

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Wacana atau pemikiran tentang adanya suatu peradilan administrasi sudah ada di Indonesia sejak awal masa kemerdekaan negara kita. Hal ini ditunjukkan dengan lahirnya Undang-Undang 19 Tahun 1984 tentang Susunan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman. 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 : “Badan-badan Kehakiman dalam Peradilan Tata Usaha Pemerintahan yang di maksud Pasal 66 berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung serupa dengan yang termuat dalam Pasal 55 itu.”

Namun isi undang-undang tersebut tidak sempat terealisasi disebabkan ketika itu bangsa Indonesia tengah disibukkan oleh perjuangan fisik mempertahankan kemerdekaan dan hiruk-pikuk politik

dimasa sesudahnya. Barulah, menyusul keluarkannya Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 untuk kembali pada Undang-Undang Dasar 1945, pada tahun 1964 di undangkan UU Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang di dalamnya mengatur peradilan tata usaha negara (Peratun) sebagai salah satu lingkungan peradilan pelaksana kekuasaan kehakiman.

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.

Selanjutnya, pada tahun 1982 diajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Peradilan Administrasi ke DPR RI oleh Presiden dengan surat tertanggal 13 Mei 1982 Nomor R.07/PU/V/1982. Namun, RUU ini belum sempat dibahas secara tuntas dan sempurna di DPR karena masalah keterbatasan waktu dan juga adanya hal-hal bersifat substantif yang masih harus dibicarakan dan diperdebatkan. Hal ini berlangsung di saat Peradilan administrasitelah menjadi topik yang makin banyak dibahas dan didiskusikan dalam berbagai forum, baik di Perguruan tinggi, Lembaga Legislatif dan Eksekutif, maupun lingkungan profesi hukum di Tanah Air. Barulah empat tahun kemudian, tepatnya 16 April 1986, setelah pemerintah kembali

mengajukan RUU tersebut, akhirnya DPR mengesahkannya menjadi RUU Nomor 5 Tahun 1986 (Lembaga Negara RI Tahun 1086 Nomor 77) lewat sebuah pembahasan dan diskusi yang cukup mendalam. Belakangan, undang-undang ini disempurnakan lagi dengan UU Nomor 9 Tahun 2004, yang berlaku sampai sekarang. Kini, kita menghadapi kemungkinan meluasnya yuridiksi peratun dengan diajukannya RUU Administrasi Pemerintahan yang akan membuat peratun semakin penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Di lihat dari aspek persiapan sumber daya manusia di bidang peradilan, sebetulnya sejak tahun 1975, atau jauh sebelum tahun 1986, MA sudah mempersiapkan hakim-hakim untuk memperdalam pengetahuan tentang peradilan administrasi.¹

Dalam penjelasan UUD 1945 telah dicantumkan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum (*rechtsstaat*), bukan di dasarkan ada kekuasaan (*machstaat*). Setelah melalui perjalanan kurun waktu panjang sejak Indonesia merdeka dan selama itu pula sudah ada beberapa usaha serta RUU, maka akhirnya pada 29 Desember 1986 disahkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. 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), meski secara

¹ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan* (Jakarta: Salemba Humanika, 2013) h.3.

praktis badan-badan peradilan baru ini mulai operasional pada awal Februari 1999.

Dari Konsideran UU Nomor 5 Tahun 1986, dapat dilihat bahwa. “ Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa sejahtera, aman, tenteram, dan tertib, yang menjamin persamaan kedudukan serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang TUN (Tata Usaha Negara) dan warga masyarakat, disamping tujuan ideal lainnya. Keberadaan peradilan Tata Usaha Negara karenanya merupakan salah satu karakteristik dari suatu peradilan administrasi di dalam *rechtsstaat gedachte* di Indonesia, yang oleh Prof. Oemar Seno Adji, S.H., selaku mantan Ketua Mahkamah Agung RI periode 1974-1982,² hukum di Indonesia disebut sebagai negara hukum Pancasila.

Di dalam asas keserasian, keseimbangan, serta keselarasan tersebut mengandung pula adanya ide keseimbangan antara kepentingan individual dan kepentingan umum yang menyangkut orang banyak. Dengan demikian, bukanlah semata-mata perlindungan individu yang ditonjolkan sekalipun mengalahkan kepentingan umum, melainkan juga janganlah sampai alasan kepentingan umum menjadi dalih untuk merugikan menekan dan merugikan hak individu dalam masyarakat.

Mengingat bahwa usia PTUN masih sangat muda dan mengingat pula jumlahnya yang belum merata dibentuk diseluruh

² “Biografi Prof. Oemar Seno Adji”, https://id.wikipedia.org/wiki/Oemar_Seno_Adji, diunduh pada 6 Juli 2017, pukul 15.00.

wilayah Tanah Air, maka tentunya belum dapat disajikan gambarannya yang menyeluruh dan lengkap. Namun, yang dapat dikemukakan disini adalah sekedar penulis alami langsung dalam tugas di Jakarta, yang memang menurut statistik bila dibandingkan dengan PTUN lainnya, PTUN Jakarta menduduki tempat teratas dalam hal banyak nya jumlah gugatan yang masuk serta variasi jenis perkaranya. Tercatat, sampai bulan November 1992, sudah lebih dari 130 perkara yang masuk, yang menonjol adalah jenis sengketa perumahan dan pertanahan.³

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.

Arti penting PTUN sebagaimana dikemukakan di atas, juga dapat dipahami dari tujuan pemebentukan PTUN seperti terdapat dalam pertimbangan UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara, juga tercermin dalam Keterangan Pemerintah di Hadapan Sidang Paripurna DPR RI mengenai RUU PTUN tanggal 25 April 1986 yang menyebutkan tujuan pembentukan PTUN adalah : Pertama, Memberikan perlindungan hak-hak rakyat yang bersumber pada hak-hak individu, Kedua, Memberikan perlindungan terhadap hak – hak masyarakat yang didasarkan kepada

³ Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar- dasarnya* (Jakarta: Ghalia Indonesia 1983),h.154.

kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.

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.

Sementara itu menurut F.J. Stahl seorang ahli hukum Eropa Kontinental⁴ dalam karyanya *Philosophie des rechts*, pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagai upaya pemenuhan terhadap teori Negara hukum, yang meliputi : Pertama, mengakui dan melindungi hak- hak asasi manusia. Kedua, untuk melindungi hak-hak asasi tersebut maka penyelenggara Negara harus berdasarkan pada trias politica. Ketiga, dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang. Keempat, apabila dalam tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (adanya campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang) , maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikan.⁵

Perbuatan hukum bersegi satu mula-mula dipakai di Perancis yang menyebutnya: “ *Acte Administratif* “ (istilah ini muncul setelah

⁴ “Biografi F.J. Stahl” <https://yanzehsan.wordpress.com>, diunduh pada tanggal 7 Juli 2017, pukul 15.05.

⁵R.Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta:Sinar Grafika,2010).h.199.

adanya trias politica). Kemudian oleh Otto Mayer dibawa ke negara German dan diberi nama: “ *Verwaltung Sakt*”. Kemudian oleh Van der aaapot dan Van Vollenhoven dibawa ke negara Belanda dan dinamakan: “*Beschiking*”, sedangkan Van Poelje memberi nama *Besluit*. Masuk ke Indonesia di bawa oleh Mr. Prints yang diterjemahkan oleh Ultrech dengan nama ketetapan, sedangkan Koentjoro Poerbopranoto menterjemahkan dengan nama; keputusan. Perbuatan hukum bersegi dilakukan oleh, Badan/Pejabat administrasi negara berdasarkan suatu kekuasaan istimewa yang diberi nama: *beschiking* (ketetapan/keputusan).

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 (*Beschiking*) harus selalu dianggap sah selama 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 aparaturn 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.

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

⁶ Anggriani Jum, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta:Graha Ilmu),h.111.

pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat 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:

- a. kewajiban-kewajiban untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu atau untuk membiarkan sesuatu
- b. pemberian suatu subsidi atau bantuan
- c. pemberian izin
- d. pemberian suatu status.
- e. Menurut Putusan MA RI No. 353.K/TUN/2001 tanggal 13 Maret 2003 : Surat menyurat yang bersifat korespondensi kedinasan antara Tergugat / Pejabat TUN (Pejabat BI) dengan Penggugat (PT. Bank Prasida Utama) bukan merupakan “Keputusan TUN” yang dapat menjadi objek gugatan Peradilan TUN sebagaimana dimaksud pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986.⁷

Badan/pejabat TUN adalah Badan atau pejabat di Pusat dan daerah yang melakukan kegiatan eksekutif. Menurut Indroharto

⁷Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2002).h.89.

seorang hakim karir yang terakhir menduduki jabatan sebagai Ketua Muda Peradilan Tata Usaha Negara sejak tahun 1953-1981⁸. Ada beberapa indikator yang disebut dengan Badan atau jabatan TUN. Badan atau jabatan TUN adalah fungsi yang dilaksanakan, bukan nama yang digunakan, bukan pula kedudukan structural dalam lingkungan kekuasaan. Urusan pemerintahan tidak hanya monopoli instansi-instansi pemerintahan, tetapi juga badan-badan diluar struktur pemerintahan dan organisasi-organisasi swasta yang berdasarkan peraturan perundangan diberi tugas melaksanakan urusan pemerintahan, umpamanya bidang-bidang: kesejahteraan social, pendidikan dan sebagainya.

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.”. Pengertian Badan atau pejabat TUN adalah jabatan, meskipun orang yang memangku jabatan berganti, Penetapan tertulis yang sudah dikeluarkannya tetap berlaku.

Sekalipun yang berkedudukan sebagai Tergugat itu selalu badan atau Jabatan TUN, namun dalam praktek terduga itu berupa orang, baik yang sedang dalam fungsi atau dewan yang sedang melaksanakan kewenangan hukum publik. Tindakan hukum TUN adalah tindakan hukum Badan atau Jabatan TUN yang bersumber pada suatu ketentuan hukum TUN yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Tindakan hukum TUN adalah suatu keputusan yang menciptakan,

⁸“Biografi Indroharto”, <http://www.hukumonline.com>, diunduh pada tanggal 8 Juli 2017, pada pukul 19.01.

atau menentukan mengikatnya atau menghapuskannya suatu hubungan hukum TUN yang telah ada.⁹

B. Fokus Penelitian

Untuk mempermudah penulis dalam menganalisis hasil penelitian, maka penelitian ini di fokuskan tentang permasalahan Praesumptio Iustae Causa sebagai kontrol terhadap tindakan hukum pemerintah dalam bidang hukum publik. Maka dapat di identifikasikan sebagai berikut:

- a. Masih terdapatkah tindakan hukum pemerintah yang melanggar AAUPB (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik).
- b. Sejauh mana Praesumptio Iustea Causa sebagai kontroling dalam bidang hukum publik.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas penulis dapat merumuskan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Faktor – faktor apakah yang menyebabkan adanya tindakan hukum pemerintah dalam hukum publik?
2. Bagaimanakah korelasi antara praesumptio iustae causa dengan tindakan hukum publik perkara No 30/G//2014/PTUN-SRG?

⁹Zairin Harahap, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*, Revisi. VI, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008)., h.23.

D. Tujuan Masalah

Mengacu pada perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan adanya tindakan hukum pemerintah dalam bidang hukum publik.
2. Untuk mengetahui korelasi antara *praesumptio iustae causa* dengan tindakan hukum publik perkara No 30/G2014/PTUN-SRG.

E. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian yang di lakukan penulis, di harapkan akan memberikan manfaat yaitu sebagai berikut :

- a. Dapat menambah khazanah ilmiah
- b. Penyusunan proposal ini merupakan pengalaman yang sangat berharga karena penulis dapat mengadakan evaluasi langsung ke lapangan serta dapat mengungkapkan pendapat dan pandangan penulis mengenai pembahasan yang di bahas.
- c. Meningkatkan wawasan penulis dan dapat di jadikan studi perbandingan untuk para rekan mahasiswa dalam mengadakan penelitian
- d. Sebagai sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang ingin mengetahui *Praesumptio Iustae Causa* sebagai tindakan hukum pemerintah.

F. Penelitian Terdahulu Yang Relevan

Nama Penulis : Zulfikar ardiwardana wanda

Judul Skripsi : 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) Universitas Jember Fakultas Hukum.

Hasil Penelitian : Penyelenggaraan kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia, di samping negara lazimnya berada dalam keadaan normal (*ordinary condition*), pada praktiknya terkadang timbul keadaan yang tidak normal atau darurat (*emergency condition*). Berangkat atas asumsi tersebut, bisa saja pemerintah selaku penguasa atau badan/pejabat tata usaha negara menggunakan kekuasaannya untuk menerbitkan peraturan maupun kebijakan tertentu yang muatannya sarat dengan pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara maupun Hak Asasi Manusia (HAM) dengan menggunakan dalih “*negara berada dalam keadaan darurat/bahaya*” dan “*keadaan mendesak untuk kepentingan umum*” yang sebenarnya hanya dimaksudkan untuk memperkokoh rezim kekuasaannya. Berdasarkan latar belakang inilah penulis merumuskan rumusan masalah apa dasar pertimbangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak berwenang dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara dalam hal Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN,

bagaimana tolok ukur keadaan mendesak untuk kepentingan umum sebagaimana yang termaktub dalam huruf (sub) b Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN sehingga diinterpretasikan oleh PTUN untuk dinyatakan tidak berwenang untuk disengketakan, dan bagaimana politik hukum yang seharusnya diterapkan dalam merestorasi HAM atas keberlakuan pasal tersebut.

G. Kerangka Pemikiran

Dari asas-asas hukum Pengadilan Tata usaha negara, 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 Indroharto. 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 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 cirri 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. Keputusan Tata Usaha Negara pertama kali di perkenalkan oleh Otton Meyer, seorang sarjana asal Jerman dengan istilah *Verwaltungsakt* dan kemudian di Belanda dikenal dengan istilah *beschikking* oleh Van Vollenhoven adalah seorang antropolog Belanda yang dikenal dengan karyanya Hukum Adat di Hindia Belanda. Di Indonesia, para pakar banyak yang mengartikan istilah *beschikking* dengan dua asal kata terjemahan yaitu “keputusan” serta “ketetapan”. Selain itu, KTUN dalam RUU diatur dalam Pasal 1 Butir 4 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa KTUN dalah suatu penetapan tertulis yang di keluarkan oleh badan ataupun pejabat tata usaha Negara yang berisikan tentang tindakan hukum tata usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bersifat konkrit individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum privat. Menurut pasal 1 Angka (3) UU No 9 tahun 2004 jo 1 Angka (3) UU No 5 Tahun 1986 , yang berisi kompetensi absolute peradilan tata usaha negara, menyatakan pengertian dari tata usaha negara yaitu suatu ketetapan tertulis yang di keluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang

bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹⁰

A. Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang

1. Penetapan tertulis

Penetapan tertulis artinya adalah cukup ada hitam diatas putih karena menurut penjelasan atas pasal tersebut dikatakan bahwa “form” dan bahkan nota atau memo saja sudah memenuhi syarat sebagai penetapan tertulis.

2. Badan atau pejabat tata usaha negara

Pengertian badan atau pejabat tata negara dirumuskan dalam pasal 1 angka 2 UU No. 5 tahun 1986, yang menyatakan badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan ketetapan undang-undang yang berlaku. Penjelasan pada pasal 1 angka 1 menyatakan yang dimaksud dengan urusan pemerintah adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Jika berdasarkan pada defnisi badan atau pejabat tata usaha negara di atas, maka aparat pemerintah dari yang tertinggi sampai pada tingkatan terendah mengemban 2 fungsi yakni Fungsi memerintah (*bestuurs functie*) yang jika tidak dilaksanakan maka roda pemerintahan akan macet serta fungsi pelayanan (*vervolgens functie*) yang jika tidak dilaksanakan maka akan sulit untuk mensejahterahkan masyarakat.

¹⁰ Dalam Wicipto Setiadi. *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*. (Raja Grafindo Persada. Jakarta 2001),h. 50.

Dalam menjalankan fungsinya, aparat pemerintah selain menjalankan undang-undang juga dapat melaksanakan perbuatan-perbuatan lain yang tidak diatur dalam undang-undang. Mengenai hal ini Philipus, dkk menerangkan bahwa pada dasarnya pemerintahan tidak hanya melaksanakan UU tetapi atas dasar *freies ermessen*, dapat melakukan perbuatan-perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas dalam undang-undang. Pengertian badan atau pejabat tata usaha negara janganlah diartikan semata-mata secara struktural tetapi lebih ditekankan pada aspek fungsional.

3. Tindakan Hukum Tata Usaha Negara

Dasar bagi pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenanganyang berkaitan dengan suatu jabatan. Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber yakni atribusi, delegasi dan mandat akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheit, legal power, competence*). Dasar untuk melakukan perbuatan hukum privat ialah adanya kecakapan bertindak (*bekwaamheia*) dari subjek hukum (orang atau badan hukum). Pada uraian diatas yang dimaksud dengan atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Delegasi adalah pemindahan/pengalihan seluruh kewenangan dari delegans (pemberi delegasi) kepada delegataris (penerima delegasi) termasuk seluruh tanggung jawabnya. Mandat dalam hal ini adalah pemindahan/pengalihan dari mandans (pemberi

mandat) kepada mandataris (penerima mandat) sedangkan tanggung jawab masih berada pada mandans.

4. Konkret dan Individual

Konkret artinya bahwa keputusan tata usaha negara tersebut harus benar-benar ada atau berwujud, misalkan pemberian Izin mendirikan bangunan untuk si S. Sedangkan individual artinya keputusan TUN tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik nama, alamat maupun hal yang dituju. Bila yang dituju lebih dari seorang, maka tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu harus disebutkan satu persatu.

5. Final

Final lebih sering di kaitkan dengan akibat hukum dimana kriteria ini digunakan untuk menelaah apakah tahap dalam suatu keputusan tata usaha negara berantai sudah mempunyai kualitas keputusan tata usaha negara dimana kualitas tersebut dilihat dari ada tidaknya akibat hukum. Ini artinya TUN tersebut sudah *definit*.

B. Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Elemen ini membawa konsekuensi bahwa penggugat haruslah seseorang atau badan hukum perdata. Badan atau pejabat tertentu tidak mungkin menjadi penggugat terhadap badan atau pejabat lainnya.¹¹ Dari sisi kekuatan hukum yang dimilikinya, keputusan Tata Usaha Negara yaitu :

¹¹Diana Halim Koentjoro. *Hukum Administrasi Negara*. (Ghalia Indonesia. Bogor Selatan 2004),h. 65-66.

1. Keputusan tata usaha negara yang memiliki kekuatan hukum yang kekal dan abadi (mutlak). Hal ini berarti apabila telah dikeluarkan suatu keputusan tata usaha negara, maka kekuatan hukum tetap berlaku terus. tetapi ada juga yang bersifat relatif yaitu keputusan tata usaha negara yang digunakan hanya sekali dalam satu tahapan tertentu saja, misalnya surat izin mendirikan bangunan (IMB).
2. Keputusan tata usaha negara yang memiliki kekuatan hukum sementara. KTUN ini menunjukkan tenggang waktu dari keputusan tersebut misalnya Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau Surat Izin Mengemudi (SIM).

Ada juga keputusan tata usaha negara yang jangka waktunya sementara tetapi samar-samar misalnya Surat Keterangan (SK) Pengangkatan pegawai. KTUN ini tidak ditentukan waktunya tetapi dapat dipercepat atau diperlambat berakhirnya.

Adapun kekuatan hukum dari keputusan Tata usaha Negara ada 2 macam :

1. Kekuatan hukum formil (*formeel rechtskracht*)

Kekuatan hukum formil merupakan ketetapan yang mempunyai pengaruh yang dapat diadakan oleh karena adanya ketetapan itu. Maksudnya ketetapan tersebut tidak dapat lagi dibantah oleh suatu alat hukum (*rechtsmiddel*). Adapun ketetapan memiliki hukum formil dibagi lagi menjadi dua yakni *pertama*, ketetapan yang telah mendapat persetujuan untuk berlaku dari alat negara yang lebih tertinggi yang berhak memberikan persetujuan

tersebut. *Kedua*, suatu ketetapan dimana permohonan untuk banding terhadap ketetapan itu ditolak atau karena tidak menggunakan hak bandingnya dalam jangka waktu yang ditentukan oleh undang-undang.

2. Kekuatan hukum materiil (*Materiele Rechtskracht*)

Kekuatan hukum materil merupakan ketetapan yang mempunyai pengaruh yang dapat diadakan oleh karena isi ketetapannya tersebut. Maksudnya, ketetapan tersebut tidak lagi dapat ditiadakan oleh alat negara yang membuatnya.¹²

H. Metode Penelitian

Dalam penelitian yang penulis lakukan, maka penulis mengambil langkah-langkah sebagai berikut:

1. Pengumpulan data

Dalam pengumpulan data penulis menggunakan penelitian kualitatif, dengan metode ini penulis mengumpulkan data-data yang dihasilkan dari penelitian, baik bersumber dari buku-buku tentang *Praesumptio Iustae Causa* sebagai control terhadap tindakan pemerintah, maupun bahan-bahan perpustakaan lainnya yang bersangkutan dengan masalah yang di bahas.

2. Pengolahan Data

Untuk mengolah data yang telah terkumpul penulis menggunakan tehnik induktif, yaitu mengambil kesimpulan berdasarkan data.

¹² Dalam Rozali Abdullah. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. (Raja Grafindo Persada. Jakarta 2004). h. 23

3. Teknik penulisan

Buku pedoman penulisan Karya Tulis Ilmiah IAIN “sultan Maulana Hasanuddin” Banten.

I. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dan memperoleh gambaran yang jelas dalam pembahasan proposal ini, penulis membagi sub-sub sebagai berikut:

- BAB I** Pendahuluan meliputi Latar Belakang Masalah, fokus penelitian, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, dan Daftar Pustaka.
- BAB II** Kajian teoritis tentang Praesumptio Iustea Causa dan tindakan hukum, pengertian Praesumptio Iustae Causa dan tindakan hokum pemerintah, Kedudukan pemerintah dalam hokum publik, Macam-macam tindakan hokum pemerintah.
- BAB III** Tinjauan pustaka tentang Keputusan Tata Usaha Negara, Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara, Macam – macam keputusan, Syarat-syarat pembuatan keputusan, Dasar hukum keputusan tata usaha negara.
- BAB IV** Pembahasan penelitian, Faktor – faktor yang menyebabkan adanya tindakan hukum pemerintah dalam hukum publik, Korelasi antara praesumptio iustae causa dengan tindakan hukum publik.
- BAB V** Penutup, Kesimpulan dan saran – saran.