

BAB III

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA

A. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan tata usaha negara pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana jerman, Otto Meyer, dengan istilah *Verwal tungsakt*. Istilah ini diperkenalkan di negeri Belanda dengan nama *Beschikking* oleh Van Vollenhoven dan C.W. Van der pot, yang oleh beberapa penulis, seperti AM. Donner, H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt, dan lain-lain, dianggap sebagai bapak dari konsep *Beschikking* yang modern.

Di Indonesia istilah *Beschikking* diperkenalkan pertama kali oleh WF. Prins. Istilah *Beschikking* ini ada yang menerjemahkannya dengan ketetapan, seperti E. Utrecht, Bagir Manan, Sjachran Basah, dan lain-lain. Djenal Housen dan Muchsan mengatakan bahwa penggunaan istilah keputusan barangkali akan lebih tepat menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya, di Indonesia istilah ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam. Seiring dengan berlakunya UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, istilah *Beschikking* itu di terjemahkan dengan keputusan.

Keputusan tata usaha negara (KTUN) sering juga disebut dengan istilah keputusan administrasi negara. KTUN sebagai keputusan

administratif merupakan satu pengertian yang sangat umum yang dalam praktik bentuk dapat beraneka ragam. Dalam bahasa Belanda, KTUN ini disebut *beschikking* yang berarti norma hukum yang bersifat individual dan konkret sebagai keputusan pejabat tata usaha negara atau administrasi negara. Dalam praktik, keputusan yang bersifat *beschikking* ini biasa disebut juga dengan istilah penetapan. Para sarjana hukum menggunakan istilah penetapan ini begitu saja sebagai kelaziman di dunia teori maupun praktik hukum pada umumnya. Diantara sarjana hukum yang biasa menggunakan istilah penetapan ini, termasuk Prajudi Atmosudirjo yang dikenal sebagai salah seorang pelopor kajian Hukum Administrasi Negara Indonesia setelah kemerdekaan.

Berdasarkan pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986, keputusan didefinisikan sebagai; “ *suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.*”

Berdasarkan definisi ini tampak bahwa KTUN memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis.
- b. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN.
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Bersifat konkret, individual, dan final.
- e. Menimbulkan akibat hukum.

f. Seseorang atau badan hukum perdata.

Tidak termasuk pengertian Keputusan Tata Usaha Negara, ada sekelompok keputusan tata usaha negara yang ditentukan dalam pasal 2 tidak dianggap atau tidak termasuk atau dikeluarkan dari pengertian Keputusan Tata Usaha Negara. Dengan demikian pengertian penetapan tertulis yang berakibat pula mempersempit ruang lingkup kompetensi pengadilan.

Jenis keputusan yang karena sifatnya atau maksudnya tersebut adalah seperti berikut ini.

1. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukumn perdata, umpanya keputusan yang menyangkut masalah jual-beli, tukar menukar, sewa-menyewa, pemborongan kerja yang dilakukan antara instansi pemerintah dan perseorangan yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata.
2. Keputusan tata usaha negara yang merupakan peraturan yang bersifat umum, yakni pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang. Misalnya, perubahan arus lalu lintas.
3. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan dan instansi lain. Adakalanya peraturan dasar menentukan bahwa persetujuan instansi lain itu diperlukan karena instansi lain tersebut terlibat dalam akibat hukum yang akan ditimbulkan oleh keputusan itu. Keputusan

yang masih memerlukan persetujuan, tetapi sudah menimbulkan kerugian dapat di gugat di pengadilan di lingkungan peradilan umum.

4. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Misalnya, keputusan Direktur Jendral Agraria yang mengeluarkan sertifikat tanah atas nama seseorang yang didasarkan atas pertimbangan putusan pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang menjelaskan bahwa tanah sengketa tersebut merupakan tanah negara dan tidak berstatus tanah warisan yang diperkarakan oleh para pihak atau keputusan serupa contoh diatas, tetapi didasarkan atas amar putusan pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, contoh lainnya adalah keputusan pemecatan seorang notaris oleh Menteri Kehakiman, setelah menerima usul ketua pengadilan negeri atas dasar kewenangannya menurut pasal 54 Undang-Undang No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.
5. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha negara Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (TNI). Pada dasarnya, badan atau pejabat tata usaha negara di lingkungan TNI tidak berbeda dengan kedudukan hukum badan atau pejabat tata usaha negara di lingkungan sipil. Akan tetapi, karena TNI, maka penetapan – penetapan yang di keluarkan

oleh badan atau pejabat tata usaha negara di lingkungan TNI dikeluarkan dari kompetensi lingkungan peradilan tata usaha negara.

6. Keputusan panitia pemilihan (Komisi Pemilihan Umum), baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum. Panitia pemilihan Indonesiaterdiri dari unsur-unsur tokoh masyarakat yang di pilih dan diseleksi ketat, sehingga apabila hasil pemilihan umum itu telah disahkan oleh Komisi Pemilihan Umum dalam suatu keputusan, maka berarti hal tersebut merupakan konsensus bersama yang tidak dapat diganggu gugat lagi.¹

Istilah penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

- a. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya.
- b. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan bagi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini apabila sudah jelas.

¹ Prodjohamidjojo Martiman, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*. (Ciawi-Bogor Ghalia Indonesia)h.23.

Tindakan Hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan Hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban pada orang lain.

- a. Berifat konkret, artinya obyek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, umpamanya mengenai rumah si A, izin usaha bagi si B, pemberhentian si A sebagai pegawai negeri.
- b. Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditunjukkan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Jikalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-yiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Umpanya keputusan tentang pembuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut.
- c. Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final, karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpanya, keputusan pengangkatan seorang pegawai memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara.²

²Supatra Nata, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali,1998)h.88.

B. Macam – macam dan Bentuk Keputusan

Secara teoritis dalam Hukum Administrasi Negara, dikenal ada beberapa macam dan sifat keputusan, yaitu sebagai berikut.

a. Keputusan Deklaratoir dan Keputusan Konstitutif

Keputusan deklaratoir adalah keputusan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, tetapi sekedar menyatakan hak dan kewajiban tersebut. Keputusan mempunyai sifat deklaratoir manakala keputusan itu dimaksudkan untuk menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum atau keputusan itu maksudnya mengakui suatu hak yang sudah ada, sedangkan manakala keputusan itu melahirkan atau menghapuskan suatu hukum atau keputusan itu menimbulkan suatu hak baru yang sebelumnya tidak dipunyai oleh seseorang yang namanya tercantum dalam keputusan itu, maka ia tersebut dengan keputusan yang bersifat konstitutif.

Keputusan yang bersifat konstitutif dapat berupa hal-hal sebagai berikut.

1. Keputusan -keputusan yang meletakkan kewajiban untuk melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu, atau memperkenankan sesuatu.
2. Keputusan -keputusan yang memberikan status pada seseorang, lembaga, atau perusahaan, dan oleh karena itu seseorang atau perusahaan itu dapat menerapkan aturan hukum tertentu.
3. Keputusan-keputusan yang meletakkan prestasi atau harapan pada perbuatan pemerintah, subsidi atau bantuan.

b. Keputusan *Eenmalig* dan Keputusan yang permanen

Keputusan *Eenmalig* adalah keputusan yang hanya berlaku sekali atau keputusan sepintas lalu, yang dalam istilah lain disebut keputusan yang bersifat kilat seperti IMB atau izin untuk mengadakan rapat umum, sedangkan keputusan permanen adalah keputusan yang memiliki masa berlaku yang relatif lama. WF. Prins menyebutkan beberapa keputusan yang dianggap sebagai keputusan “sepintas lalu, yaitu:

1. Keputusan yang bermaksudkan mengubah teks keputusan yang terdahulu.
2. Keputusan negarif. Sebab, keputusan semacam ini maksudnya untuk tidak melaksanakan sesuatu hal dan tidak merupakan halangan untuk bertindak, bilamana terjadi perubahan dalam anggapan atau keadaan.
3. Penarikan kembali atau pembatalan. Seperti halnya dengan keputusan negatif, penarikan kembali atau pembatalan tidak membawa hasil yang positif dan tidak menjadi halangan untuk mengambil keputusan yang identik dengan yang dibatalkan itu.
4. Pernyataan dapat dilaksanakan.

c. Keputusan yang Bebas dan yang Terikat

Keputusan yang bersifat bebas adalah keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas atau kebebasan bertindak yang dimiliki oleh pejabat tata usaha negara baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan maupun kebebasan interpretasi, sedangkan keputusan

yang terikat adalah keputusan yang didasarkan pada kewenangan pemerintahan yang bersifat terikat, artinya keputusan itu hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada tanpa adanya ruang kebebasan bagi pejabat yang bersangkutan.

d. Keputusan Positif dan Negatif

Keputusan positif adalah keputusan yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang dikenai keputusan, sedangkan keputusan negatif adalah keputusan yang tidak menimbulkan perubahan keadaan hukum yang telah ada. Keputusan positif terbagi dalam lima golongan, yaitu:

1. Keputusan, yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum baru.
2. Keputusan, yang melahirkan keadaan hukum baru bagi objek tertentu.
3. Keputusan, yang menyebabkan berdirinya atau bubarinya badan hukum.
4. Keputusan, yang membebaskan kewajiban baru kepada seseorang atau beberapa orang (perintah).
5. Keputusan, yang memberikan hak baru kepada seseorang atau beberapa orang (keputusan yang menguntungkan).

Keputusan negatif dapat berbentuk pernyataan tidak berkuasa, pernyataan tidak diterima atau suatu penolakan. Keputusan negatif yang dimaksudkan disini adalah keputusan yang ditinjau dari akibat hukumnya yakni tidak menimbulkan perubahan hukum yang telah ada. Dengan kata lain, bukan keputusan negatif atau fiktif sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 3 UU No.5 Tahun 1986 tentang PTUN jo. UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU PTUN tersebut diatas.

e. Keputusan Perorangan dan Kebendaan

Keputusan perorangan adalah keputusan yang diterbitkan berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu atau keputusan yang berkaitan dengan orang, seperti keputusan tentang pengangkatan atau pemberhentian seseorang sebagai pegawai negeri atau sebagai pejabat negara, keputusan mengenai surat izin, mengemudi, dan sebagainya, sedangkan keputusan kebendaan adalah keputusan yang diterbitkan atas dasar kualitas kebendaan atau keputusan yang berkaitan dengan benda, misalnya sertifikat hak atas tanah. Dapat terjadi sesuatu keputusan itu dikategorikan bersifat perseorangan sekaligus kebendaan, misalnya surat izin mendirikan bangunan atau izin usaha industri. Dalam hal ini keputusan itu memberikan hak pada seseorang yang akan mendirikan bangunan atau industri (tertuju pada orang), dan sisi lain keputusan itu memberikan keabsahan didirikannya bangunan atau insdustri (tertuju pada benda).³

1. Bentuk-bentuk Keputusan Tata Usaha Negara.

a. Keputusan Lisan

Bentuk keputusan ini dikeluarkan dalam hal tidak membawa akibat kekal dan tidak begitu penting bagi pemerintahan, disamping itu bilamana oleh yang mengeluarkan keputusan itu dikehendaki suatu akibat yang timbul dengan segera. Contohnya anggota lalu lintas memberi perintah kepada seorang pengendara mobil pelanggar

³Wiyono R, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta, 1991)h.75.

peraturan lalu lintas jalan supaya berhenti dan menunjukkan surat-surat SIM. Perintah itu dikeluarkan secara lisan dan berlaku sebagai teguran resmi dan jika tidak dilaksanakan yang bersalah dapat dituntut di muka pengadilan.

b. Keputusan Tertulis

Pasal 1 (3) Undang-Undang No. 9 tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 tahun 1986 Tentang Tata Usaha Negara menentukan bahwa penetapan tertulis itu harus dalam bentuk tertulis. Syarat bahwa harus dalam bentuk tertulis itu bukan mengenai syarat-syarat bentuk formalnya seperti surat pengangkatan dan sebagainya, tetapi asal tampak keluar sebagai tertulis. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktiannya. Persyaratan bentuk tertulis ini juga sesuai dengan pengertian keputusan menurut pasal 2 *Wet AROB* (Belanda) yang berbunyi:

1. Keputusan menurut undang-undang ini diartikan keputusan tertulis
dari suatu organ administratif yang ditujukan pada suatu akibat hukum.
2. Bukan termasuk keputusan dalam arti undang-undang ini adalah:
 - a. Suatu keputusan yang mempunyai tujuan umum
 - b. Suatu tindakan hukum menurut hukum perdata

Sehingga suatu keputusan tertulis dilihat adalah bukan dalam bentuk tetapi adalah untuk pembuktian bahwa memang ada keputusan yang dimaksud dan paling penting adalah keputusan itu dikeluarkan

oleh pejabat yang berwenang sehingga suatu keputusan tertulis dalam kertas bekas atau karton bekas dianggap sebagai keputusan tertulis bilamana dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang ditujukan kepada pihak tertentu dan berisi wewenang tertentu.

c. Keputusan Fiktif

Berdasarkan pasal 3 UU No. 9 tahun 2004 tentang Perubahan atasa UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa:

1. Apabila badan atau pejabat tata usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut samakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara
2. Jika suatu badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat maka badan atau pejabat tata usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
3. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan diterimanya permohonan, badan atau pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Berdasarkan pasal tersebut dapat dilihat pada dasarnya setiap badan atau pejabat TUN itu wajib melayani setiap permohonan warga masyarakat yang ia terima apabila hal yang dimohonkan padanya itu melalaikan kewajiban itu, maka walaupun ia tidak berbuat apa-apa terhadap permohonan yang diterimanya itu, undang-undang menganggap ia telah berbuat menolak permohonan tersebut. Sikap diam atau tidak berbuat apa-apa terhadap permohonan yang diajukan disamakan dengan suatu keputusan tata usaha Negara. Bentuk keputusan ini yang disebut dengan suatu keputusan fiktif negatif. Hal yang perlu diingat adalah bahwa jangka waktu yang ditentukan dalam pengajuan permohonan tersebut. Ketentuan yang diatur dalam pasal 1 (3) UU No. 9 tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, karenanya dapat dijadikan objek gugatan TUN. Gugatan terhadap keputusan TUN tersebut baru dapat diajukan setelah lewat tenggang waktu yang menjadi dasar diterbitkannya putusan itu atau dalam hal tenggang waktu penerbitannya tidak diatur sama sekali maka gugatan baru dapat diajukan setelah tenggang waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan yang dimaksud. Sehingga suatu keputusan selain sebagaimana disebutkan dalam pasal 1(3) UU No. 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juga dapat dijadikan objek gugatan dengan ketentuan bahwa:

1. Badan atau pejabat TUN bersikap diam terhadap permohonan yang diajukan.

2. Badan atau pejabat TUN memang berwenang mengeluarkan keputusan tersebut berdasarkan perundang-undangan.
3. Jangka waktu yang ditentukan dalam peraturan dasarnya telah lewat untuk mengajukan permohonan tersebut.
4. Apabila tidak ditentukan jangka waktunya maka keputusan penolakan dianggap ada apabila telah lewat jangka waktu empat (4) bulan sejak diajukan permohonan tersebut.

d. Keputusan Tidak Sah

Suatu ketetapan dapat menjadi tidak sah apabila dalam pembuatannya tidak diperhatikan ketentuan-ketentuan tertentu yang terdapat dalam Hukum Tata Negara maupun dalam Hukum Administrasi Negara. Ketentuan-ketentuan yang tidak diperhatikan tersebut akan membuat ketetapan tersebut mengandung kekurangan. Keputusan yang tidak sah tersebut dapat dibagi menjadi 3 bagian yaitu:

1. Keputusan yang Batal Karena Hukum (*Niettig van rechtswege*)

Adalah bahwa suatu perbuatan untuk sebagiannya atau untuk seluruhnya bagi hukum dianggap tidak ada (dihapuskan) tanpa diperlukan suatu keputusan hakim atau keputusan suatu badan pemerintahan lain yang berkompeten untuk menyatakan batalnya sebagian atau seluruh akibat itu.

2. Keputusan yang Batal (*Nietig*)

Adalah bagi hukum akibat suatu perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada. Pembatalan oleh hakim karena adanya kekurangan esensial. Pembatalan bersifat *extunc*.

3. Keputusan yang Dapat Di Batalkan (*vernietig baar*)

Adalah bagi hukum perbuatan yang dilakukan akibatnya dianggap sah sampai waktu pembatalan oleh hakim atau badan pemerintahan yang kompeten. Pembatalan karena suatu kekurangan dan bersifat *ex-nunc*. Contohnya pembatalan penetapan pengangkatan seorang pegawai negeri. Pengangkatan dilakukan pada tanggal 4 Maret 2001, sedangkan pembatalan penetapan dilakukan pada tanggal 30 Agustus 2001. Gaji yang telah diterima oleh pegawai bersangkutan antara tanggal 4 Maret s/d 4 Agustus tidak dapat diminta kembali.

C. Syarat-syarat Pembuatan Keputusan

Pembuatan keputusan tata usaha negara harus memerhatikan bebrapa persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum dan memiliki kekuatan hukum untuk dilaksanakan. Syarat – syarat yang harus di perhatikan dalam pembuatan keputusan ini mencakup syarat materil dan syarat formal.

a. Syarat-syarat materil terdiri atas:

1. Organ pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang.
2. Karena keputusan suatu pernyataan kehendak, maka keputusan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis, seperti penipuan, paksaan, atau suap, kesesatan.
3. Keputusan harus berdasarkan suatu keadaan (situasi) tertentu.

4. Keputusan harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, serta isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.
- b. Syarat-syarat formal terdiri atas:
1. Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi.
 2. Keputusan harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan itu,
 3. Syarat-syarat berhubung dengan pelaksanaan keputusan itu harus dipenuhi.
 4. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal – hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu harus diperhatikan.

Apabila syarat materil dan syarat formal ini telah terpenuhi maka keputusan itu sah menurut hukum (*rechtgeldig*), artinya dapat diterima sebagai suatu bagian dari tertib hukum atau sejalan dengan ketentuan hukum yang ada baik secara prosedural/formal maupun materil. Sebaliknya, bila satu atau beberapa persyaratan itu tidak terpenuhi, maka keputusan itu mengandung kekurangan dan menjadi tidak sah. F.H van den Burg seorang profesor hukum konstitusi dari Italia⁴ menyebutkan bahwa keputusan dianggap tidak sah jika dibuat oleh organ yang tidak berwenang, mengandung cacat bentuk, cacat isi,

⁴“Biografi F H Van den Burg”, <https://www.parlement.com/id>, diunduh pada tanggal 8 Juli 2017, pukul 18.45.

dan cacat kehendak. A.M Donner seorang tokoh ahli hukum dari Belanda⁵ mengemukakan akibat-akibat dari keputusan yang tidak sah yaitu sebagai berikut.

- a. Keputusan itu harus dianggap batal sama sekali.
- b. Berlakunya keputusan itu dapat digugat:
 - 1) Dalam banding (*beroep*)
 - 2) Dalam pembatalan oleh jabatan (*amtshalve vernietiging*) karena bertentangan dengan undang-undang.
 - 3) Dalam penarikan kembali (*interekking*) oleh kekuasaan yang berhak (*competent*) mengeluarkan keputusan itu.
- c. Dalam hal keputusan tersebut, sebelum dapat berlaku, memerlukan persetujuan (penuguhan) suatu badan kenegaraan yang lebih tinggi, maka persetujuan itu tidak diberi.
- d. Keputusan itu diberi tujuan lain daripada tujuan permulaannya (*conversie*).

Meskipun suatu keputusan itu dianggap sah dan akan menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, akan tetapi keputusan yang sah itu tidak dengan sendirinya berlaku, karena untuk berlakunya suatu keputusan harus memerhatikan dua hal berikut ini; pertama, jika berdasarkan peraturan dasarnya terhadap keputusan itu tidak memberi kemungkinan untuk mengajukan permohonan banding bagi yang dikenai keputusan, maka keputusan itu mulai berlaku sejak saat diterbitkan. Kedua, jika berdasarkan peraturan dasarnya terdapat kemungkinan untuk mengajukan banding terhadap

⁵“Biografi A M donner”, https://nl.wikipedia.org/wiki/André_Donner, diunduh pada tanggal 8 Juli 2017, pukul 18.30.

keputusan yang bersangkutan, maka keberlakuan keputusan itu tergantung dari proses banding itu.

Keputusan yang sah sudah dinyatakan berlaku, disamping mempunyai kekuatan hukum formal dan materiil, juga akan melahirkan prinsip praduga rechtmatig (*praesumptio iustae causa*). Prinsip ini mengandung arti bahwa “ *setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau administrasi negara itu dianggap sah menurut hukum* ”. Asas praduga rechtmatig ini membawa konsekuensi bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, kecuali setelah ada pembatalan (*vernietiging*) dari pengadilan. Lebih lanjut, konsekuensi praduga rechtmatig ini adalah bahwa pada dasarnya keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah itu tidak dapat ditunda pelaksanaannya meskipun terdapat keberatan, banding, perlawanan, atau gugatan terhadap sesuatu keputusan oleh pihak yang dikenai keputusan tersebut.

Asas ini dianut pula oleh UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 67 ayat (1); “*Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang di gugat*”. Dalam penjelasannya antara lain disebutkan, “ akan tetapi selama hal itu belum diputus oleh pengadilan, maka Keputusan Tata Usaha Negara memang dimaksudkan untuk menguji apakah dugaan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu melawan hukum beralasan atau tidak. Itulah dasar hukum acara Tata Usaha Negara yang bertolak dari

anggapan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara itu selalu menurut hukum. Dari segi perlindungan hukum, maka Hukum Acara Tata Usaha Negara yang merupakan sarana hukum untuk dalam keadaan konkret meniadakan anggapan tersebut. Oleh karena itu, pada dasarnya selama hal tersebut belum diputuskan oleh pengadilan, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dianggap menurut hukum dan dapat dilaksanakan. Akan tetapi, dalam keadaan tertentu, penggugat dapat mengajukan permohonan agar selama proses berjalan, Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu diperintahkan ditunda pelaksanaannya”.

Asas praduga rechtmatig (*Praesumptio iustae causa*) tersebut berkaitan dengan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) yang terdapat dalam asas – asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). Meskipun diasumsikan bahwa setiap keputusan yang telah dikeluarkan dianggap sah menurut hukum, akan tetapi didalam praktik administrasi Indonesia terdapat klausula pengaman (*veiligheidsclausule*) yang pada umumnya berbunyi; “*Apabila di kemudian hari terdapat kekeliruan atau kekurangan, maka surat keputusan ini akan ditinjau kembali*”. Rumus seperti itu disatu sisi bertentangan dengan asas kepastian hukum dan disisi lain bertentangan dengan asas praduga rechtmatig. Dengan kata lain, klausula pengaman itu merupakan suatu hal yang keliru, tidak bermanfaat dan mubajir, sebab dapat menggoyahkan sendi-sendi kepastian hukum. Meskipun asas praduga rechtmatig (*Praesumptio Iustae Causa*) ini demikian penting dalam melandasi setiap keputusan dengan beberapa

konsekuensi yang lahir darinya, namun asas ini tidak berarti meniadakan sama sekali kemungkinan perubahan, pencabutan, atau penundaan keputusan tata usaha negara. Pencabutan (*intrekking*), perubahan (*wijziging*), dan penundaan (*schorsing*) keputusan tata usaha negara dapat dilakukan dengan beberapa alasan, sebagaimana akan dijelaskan pada saat membicarakan tentang sanksi-sanksi dalam hukum Administrasi Negara.⁶

Dalam keputusan TUN tersebut layaknya memiliki syarat-syarat sahnya suatu keputusan yakni

- a. Syarat Materil, yaitu syarat yang berkaitan dengan isi, syarat materiil tersebut di bagi menjadi 3 bagian yaitu :
 1. Harus di buat oleh aparat yang berwenang;
 2. Keputusan tata usaha negara tidak mengalami kekurangan yuridis yang artinya tidak memiliki unsur-unsur paksaan, kekhilafan (unsur kesengajaan) dan penipuan;
 3. Tujuan ketetapan sama dengan tujuan yang mendasarinya.
- b. Syarat Formil, yaitu syarat yang berkaitan dengan bentuk. Syarat formil di bagi menjadi 3 bagian yaitu :
 1. Bentuk ketetapan harus sama dengan bentuk yang di kehendaki oleh peraturan yang mendasarinya;
 2. Prosedur harus sama dengan bentuk yang di atur dalam peraturan yang mendasarinya;
 3. Syarat khusus yang di kehendaki oleh peraturan dasar harus tercermin dalam keputusan.

⁶WicptoSetiadi. *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara*.(jakarta,Raja GrafindoPersada)h. 50.

Apabila suatu KTUN tidak memiliki atau tidak memenuhi persyaratan yang tercantum pada bagian (B) dapat dinyatakan batal.

Batal menurut Prof. Muchsan ada 3 yaitu :

- a. Batal mutlak, artinya semua perbuatan yang pernah dilakukan dianggap belum pernah ada. Aparat yang berhak untuk menyatakan adalah hakim berdasarkan putusannya. Hal ini dapat dilihat pada akibathapusnyahakpakaipadatanah yang bisa kembali ke padanegara
- b. Batal demi Hukum, dimana semua perbuatan yang pernah dilakukan dianggap belum pernah ada dan sebagian perbuatan dianggap sah yang batal hanya sebagian saja dan aparat yang berhak untuk menyatakannya adalah yudikatif dan eksekutif.
- c. Dapat di batalkan, artinya semua perbuatan yang dilakukan dianggap sah, pembatalan berlaku semenjak dinyatakan batal. Hal ini dapat terjadi karena adanya gugatan Tata Usaha Negara dengan *nietrechtgeldig* sertifikatanah.

PadaprinsipnyasamadengugatanobjeksengketaKeputusanTataUsaha Negara lainnya. Alasan menggugat (*beropsgonden*), berdasarkan alasan-alasan yang di tentukan secara alternative dalam pasal 53 ayat 2 huruf (a), (b) dan (c) dan UU No. 5 Tahun 1986 yang kini di amandemen menjadi UU No. 9 Tahun 2004.

D. Dasar Hukum Keputusan Tata Usaha Negara

Dari sisi kekuatan hukum yang dimilikinya, keputusan Tata Usaha Negara dapat di golongan menjadi 2 (dua), yaitu :

- a. 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).
- b. 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 :

- a. Kekuatan hukum Formil (*formeel rechtskracht*)

Yakni 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.

b. Kekuatan hukum materiil (*Materiele Rechtskracht*)

Yakni 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.⁷

Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab IX Tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 24 ayat (2) dinyatakan bahwa: Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Kalimat yang sama, dinyatakan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan kehakiman. Dalam Undang-Undang ini juga dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung adalah meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. PTUN sebagai salah satu

⁷Sangadji, Z. A. *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara*. (Magetan Citra Aditya Bakti). h 74

lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang berada dibawah Mahkamah Agung, diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Alasan perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dikarenakan dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan demi penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam menegakan hukum dan keadilan.

Pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 adalah:

1. Pasal 2 tentang batasan ruang lingkup Keputusan TUN
2. Pasal 4, Pasal 6 tentang kedudukan dan tempat PTUN
3. Pasal 12, Pasal 13 tentang tentang pembinaan dan pengawasan hakim
4. Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16 tentang syarat pengangkatan dan pemberhentian hakim
5. Pasal 17, Pasal 18 tentang sumpah dan larangan hakim
6. Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 tentang pemberhentian hakim
7. Pasal 26 tentang penahanan hakim
8. Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38 tentang Panitera
9. Pasal 42, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 46 tentang Wakil Sekretaris PTUN

10. Pasal 53 tentang alasan pengajuan gugatan

11. Pasal 116 tentang salinan putusan PTUN

Selain itu, terdapat Pasal yang dinyatakan dihapus, yaitu pasal 118 tentang pengajuan gugatan pihak ketiga. Penambahan Pasal 9A tentang pengkhususan di lingkungan PTUN, Pasal 39A-39E tentang Juru Sita, dan 143A tentang masih berlakunya sebagian pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.⁸

Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU. Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 1 ayat 10 mengatur bahwa Sengketa Tata Usaha Negara adalah 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 usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 1 ayat 10 tersebut, maka konstruksi Sengketa Administrasi/tata usaha negara setidaknya memiliki 3 elemen:

1. Adanya seseorang/orang atau Badan Hukum Perdata
2. Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di daerah
3. Adanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan-an.⁹

⁸Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

⁹Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU. Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara