tugas pemerintahan khususnya dalam rangka memberikan perlindungan (*protection*), pelayanan umum (*public servis*) dan mewujudkan kesejahteraan (*welfare*) bagi masyarakat dapat berjalan. Pasal 67 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara kemudian mempertegas asas Praduga *Rechmatiq / Praesumptio Iustae Causa*, bahwa selama belum diputus oleh pengadilan, keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara, harus dianggap sah menurut hukum. Asas tersebut juga sebagai perlindungan bagi Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan kebijakan agar tidak ada hambatan dalam pelaksanaan tugas, sehingga kelancaran tugas tidak terganggu.²¹

Selain itu kedudukan asas praduga *rechtmatische* juga memberikan tanggung jawab yang lebih hati-hati bagi badan atau pejabat TUN dalam menerbitkan keputusan TUN, termasuk dalam bentuk dokumen pemerintahan sebagai penetapan tertulis yang berisi tindakan hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²¹ Miftah Sa'ad Caniago, "Penundaan Pelaksanaan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (Schorsing) Yang Berpotensi Merusak Lingkungan," *Media Syari'ah* 21, no. 2 (2020): 162.

Penetapan tertulis harus memenuhi *recht geldig beschikking* dan tidak terjadi kekurangan yuridis yang bisa merugikan pihak penerima penetapan tertulis.

Peran asas praduga keabsahan disini sangat besar berkaitan dengan Putusan Pengadilan TUN dan juga bagi pejabat TUN dalam hal menerbitkan KTUN sehingga KTUN yang diterbitkan oleh pejabat pemerintahan didasarkan atas wewenang yang memang dimiliki atau dengan kata lain tidak dilakukan dengan penyalahgunaan wewenang.

KESIMPULAN

Asas praduga keabsahan mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *rechmatig* sampai ada pembatalnya, dengan asas ini berarti suatu gugatan yang diajukan tidak akan menunda pelaksanaan keputusan TUN yang sedang digugat. Setiap gugatan TUN pada prinsipnya tidak bersifat menunda pelaksanaan keputusan TUN, akan tetapi dari segi pemenuhan perlindungan hukum, dalam keadaan tertentu, penggugat dapat mengajukan sebuah permohonan agar selama proses berlangsungnya pemeriksaan sengketa berjalan, keputusan TUN yang telah digugat dapat dilakukan penundaan atas pelaksanaannya.

Asas praduga keabsahan menjadi salah satu asas penting bagi hakim dalam penjatuhan Putusan PTUN. Kedudukan asas praduga *rechtmatige* juga memberikan tanggung jawab yang lebih hati-hati bagi badan atau pejabat TUN dalam menerbitkan keputusan TUN, termasuk dalam bentuk dokumen pemerintahan sebagai penetapan tertulis yang berisi tindakan hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penetapan tertulis harus memenuhi *recht geldig beschikking* dan tidak terjadi kekurangan yuridis yang bisa merugikan pihak penerima penetapan tertulis.

DAFTAR PUSTAKA

- Soehartono. “Eksistensi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara.” *Yustisia Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2012): 180–193.
- Caniago, Miftah Sa’ad. “Penundaan Pelaksanaan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (Schorsing) Yang Berpotensi Merusak Lingkungan.” *Media Syari’ah* 21, no. 2 (2020): 162.
- Hadi, Syofyan. “Principles of Defense (Rechtmatigheid) In Decision Standing of State Administration.” *Jurnal Cita Hukum* 5, no. 2 (2018): 383–400.
- HR, Ridwan, Despan Heryansyah, SHI., MH., and Dian Kus Pratiwi, SH., MH. “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 2 (2018): 339–358.
- Irianto, Heru. “Model Niat Peralihan Konsumen Dari Pangan Konvensional Ke Pangan Organik (Studi Desain Eksperimental).” Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2015.
- Journal, Clavia, and O F Law. “CLAVIA” 17, no. 2 (2019): 69–80.
- Lotulung, Paulus Effendi. “Peradilan Tata Usaha Negara.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 21, no. 6 (1991): 579.
- Melander, Goran, Gudmundur Alredson, and Leif Holmstrom, eds. *Kompilasi Instrumen Hak Asasi Manusia. Kedua*. Swedia: Raoul Wallenberg Institute, 2004.
- Nengsih, R. “ARGUMENTASI HUKUM TERHADAP PERTIMBANGAN HAKIM DALAM PUTUSAN PERKARA PENCABUTAN HAK ATAS TANAH (Analisis Putusan Pengadilan Tata ...)” *Qiyas: Jurnal Hukum Islam dan Peradilan* (2020). <https://ejournal.iainbengkulu.ac.id/index.php/QIYAS/article/view/3743%0Ah> <https://journal.iainbengkulu.ac.id/index.php/QIYAS/article/view/3743>.
- Nur, Sri, and Hari Susanto. “Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Praktik Peradilan Di Indonesia.” *Administrative Law & Governance Journal* 4, no. 3 (2021): 459–470.
- Salmon., Hendrik. “Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan Yang Baik.” *Jurnal Sasi* 16, no. 4 (2010): 16–26.
- Sukri, Indah Fitriani, and Anna Erliyana. “Konsep Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara : Menguji Asas Presumptio Iustae Causa Dalam Sengketa.” *Hukum & Pembangunan* 52, no. 1 (2022): 40–52.
- Widhi Antoro, Bibianus Hengky. “Pengujian Penyalahgunaan Wewenang Di Ptun.” *Jurnal Yudisial* 13, no. 2 (2021): 207.
- Winarno, Ronny. “Peraturan Perizinan Usaha Perdagangan,” no. 68 (2018): 520–539. “Data Lokasi Kasus/Provinsi.” Badan Penelitian Dan Pengembangan Hukum Dan Hak Asasi Manusia.

