

**PENERAPAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK
(AUPB) DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA (PTUN) TAHUN 1991
SAMPAI DENGAN TAHUN 2000**

Sufriadi

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Email: sufriadi14@gmail.com

Abstract

This study examines the application of the general principles of good governance (AUPB) by the State Administrative Court (PTUN) from 1991 to 2000. The year range which is the first period of the State Administrative Court (PTUN) began to carry out its duties in adjudicating disputes. Interestingly, the use of the AUPB was actually not explicitly accommodated by Act Number 5 of 1986 to be used as part of an instrument that can be used by judges. This study focused on the use of primary legal material in the form of a collection of State Administrative Court (PTUN) decisions in the span of the year as objects. The research approach used is a juridical approach, case approach, and legal history approach. The results of this study concluded that AUPB has been popularly implemented in the State Administrative Court (PTUN) environment since the agency effectively examined and decided cases. Technically, the freedom of judges is very prominent in the use of the type of AUPB, so that judges often used AUPB that is different from the type argued by the parties. Then, in terms of the term or type of principle, there are at least 16 types of principles used by the State Administrative Court (PTUN) judges in that period.

Keywords: General Principles of Good Governance, State Administrative Courts, Disputes.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji tentang penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) pada tahun 1991 hingga tahun 2000. Rentang tahun yang merupakan periode satu dasawarsa pertama PTUN mulai melaksanakan tugasnya mengadili sengketa. Menariknya, penggunaan AUPB tersebut sebetulnya tidak diakomodir secara eksplisit oleh UU No. 5 Tahun 1986 untuk dijadikan sebagai bagian dari instrumen yang dapat digunakan oleh hakim. Penelitian ini berfokus pada penggunaan bahan hukum primer berupa kumpulan putusan PTUN dalam rentang tahun tersebut sebagai objek. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan yakni pendekatan yuridis, pendekatan kasus dan pendekatan sejarah hukum. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa AUPB sudah populer diimplementasikan di lingkungan PTUN sejak lembaga itu efektif memeriksa dan memutus perkara. Secara teknis, keleluasaan hakim terlihat sangat menonjol dalam penggunaan jenis AUPB, sehingga hakim tidak jarang menggunakan AUPB yang berbeda dari jenis yang

didalilkan para pihak. Kemudian, dari sisi istilah atau penamaan jenis asas, terdapat setidaknya 16 jenis asas yang digunakan oleh hakim PTUN pada periode tersebut.

Kata Kunci: Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Pengadilan Tata Usaha Negara, Sengketa.

A. Latar Belakang Masalah

Kajian kesejarahan hukum menunjukkan, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) mulai mendapat perhatian di Indonesia setelah dipaparkan oleh seorang ahli hukum Belanda bernama R. Crinckle Le Roy dalam sebuah kuliah penataran pada tahun 1978.¹ Beberapa waktu kemudian, pembicaraan mengenai AUPB menjadi lebih sering dilakukan hingga memunculkan gagasan agar asas-asas ini diadopsi ke dalam peraturan perundang-undangan. Momentum itu muncul ketika Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara diajukan oleh pemerintah pada tahun 1982. Dalam penelusuran Adriaan Bedner, AUPB bahkan sudah menjadi bagian dari materi pembahasan RUU tersebut sebagai dasar gugatan penggugat dan instrumen pengujian bagi hakim TUN,² meskipun belum terdapat rumusan pasal yang secara eksplisit mengaturnya dalam RUU tersebut. Namun pembahasan tidak berlanjut setelah pihak Pemerintah menarik RUU tersebut karena dianggap adanya kekurangan sehingga perlu dilengkapi dan disempurnakan,³ dan Pemerintah kembali mengajukan RUU serupa pada April 1986.

Secara konseptual, munculnya AUPB tidak terlepas dari upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bertanggungjawab dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan. Hal ini dapat ditelusuri jauh ke belakang di beberapa negara yang telah terlebih dahulu menerapkan dan mengembangkan

¹ SF Marbun, 2014, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 106-107.

² Saat itu, Pemerintah menganut pandangan yang cukup liberal, yakni agar pengadilan tata usaha negara harus diberikan kekuasaan untuk menerapkan semua dasar uji material "kontinental" modern, termasuk prinsip-prinsip umum tata usaha negara yang baik (AUPB). Hal yang tercermin dalam RUU yang diajukan pemerintah tersebut disepakati oleh semua partai, namun PDI dan PPP menekankan agar pengadilan tidak diizinkan mengadili kesangkilan sebuah keputusan tata usaha negara. Adriaan W. Bedner, 2010, *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sebuah Studi Sosio-Legal* (Terj.), HuMa-Jakarta, Jakarta, hlm. 45.

³ Keterangan Pemerintah di Hadapan Sidang Paripurna DPR-RI Mengenai RUU-PTUN, disampaikan oleh Menteri Kehakiman RI, Ismail Saleh pada 29 April 1986

AUPB.⁴ Dalam konteks Indonesia, eksistensi AUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih terasa urgensinya ketika Undang-Undang Dasar 1945 memproklamkan diri menganut konsep negara hukum modern/materiil atau sering pula disebut sebagai ajaran negara kesejahteraan (*welfaarstaat/welfare state*). Konsep bernegara yang muncul pada abad ke-20 ini menimbulkan pengaruh besar dalam konstruksi hubungan antara negara dengan rakyat. Jika sebelumnya, di bawah konsepsi negara hukum formil/ *nachwachtersstaat* negara hanya dibebani tugas memenuhi kebutuhan dasar rakyat untuk tetap aman, tertib dan jauh dari gangguan, kini tuntutan terhadap negara jauh lebih besar, yakni untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Tanggungjawab yang besar itu pula yang kemudian melahirkan konsekwensi berupa kewenangan besar bagi administrasi negara, yang meliputi nyaris segala aspek kehidupan masyarakat.⁵ Secara praktis diwakili dengan terma pelayanan publik (*public servis*) oleh negara.⁶ Selain itu, kepada administrasi negara diberikan pula wewenang untuk mempergunakan lembaga *freies ermessen* atau *discretionaire*, yakni kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendesak yang muncul secara tiba-tiba, dimana hukum tidak mengaturnya.⁷

Sampai di sini, peluang timbulnya konflik dan benturan kepentingan antara administrasi negara dengan warga menjadi semakin sulit dihindari. Beberapa pakar menyebutnya sebagai sebuah kondisi dilematis,⁸ sebab di satu sisi negara dituntut untuk bertanggungjawab mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya, namun di sisi lain negara juga memiliki peran, tugas dan kewenangan sangat luas, yang secara alami juga membuka peluang lebih besar terjadinya penyimpangan. Oleh karenanya, babak perjalanan penyelenggaraan negara kemudian dihadapkan pada upaya merumuskan instrumen yang dapat mengakomodir dua kepentingan tersebut: kepentingan warga negara dan kepentingan administrasi negara sekaligus. Di Indonesia, upaya tersebut antara lain diwujudkan bersamaan dengan

⁴ Ridwan, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 230-231.

⁵ Bagir Manan, 1990, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945", *Disertasi*, UNPAD, Bandung, hlm. 8.

⁶ Mustamu Julista, "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Sasi*, Vol. 17, No. 2, Bulan April-Juni 2011, hlm. 1.

⁷ Sjahran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 60.

⁸ Miriam Budiardjo, 1982, *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, Jakarta, hlm. 78-80.

penerbitan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Administrasi. Persoalannya, ketika UU PTUN disahkan AUPB tidak diakomodir sepenuhnya sebagai bagian dari instrumen yang dapat digunakan warga negara untuk melakukan komplain atas tindakan administrasi negara yang dinilai merugikan. Padahal materi ini dinilai menjadi salah satu instrumen penting dalam mewujudkan dua kepentingan tersebut. Di dalam Pasal 53 ayat (2) UU PTUN yang mengatur tentang dasar mengajukan gugatan dan menilai obyek sengketa, tidak didapati ketentuan yang secara eksplisit mengatur tentang AUPB, meskipun beberapa kalangan menganggap ketentuan Pasal 53 ayat (2) tersebut telah mengakomodirnya secara terbatas.⁹

Kondisi ini sempat memantik diskusi di kalangan para ahli pada tahun-tahun berikutnya. Secara umum, mereka berpendapat bahwa AUPB tetap aplikatif dalam menilai keabsahan keputusan pejabat administrasi. Philipus M. Hadjon, misalnya, menyatakan bahwa Pasal 53 ayat (2) huruf b dan huruf c pada dasarnya juga mengandung asas-asas umum pemerintahan yang baik. Untuk pengembangan asas-asas tersebut, Pasal 14 dan Pasal 27 UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dapat dijadikan dasar hukum.¹⁰

Di lain pihak, praktik pemeriksaan perkara di PTUN ternyata jauh lebih maju. Beberapa saat setelah UU PTUN dinyatakan mulai efektif berlaku di seluruh wilayah Indonesia melalui PP No. 7 Tahun 1991, sudah ada PTUN yang menjatuhkan putusan yang amarnya menyatakan batal atau tidak sah KTUN dengan alasan bertentangan dengan AUPB, seperti PTUN Palembang No.

⁹ “Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah: a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut; c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut”

¹⁰ Philipus M. Hadjon dalam Zairin Harahap, 2015, *Hukum Acara Peradilan Tata Usahan Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 109-110. Lihat juga, Indroharto, 2004, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 293, Ridwan, *Hukum Administrasi...*, *op.cit.*, hlm. 240-241.

06/PTUN/G/PLG/1991 dan putusan PTUN Jakarta No. 010/G/1991/PTUN-JKT.¹¹ Beberapa hal ini pula yang tampaknya berperan untuk mendorong penerbitan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 052/Td.TUN/III/1992 tentang Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), tanggal 25 Maret 1992 yang antara lain berisi tentang pelaksanaan AUPB dalam memutus sengketa TUN. Poin V-1 SEMA tersebut memperbolehkan Hakim PTUN menggunakan AUPB untuk menguji obyek sengketa,¹² sehingga dalam perjalanan berikutnya penggunaan AUPB dalam proses persidangan (memutus perkara) di PTUN menjadi umum dilakukan, bahkan juga oleh para pihak yang bersengketa.

B. Rumusan Masalah

Kajian ini akan mengulas mengenai penerapan AUPB oleh PTUN di tengah tidak-adanya landasan yuridis yang secara eksplisit mengakomodirnya pada periode tahun 1991 sampai dengan 2000. Rentang waktu tersebut menandai satu dasawarsa pertama PTUN di Indonesia efektif beroperasi. Sejalan dengan itu, penelitian ini juga sekaligus akan mengidentifikasi jenis-jenis AUPB dalam proses berperkara di PTUN, terutama melalui kumpulan putusan obyek penelitian ini.

1. Bagaimana penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) pada tahun 1991 hingga tahun 2000?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif atau penelitian doktiner, yakni penelitian yang menitikberatkan kajian untuk melihat, memahami dan menganalisis materi atau bahan-bahan hukum,¹³ yang dalam konteks ini berupa

¹¹ Beberapa contoh putusan PTUN lainnya juga dapat dilihat lebih lanjut dalam, SF Marbun, *Asas-Asas Umum...*, *op.cit.*, hlm. 119-125.

¹² Poin V-1 SEMA tersebut berbunyi: “...jika Hakim mempertimbangkan asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai alasan pembatalan suatu keputusan yang digugat, hendaknya tidak dimasukkan dalam diktum putusan melainkan cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebutkan asas mana dari asas-asas umum pemerintahan yang layak itu yang dilanggar”.

¹³ Suratman dan Philips Dillah, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Alfabeta, Bandung, hlm. 51.

putusan PTUN yang memuat asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai bagian dari pertimbangan dan memutus perkara.

Sebagai penelitian normatif, maka data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari tiga bahan hukum. *Pertama*, bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif (mempunyai otoritas). Bahan hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari putusan-putusan pengadilan tata usaha negara (PTUN) dan peraturan perundang-undangan serta catatan-catatan resmi dan relevan dengan fokus penelitian ini. *Kedua*, bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi namun memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum yang masuk dalam penelitian ini terdiri dari buku, jurnal, artikel dan literatur lainnya yang berkaitan dengan penelitian. *Ketiga*, bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus dan ensiklopedia.

Adapun teknik pengumpulan bahan-bahan tersebut di atas dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan melakukan inventarisasi dan mempelajari bahan-bahan yang telah tersedia (pustaka) berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal dan literatur lainnya yang berkaitan dengan fokus penelitian. Khusus bahan primer berupa putusan PTUN, penelusuran bahan dilakukan baik secara elektronik melalui situs resmi Mahkamah Agung dan beberapa PTUN di Indonesia, serta sumber-sumber terkait lain yang dapat dipertanggungjawabkan.

Terdapat tiga pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini. *Pertama*, pendekatan yuridis-normatif. Pendekatan ini digunakan karena disamping kajian berada dalam bidang hukum, penelitian ini juga akan mengkaji permasalahan dari segi hukum baik yang terwujud dalam peraturan tertulis maupun hukum tidak tertulis yakni asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). *Kedua*, pendekatan kasus yaitu pendekatan yang menitikberatkan analisa pada *ratio decidendi* (pertimbangan-pertimbangan hukum) yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada amar putusannya. Setelah melalui penelusuran, terdapat 68 putusan dari berbagai PTUN di Indonesia yang berhasil dikumpulkan dan dijadikan sebagai bahan penelitian ini. Putusan-putusan tersebut masuk dalam

kualifikasi bahan yang relevan karena penggunaan AUPB, baik oleh para pihak yang bersengketa maupun oleh hakim dalam menilai obyek yang disengketakan. Dan *ketiga*, pendekatan sejarah hukum.

D. Hasil dan Pembahasan

1. Penggunaan Jenis AUPB Sebagai Instrumen Pengujian oleh Hakim PTUN

Kajian tentang AUPB dalam tinjauan sejarah dan perkembangannya di Indonesia selalu menempatkan posisi lembaga Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di tempat yang istimewa. Dinyatakan begitu mengingat vitalnya peran yang dilakukan institusi tersebut dalam mempopulerkan AUPB menjadi salah satu instrumen pengujian di lingkungan peradilan administrasi dalam memeriksa dan memutus perkara, baik di tingkat pertama maupun tingkat banding.

Terlepas dari jumlah putusan yang ditampilkan dan dianalisis dalam penelitian ini, sejak tahun-tahun pertama PTUN resmi bekerja untuk memeriksa dan memutus perkara, telah didapati hakim-hakim dari beberapa PTUN yang menggunakan AUPB dalam menilai sah-tidaknya obyek perkara (KTUN). Di PTUN Jakarta, dalam perkara yang pertama sekali diproses yakni Perkara Nomor 01/PTUN/JKT/1991, istilah ‘Azas-azas umum pemerintahan yang baik (AUPB)’ telah mengemuka sekaligus digunakan oleh hakim, tepatnya asas larangan sewenang-wenang. Sementara di dalam Putusan No. 010/G/1991/PTUN-JKT, AUPB bahkan dieksplorasi sedemikian rupa oleh majelis hakim, sehingga kesan bahwa AUPB merupakan sesuatu yang baru dan asing, seperti tidak muncul. Dalam memutus perkara ini, hakim menggunakan dua AUPB sekaligus, yaitu asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*) dan asas kecermatan.¹⁴

Merujuk pada putusan-putusan PTUN bahan penelitian ini, tampak berbagai jenis AUPB telah digunakan hakim dengan intensitas

¹⁴ Penggunaan AUPB, khususnya asas kecermatan, kembali ditegaskan oleh PT.TUN DKI Jakarta dalam upaya Banding yang diajukan oleh Tergugat Lihat dalam Putusan Nomor 13/B/1991/PT.TUN.JKT.

masing-masing asas. Dari sisi istilah atau penamaan asas yang digunakan, hakim-hakim PTUN menggunakan tidak kurang dari 16 jenis AUPB (*lihat Tabel 1*), yang sekaligus menggambarkan pengakuan terhadap asas lain di luar yang secara eksplisit ditentukan UU PTUN 1986: asas larangan sewenang-wenang dan asas larangan penyalahgunaan wewenang. Begitupun, diadopsinya jenis AUPB tersebut di dalam UU PTUN tidak dipungkiri telah memberi pengaruh signifikan pada penggunaannya di lapangan peradilan, khususnya asas larangan sewenang-wenang. Selain dengan penggunaan secara langsung terhadap jenis asas, dalam berbagai putusan juga ditemukan penggunaan AUPB secara umum (*general*), tanpa menentukan secara eksplisit jenis asas tertentu.

Tabel 1
Jenis AUPB dan Penggunaannya Oleh Hakim PTUN Periode 1991 s/d 2001¹⁵

No.	Jenis AUPB	Digunakan Hakim PTUN
1.	Asas Larangan Sewenang-wenang	21 kali
2.	Asas Kecermatan	13 kali
3.	Asas Larangan Penyalahgunaan Wewenang	8 kali
4.	Asas Kepastian Hukum	4 kali
5.	Asas Kehati-Hatian	4 kali
6.	Asas <i>audi et alteram partem</i>	4 kali
7.	Asas Keseimbangan	3 kali
8.	Asas Permainan Yang Layak (<i>Fair Play</i>)	3 kali
9.	Asas Kejujuran	2 kali
10.	Asas Pengharapan	2 kali
11.	Asas Keadilan	2 kali
12.	Asas Kepercayaan	1 kali
13.	Asas Spesialialitas	1 kali

¹⁵ Dari total jumlah putusan bahan penelitian ini, pertimbangan hakim PTUN dengan menggunakan AUPB terdapat dalam 45 putusan, sementara 23 diantaranya tidak menggunakan AUPB termasuk tiga diantaranya perkara berakhir sampai eksepsi.

14.	Asas Persamaan	1 kali
15.	Asas Kepatutan	1 kali
16.	Asas Keterbukaan	1 kali
17.	AUPB (secara umum)	5 kali

Hanya saja, penting dijadikan catatan bahwa berbagai jenis-jenis AUPB dengan jumlah tersebut tidak lantas dapat dijadikan sebagai dasar justifikasi, sebab dalam pencermatan lebih lanjut, sebagian besar jenis asas tersebut berbeda dari sisi penamaan atau pengistilahan semata, sementara substansinya ketika diterapkan kepada kasus konkrit memiliki kesamaan-kesamaan. Tegasnya, terdapat berbagai jenis asas dalam tabel tersebut yang pada dasarnya hanyalah merupakan wujud dari jenis asas lain saja, dimana ketika digunakan sebagai instrumen pengujian, hakim menggunakan indikator-indikator yang tidak berbeda. Oleh karenanya, ditampilkannya jenis-jenis AUPB tersebut tidak lebih merupakan sebagai gambaran akan pengakuan terhadap eksistensi AUPB di lingkungan peradilan administrasi Indonesia.

Sebagaimana dalam Tabel 1 tersebut, dominasi penggunaan asas larangan sewenang-wenang oleh hakim PTUN begitu mencolok jika dibanding penggunaan berbagai jenis asas lainnya. Berdasar putusan-putusan PTUN bahan penelitian ini, asas larangan sewenang-wenang total digunakan dalam 21 perkara (putusan) berbanding 8 perkara (putusan) yang menggunakan asas larangan penyalahgunaan wewenang. Perbandingan penggunaan dua asas tersebut juga patut menjadi catatan tersendiri mengingat keduanya tercantum di dalam UU PTUN tahun 1986. Di sisi lain, penggunaan asas kecermatan (dalam 13 putusan) justru melampaui kuantitas penggunaan asas larangan penyalahgunaan wewenang, meskipun asas kecermatan tidak turut diadopsi (secara eksplisit) di dalam UU PTUN. Intensitas penggunaan asas larangan penyalahgunaan wewenang tersebut justru hampir berimbang dengan asas-asas lain seperti asas kepastian hukum, asas kehati-hatian dan asas keadilan masing-masing dalam 4

perkara/putusan, serta asas keseimbangan dan asas permainan yang layak (*fair play*) yang masing-masing digunakan dalam 3 putusan.

Sebagai asas yang paling sering digunakan, asas larangan sewenang-wenang itu menarik lebih lanjut diamati karena penggunaannya oleh hakim-hakim PTUN dalam memutus perkara dilakukan secara berbeda-beda. Dalam beberapa putusan, terdapat penegasan bahwa larangan sewenang-wenang merupakan bagian dari AUPB. Namun dalam sebagian besar putusan, penggunaan asas ini ditempatkan secara terpisah atau berdiri sendiri, tanpa *embel-embel* istilah AUPB yang mengiringinya. Dalam pertimbangan hukum Putusan No. 03/G/1998-PTUN.YK sama sekali tidak menyinggung AUPB ketika menggunakan ‘larangan sewenang-wenang’ untuk menilai KTUN. Istilah larangan sewenang-wenang bahkan tidak dibarengi dengan istilah ‘asas’, melainkan langsung merujuk kepada ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf c UU PTUN. Pertimbangan putusan tersebut antara lain menyatakan:

“Menimbang, bahwa dari uraian pertimbangan Hukum tersebut di atas, Tergugat I telah terbukti dengan sah dan meyakinkan bahwa tindakannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan demikian Majelis Hakim berpendapat apabila Tergugat II mau mempertimbangkan dengan cermat semua kepentingan yang terkait yang ditimbulkan oleh tindakan Tergugat I tersebut, Tergugat II tidak akan mengambil langkah untuk melegalisir Surat keputusan bukti P.01 dengan menerbitkan Surat Keputusan P.02 dengan demikian tindakan Tergugat II adalah merupakan tindakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan aturan hukum yang berlaku serta sewenang-wenang seperti yang dimaksud Pasal 53 (2) a dan c UU No. 5 Tahun 1986...”

Hal serupa juga terdapat dalam Putusan No. 157/B/TUN/1999/PT.TUN.JKT dimana hakim tidak menyertakan istilah AUPB ketika menggunakan instrumen ‘larangan sewenang-wenang’ untuk menyatakan batal obyek sengketa. Sementara dalam Putusan No. 048/G.TUN/2000/PTUN-JKT dan Putusan No. 149/B/2000/PT.TUN.JKT, asas larangan sewenang-wenang dan asas larangan penyalahgunaan wewenang secara langsung merujuk Pasal 53

ayat (2), tanpa mengaitkan atau menyatakan sebagai bagian dari AUPB. Berdasarkan bahan penelitian ini, hakim PTUN umumnya menggunakan pola seperti ini dalam memutus perkara jika menggunakan dua instrumen tersebut, baik salah satu maupun keduanya sekaligus, dalam menilai obyek sengketa (KTUN).

Penggunaan instrumen ‘larangan sewenang-wenang’ dan ‘larangan penyalahgunaan wewenang’ dengan secara langsung merujuk kepada Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c tanpa menyatakan sebagai bagian dari AUPB, bisa saja menimbulkan kesan bahwa keduanya memang berbeda atau bukan bagian dari AUPB. Terlebih, ketika salah satu atau keduanya digunakan secara bersamaan dengan jenis AUPB lain untuk menilai obyek sengketa, hakim-hakim PTUN justru cenderung tidak menyatukan dalam wadah AUPB, melainkan membedakan antara kedua instrumen tersebut dengan AUPB. Misalnya, dalam Putusan No. 132/B/1994/PT.TUN.JKT Majelis Hakim menggunakan tiga asas sekaligus untuk menilai obyek sengketa, yakni asas keadilan, asas kepatutan dan asas larangan sewenang-wenang. Di akhir-akhir pertimbangan putusan, hakim menegaskan bahwa asas keadilan dan asas kepatutan merupakan bagian dari AUPB.¹⁶

Menariknya, terdapat pula beberapa putusan yang menjustifikasi pelanggaran terhadap Pasal 53 ayat (2) huruf c tersebut karena Pejabat TUN melanggar jenis AUPB lainnya. Misalnya, dalam pertimbangan Putusan No. 05/G.TUN/1995-PTUN.SBY, Majelis Hakim menyatakan Tergugat melanggar asas kecermatan dan asas keseimbangan dalam menerbitkan obyek sengketa. Oleh karena melanggar asas tersebut, Majelis Hakim kemudian menyimpulkan bahwa keputusan yang diterbitkan Tergugat merupakan perbuatan sewenang-wenang sebagaimana Pasal 53 ayat (2) huruf c UU No. 5 Tahun 1986. Sementara dalam Putusan No. 227/G/2001/PT.TUN.JKT, Majelis hakim menyatakan bahwa tindakan Tergugat telah memenuhi kriteria Pasal 53 ayat (2) huruf c (larangan sewenang-wenang) karena tidak

¹⁶ Putusan Nomor: 148/G.TUN/1999-PTUN-JKT dan Putusan No. 021/G/1993/Peg/PTUN-JKT.

melaksanakan AUPB, tanpa spesifik menyebut jenis asas yang dimaksud. Pertimbangan hukum putusan tersebut antara lain menyatakan:

“Menimbang, bahwa dari uraian pertimbangan tersebut di atas Majelis Hakim Pengadilan Tinggi berkesimpulan bahwa Tergugat dalam menerbitkan/mengeluarkan obyek perkara a quo adalah tidak tepat dan tidak dapat dibenarkan karena telah tidak memperhatikan secara seksama hak-hak para Penggugat baik dalam berserikan maupun dalam tuntutan dalam arti tidak melaksanakan Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Baik, karenanya tindakan Tergugat dalam menerbitkan obyek perkara a quo telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 53 ayat (2)c UU No. 5 Tahun 1986”.

Meskipun demikian, terdapat pula sejumlah putusan yang menegaskan bahwa Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c tersebut merupakan bagian dari AUPB. Agaknya, hal ini menjadi penetralisir kesan sebagaimana di atas, sekaligus mengkonfirmasi latar belakang penentuan Pasal 53 berada dalam ranah AUPB. Di dalam Putusan No. 127/G.TUN/1998-PTUN-JKT, Majelis Hakim sejak awal telah mengklasifikasikan instrumen yang digunakan untuk menilai obyek sengketa, sesuai dengan dalil Penggugat, yakni apakah Tergugat melanggar peraturan perundang-undangan dan AUPB sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a, b dan c. Hal serupa juga didapati di dalam Putusan No. 38/BDG.TUN/1997/PT.TUN.UJ.PDG yang menyatakan bahwa Tergugat telah melakukan penyalahgunaan wewenang sebagai bagian dari pelanggaran terhadap AUPB. Di dalam pertimbangan hukum, Hakim menerapkan asas tersebut sesuai dengan kriteria/unsur sebagaimana ditentukan dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b, bahwa Tergugat menerbitkan keputusan obyek sengketa tidak sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepadanya. Di tingkat pertama Putusan No. 53/G.TUN/1996/P.TUN.U.PDG, Majelis Hakim antara lain menyatakan bahwa tindakan Tergugat menerbitkan obyek sengketa tidak melanggar asas larangan sewenang-wenang dan asas larangan penyalahgunaan wewenang serta beberapa jenis AUPB lainnya, sebagaimana didalilkan Penggugat.

Selain paparan di atas, penggunaan AUPB secara berbeda-beda oleh hakim PTUN juga ditunjukkan dengan cara hakim mengutip dan menerapkannya sebagai instrumen menilai obyek sengketa. Merujuk pada putusan-putusan bahan penelitian ini, sebagian besar putusan memberi penjelasan terhadap setiap asas yang digunakan untuk menilai keabsahan obyek sengketa, meskipun dikemukakan secara langsung-teknis terhadap persoalan yang disengketan.¹⁷ Ini pula tampaknya yang menjadi penyebab timbulnya potensi “tumpang-tindih” kriteria/indikator suatu asas dengan jenis asas lainnya, selain pada periode tersebut memang belum terdapat penjelasan yang baku terhadap jenis-jenis AUPB. Begitupun, terdapat pula sejumlah putusan yang menggunakan asas-asas tersebut secara umum (general) dengan diwakili istilah AUPB.¹⁸

Beragamnya penerapan AUPB, sebagaimana beberapa diantaranya dipaparkan di atas, menunjukkan bahwa dinamika perkembangan AUPB di lingkungan PTUN telah berjalan sejak awal resmi menangani perkara. Salah satu hal yang tampak paling mencolok dalam dinamika tersebut adalah keleluasaan atau kemandirian hakim dalam menggunakan AUPB sebagai instrumen penilaian obyek sengketa. Keleluasaan dalam penggunaan AUPB antara lain tampak pada tidak terikatnya hakim PTUN terhadap dalil para pihak. Merujuk pada bahan penelitian ini, gambaran seperti ini tersebar putusan-putusan PTUN. Dalam Putusan No. 148/G.TUN/1999-PTUN-JKT, misalnya, para pihak mengusung asas larangan sewenang-wenang untuk menguatkan dalil masing-masing, namun hakim PTUN justru menggunakan asas keterbukaan dan asas kehati-hatian sebagai bagian dari instrumen menilai obyek perkara.

Keleluasaan hakim dalam menggunakan AUPB tergambar dalam Putusan No. 010/G/1991/PTUN-JKT dan Putusan No. 47/G.TUN/1994-

¹⁷ Putusan No. 26/BDG.G.PL/PT.TUN/1992, Putusan No. 021/G/1993/Peg/PTUN-JKT dan Putusan No. 132/B/1994/PT.TUN.JKT.

¹⁸ Putusan No. 03/B/1992/PT.TUN.JKT; Putusan No. 227/G/2001/PT.TUN.JKT dan Putusan No. 09/G/1997/PT.TUN.JKT.

PTUN.SBY. Pada Putusan No. 010/G/1991/PTUN-JKT, sebagaimana telah dikemukakan, para pihak yang bersengketa sebetulnya sama sekali tidak menggunakan AUPB untuk menguatkan dalil masing-masing. Namun hakim justru menggunakan dan sekaligus menguraikan panjang lebar AUPB sebagai bagian dari dasar penilaian hakim PTUN, khususnya asas larangan sewenang-wenang dan asas kecermatan. Amar Putusan tersebut pada akhirnya menyatakan beberapa KTUN (obyek perkara) yang diterbitkan Para Tergugat batal. Sementara Putusan No. 47/G.TUN/1994-PTUN.SBY, Majelis Hakim PTUN Surabaya yang memeriksa perkara tersebut tidak menggunakan AUPB dalam pertimbangan hukumnya. Padahal, baik Penggugat maupun tergugat cukup serius menguatkan dalil masing-masing dengan menggunakan asas kecermatan.

Kemandirian hakim PTUN sebagaimana dipaparkan di atas adalah suatu hal lumrah atau bahkan suatu kewajiban mengingat terdapat penegasannya melalui UU PTUN. Disamping itu, hal ini selaras pula dengan karakteristik bahwa peradilan administrasi adalah proses peradilan dalam lingkup hukum publik. Pembahasan tentang ini lebih lanjut akan disajikan kemudian.

2. Analisis Penggunaan Jenis AUPB oleh Hakim TUN dalam Menguji Keabsahan Keputusan

Beragamnya asas yang muncul dan digunakan dalam persidangan Peradilan Administrasi jelas menunjukkan kecenderungan yang positif akan perkembangan AUPB di Indonesia, sebagaimana terlihat pada periode berikutnya. Namun, hal tersebut tidak terjadi begitu saja, melainkan terdapat sejumlah faktor yang melatarbelakangi.

Pertama, pengaruh perkembangan AUPB secara teoritik. Sebagaimana telah dikemukakan, perkembangan AUPB di Indonesia ditandai dengan intensitas diskusi akademik, khususnya setelah diperkenalkan oleh R. Crince Le Roy pada tahun 1978. Munculnya diskursus (wacana ilmiah) terkait AUPB dari berbagai kalangan

menjadikan AUPB dengan cepat menjadi isu publik yang dianggap sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini sekaligus mengiringi kebijakan yang telah muncul sebelumnya untuk mendirikan Peradilan Administrasi di Indonesia melalui UU No. 14 Tahun 1970 dan berlanjut ketika pengajuan RUU PTUN oleh Pemerintah pada tahun 1986.

Kuntjoro Purbopranoto menjadi sosok yang pertama sekali menyajikan kajian tentang AUPB, dengan mengemukakan 13 jenis AUPB melalui karyanya yang kemudian menjadi rujukan penting dalam pengembangan AUPB pada periode-periode berikutnya, sekalipun sebagian besar diantaranya merupakan terjemahan dari gagasan Le Roy. Ketika pembahasan RUU tentang PTUN berlangsung di gedung DPR, pengaruh itu mulai terlihat ditandai dengan munculnya gagasan untuk mengintrodusir AUPB sebagai alasan mengajukan gugatan. Gagasan tersebut antara lain disampaikan oleh tim Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan salah satu fraksi di DPR, yakni FKP. Olden Bidara mengemukakan, fraksi FKP juga telah menyebut beberapa jenis asas yang dinilai relevan untuk dimasukkan ke dalam UU PTUN tahun 1986.¹⁹

Pada masa-masa awal PTUN berjalan, Indroharto, sebagaimana dilansir oleh Adriaan Bedner, telah memuat daftar dan membahas sembilan asas yang bisa digunakan hakim sebagai pedoman, yakni: kecermatan formal, *fair play*, justifikasi, kepastian hukum formal, kepastian hukum substantif, kepercayaan, kesetaraan, kecermatan substantif dan proporsionalitas. Lalu, Ketua Mahkamah Agung Purwoto menyebutkan lima asas dalam pidatonya di Konferensi Nasional BPN pada tahun 1994, yang agak berbeda dari daftar Indroharto. Asas-asas tersebut adalah kesetaraan, kepercayaan, kepastian hukum, kehati-hatian dan justifikasi. Rumusan ini sama seperti yang diungkapkan Philipus M. Hadjon.²⁰

¹⁹ Paulus Effendi Lotulung, 1994, *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintah Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 77-78.

²⁰ Adriaan W. Bedner, *Op. Cit.*, hlm. 51.

Berbagai kegiatan ilmiah juga diselenggarakan untuk menggali dan mengungkap kemungkinan penerapan AUPB dalam proses berperkara di PTUN. Pada Juli 1990, Ikatan Alumni IAPI-LAN bekerjasama dengan Kantor MENPAN, LAN dan Departemen Kehakiman mengadakan Lokakarya dengan tema “Menyongsong Pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara”. Kegiatan ini cukup strategis karena dalam lokakarya ini disepakati bahwa AUPB dapat digunakan untuk menilai keputusan tata usaha negara yang digugat. Beberapa hari sebelumnya, 9 Juli 1990, AUPB juga dibahas secara mendalam dalam acara Penataran Lanjutan Calon Hakim TUN.²¹ Beberapa tahun setelah PTUN resmi berjalan, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi LAN menyelenggarakan kegiatan serupa yang secara khusus membahas AUPB yang sudah digunakan oleh hakim-hakim PTUN dalam memutus perkara. Kegiatan tersebut bertajuk “Diskusi Terbatas tentang AAUPB dalam Teori dan Praktek Pemerintahan”, tanggal 11 Februari 1994.

Kedua, kemandirian hakim dalam memutus perkara, termasuk dalam penggunaan AUPB. Secara umum, kemandirian hakim-hakim PTUN dalam memutus perkara bersandar pada konsep peran hakim yang ditentukan di dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. UU ini memberikan penegasan akan peran besar hakim dalam proses pemeriksaan perkara, tanpa bergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak yang berperkara. Pasal 107 UU PTUN berbunyi: “*Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian...*”. Ajaran pembuktian bebas²² yang digambarkan Pasal 107 tersebut menimbulkan implikasi dalam pemeriksaan dalam persidangan, termasuk dalam menggunakan atau tidak menggunakan AUPB sebagai instrumen menguji keabsahan keputusan TUN yg diterbitkan oleh Tergugat.

²¹ Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit*, hlm. 125-130.

²² Proses pembuktian di PTUN dengan menggunakan ajaran ini dinyatakan secara eksplisit dalam Penjelasan (Umum) UU No. 5 Tahun 1986.

Sebagaimana dikemukakan, keleluasaan hakim dalam penggunaan AUPB antara lain tergambar dalam pertimbangan hukum hakim PTUN yang tidak terikat atau bergantung pada dalil-dalil yang dikemukakan para pihak. Pada praktiknya, hakim PTUN tidak hanya mengesampingkan jenis asas tertentu yang digunakan oleh pihak berperkara, melainkan sering kali justru menggunakan asas yang sama sekali tidak dikemukakan para pihak tersebut.

Keleluasaan hakim PTUN dalam penggunaan AUPB secara khusus tersirat dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c. Meskipun dalam batang tubuh dan penjelasan pasal secara eksplisit hanya disebut ‘penyalahgunaan wewenang’ dan ‘larangan berbuat sewenang-wenang’, namun pemahaman yang populer ternyata jauh melampaui. Selain pemahaman bahwa kedua item tersebut merupakan bagian dari jenis asas dalam AUPB, penyebutan ‘asas-asas hukum tidak tertulis’ yang berkali-kali diulang pada bagian penjelasan juga sering dijadikan sebagai dasar bahwa AUPB yang dapat diterapkan oleh hakim dalam memutus sengketa tidak terbatas pada kedua asas yang ditentukan tersebut.²³ Dari sini, dapat disimpulkan bahwa penggunaan AUPB oleh hakim PTUN umumnya bertitik tolak pada doktrin yang berkembang tentang AUPB, baik dari sisi jenis maupun pemaknaan terhadap jenis-jenis asas yang digunakan.

a. Asas Larangan Sewenang-wenang (*willekeur*)

Sebagai salah satu alasan mengajukan gugatan ke PTUN, larangan berbuat sewenang-wenang dijelaskan cukup panjang dalam Pasal 53 ayat (2) huruf c UU No. 5 Tahun 1986. Pada bagian batang tubuh pasal, substansi larangan berbuat sewenang-wenang yang dimaksud itu merujuk pada tindakan badan atau pejabat TUN untuk mempertimbangkan semua kepentingan yang berkaitan

²³ Pemahaman seperti ini juga menjadi bagian dari Kesimpulan dari kegiatan “Diskusi Terbatas tentang AAUPB dalam Teori dan Praktek Pemerintahan” yang diselenggarakan oleh Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi LAN, tanggal 11 Februari 1994. Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit*, hlm. 13-16.

dengan keputusan sebelum benar-benar menerbitkannya. Kemudian, Penjelasan pasal menjelaskan dengan panjang bagaimana seorang hakim harus mengecek apakah tergugat telah secara benar menimbang semua kepentingan yang terkait dengan keputusan tata usaha negara yang sedang diselidiki. Perbedaan utamanya adalah antara keputusan yang “bebas” dan “terikat”. Jika keputusan yang dipermasalahkan terikat, pengadilan harus menentukan apakah fakta-fakta yang dikumpulkan oleh tergugat benar, dan apakah mereka sesuai dengan persyaratan dalam peraturan yang berlaku. Di pihak lain, bila keputusan yang dipermasalahkan bebas, hakim memiliki kesempatan lebih luas.²⁴

Para ahli memasukkan asas ini ke dalam kelompok AUPB yang bersifat materiil, yakni asas yang berkaitan dengan isi keputusan/penetapan. Hal ini sesuai dengan pemaknaan yang diungkap Indroharto, bahwa asas ini menghendaki agar kebijaksanaan/ keputusan yang diambil merupakan hasil pertimbangan-pertimbangan semua kepentingan yang terkait dengan keputusan yang diambil itu yang menurut nalar yang sehat dapat dibenarkan.²⁵ Namun begitu, dalam praktik peradilan asas larangan sewenang-wenang sering beririsan dengan asas-asas lain yang dikategorikan masuk dalam kelompok asas yang bersifat formil.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, asas larangan sewenang-wenang adalah yang paling sering digunakan oleh hakim-hakim PTUN. Dari putusan-putusan PTUN bahan penelitian ini, penerapan asas larangan sewenang-wenang umumnya merujuk secara langsung ke rumusan Pasal 53 ayat (2) huruf c UU PTUN.

²⁴ Adriaan W. Bedner, *Op. Cit*, hlm. 127.

²⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit*, hlm. 165-166.

Dengan alasan itu pula dapat disimpulkan bahwa isi pasal tersebut dianggap oleh hakim-hakim PTUN telah memadai untuk menentukan patokan (indikator) penerapannya ke dalam kasus konkrit. Dalam Putusan No. 01/PTUN/JKT/1991, Majelis Hakim menyatakan Tergugat telah telah berbuat sewenang-wenang (*willekeur*) sebagaimana ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf c UU PTUN. Di dalam pertimbangan hukum putusan, hakim menyatakan:

“Menimbang, bahwa menurut nalar yang sehat seharusnya Tergugat mempertimbangkan kemungkinan adanya kelalaian dari petugas Tergugat sendiri...”

*Menimbang, bahwa atas dasar pertimbangan-pertimbangan di atas, majelis berpendapat bahwa seharusnya Tergugat tak akan sampai membuat keputusan yang demikian itu, apabila setelah menimbang-nimbang antara kepentingan yang satu dengan yang lain seperti yang di sebutkan di atas, karenanya Majelis berpendapat Tergugat telah melakukan perbuatan semau gue (*willekeur*), karena itu surat keputusan tersebut tidak dapat dipertahankan dan harus dibatalkan”*

Perkara No. 021/G/1993/Peg/PTUN-JKT, Majelis Hakim menyatakan bahwa pemberhentian terhadap Penggugat dilakukan dengan tidak mempertimbangkan hal-hal yang seharusnya dipertimbangkan oleh Tergugat sebelum menerbitkan KTUN.

*Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka perbuatan Tergugat menerbitkan Keputusan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat... adalah keputusan yang tidak mempertimbangkan semua kepentingan yang terkait yang tersangkut dengan keputusan ini, dan seharusnya tidak sampai pada pengambilan keputusan sedemikian itu sehingga melanggar ketentuan larangan berbuat sewenang-wenang (*vide* Pasal 53 ayat (2) huruf c UU No. 5 Tahun 1986), dan sebab itu demi hukum harus dinyatakan batal”.*

Pertimbangan hukum di dalam putusan tersebut dan beberapa putusan lainnya yang serupa, menunjukkan bahwa Penjelasan pasal 53 ayat (2) huruf c UU PTUN telah memadai untuk menerapkan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Agaknya, hal ini didukung pula dengan adanya kesesuaian konsep asas larangan sewenang-wenang di dalam pasal tersebut dengan pemahaman teoritik umumnya (doktrin). Selain model penerapan asas larangan sewenang-wenang tersebut, asas ini sering pula dijadikan oleh hakim PTUN untuk membatalkan keputusan (obyek sengketa) karena dinilai bertentangan dengan jenis AUPB lainnya. Dengan kata lain, pelanggaran terhadap jenis AUPB yang lain dijadikan sebagai dasar untuk menyatakan obyek sengketa bertentangan dengan asas larangan sewenang-wenang.

Putusan No. 05/G.TUN/1995-PTUN.SBY, misalnya, Majelis Hakim menyatakan Tergugat tidak cermat dalam menerbitkan keputusan obyek sengketa karena tidak mempertimbangkan hal-hal dan kepentingan-kepentingan yang semestinya dijadikan pertimbangan dalam menerbitkan keputusan. Selain itu, Majelis Hakim juga berpendapat bahwa hukuman berupa pemberhentian dengan tidak hormat terhadap Penggugat tidak sesuai dengan tingkat kesalahan Penggugat sehingga Tergugat dinilai telah pula melanggar asas keseimbangan.

Sementara dalam Putusan No. 148/G.TUN/1999-PTUN-JKT, Majelis Hakim turut menjadikan pelanggaran terhadap asas keterbukaan dan asas kehati-hatian untuk menyatakan bahwa keputusan yang disengketakan melanggar asas larangan berbuat sewenang-wenang sebagaimana ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf c UU PTUN. Hanya saja, kesimpulan akhir dari rangkaian

pertimbangan hukum putusan tersebut cenderung meluas karena asas larangan sewenang-wenang tidak hanya dikaitkan dengan segala yang harus dipertimbangkan sebelum menerbitkan keputusan.

Philipus M. Hadjon sejak lama telah mengungkapkan kemungkinan hal semacam ini terjadi dalam penggunaan AUPB oleh hakim PTUN. Menurutnya, rumusan Pasal 53 ayat (2) huruf c UU PTUN 1986 beserta Penjelasan-nya memuat kandungan umum sehingga memungkinkan untuk menilai pelanggaran terhadap asas ini melalui macam-macam sudut. Dalam hal tertentu, asas ini bahkan dapat diukur dengan peraturan perundang-undangan. Atas dasar itu pula, Hadjon menilai ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf c tersebut adalah ketentuan yang paling terbuka untuk menampung AUPB.²⁶

b. Asas Kecermatan

Di dalam literatur hukum Belanda, asas kecermatan ini dibagi ke dalam asas kecermatan formil dan asas kecermatan materiil. Asas kecermatan formil menyangkut hal-hal yang harus diperhatikan dalam penyiapan suatu keputusan, meliputi pengumpulan semua informasi yang relevan, hubungan antara pejabat tata usaha negara dan pemohonnya, didengarnya pendapat pemohon dan pihak-pihak terkait lainnya. Sementara asas kecermatan materiil berhubungan dengan aspek materiil atau substansi dari pertimbangan suatu badan pemerintah atas keputusan yang diambilnya. Definisi ini berpengaruh dalam penerapan asas kecermatan dalam memutus sengketa di PTUN.

Jika dicermati lebih lanjut, lingkup pengertian tersebut sangat dekat dengan unsur atau indikator yang

²⁶ Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit*, hlm. 116-117.

dapat ditarik dari ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf c tentang larangan berbuat sewenang-wenang. Oleh karena itu pula, sering sekali hakim PTUN menerapkan kedua item ini secara bersamaan dalam menilai obyek sengketa, dan bahkan menjustifikasi pelanggaran terhadap asas kecermatan untuk menyatakan Tergugat telah melakukan perbuatan sewenang-wenang, sebagaimana di atas. Putusan No. 05/G.TUN/1995-PTUN.SBY sebagaimana telah dikemukakan, antara lain contoh yang dapat menggambarkan hal ini.

Putusan No. 019/G.TUN/1996/PTUN.JKT, Majelis Hakim menyatakan Tergugat melanggar asas kecermatan, karena tidak mempertimbangkan secara menyeluruh Putusan PN Jakarta Selatan yang dijadikan sebagai dasar penerbitan keputusan obyek sengketa. Padahal, Putusan PN Jakarta Selatan itu tidak menyatakan seluruh fatwa waris mengandung unsur ketidakbenaran (terdapat keterangan palsu), tetapi masih ada satu fatwa waris yang benar. Atas dasar itu, Majelis Hakim menilai Tergugat tidak mempertimbangkan secara menyeluruh kepentingan pihak lain dalam penerbitan keputusan obyek sengketa. Dicermati lebih jauh, pertimbangan hukum Majelis Hakim dalam putusan ini pada dasarnya juga menggunakan unsur sebagaimana Pasal 53 ayat (2) huruf c UU PTUN (larangan berbuat sewenang-wenang) sebagaimana dalil-dalil para pihak, meskipun pada akhirnya Majelis Hakim secara eksplisit hanya menyatakan bahwa obyek sengketa bertentangan dengan asas kecermatan.

Sementara itu, pertimbangan hukum di dalam Putusan No. 010/G/1991/PTUN-JKT jo. Putusan No. 13/B/1991/PT.TUN.JKT membedakan unsur (indikator) asas larangan sewenang-wenang dengan asas kecermatan

yang digunakan sekaligus dalam menilai obyek sengketa. Hakim menilai Tergugat I (Kepala BPN) tidak cermat karena tidak mempertimbangkan kepentingan Penggugat dalam menerbitkan KTUN. Pertimbangan tersebut menyatakan:

“Bahwa berdasarkan asas kecermatan..., maka kepada pejabat TUN disyaratkan agar pada waktu menyiapkan keluarnya suatu Keputusan harus memperoleh pengetahuan tentang semua fakta-fakta yang relevant dari semua kepentingan-kepentingan yang terkait, tidak semena-mena, adil, menghormati hak-hak orang lain, mengakui persamaan derajat dan kewajiban antar sesama manusia, dan kalau perlu juga mempertimbangkan kepentingan-kepentingan pihak ketiga”.

Merujuk kepada pembagian asas kecermatan kepada yang bersifat formil dan materiil, maka beberapa putusan yang ditampilkan di atas adalah gambaran penerapan asas kecermatan materiil. Adapun Putusan No. 17/G/PTUN/1998-PTK dapat dirujuk bagaimana hakim menerapkan asas kecermatan formil dalam menilai obyek sengketa. Di dalam putusan ini, Majelis Hakim menilai Tergugat telah melanggar asas kecermatan formal dalam pembentukan suatu keputusan obyek sengketa karena Tergugat menggunakan data yang bertentangan antara satu dengan yang lain. Pertimbangan hukum putusan tersebut antara lain menyatakan:

“Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan terhadap data yuridis dan data fisik yang –dijadikan tergugat di dalam menerbitkan Sertifikat Hak Pakai No. 7 atas nama perempuan Tjai Kui Lan pada tahun 1982 tersebut, majelis berpendapat bahwa data pendukung tersebut adalah cacat dan saling bertentangan satu dengan lainnya, sehingga tergugat dalam menerbitkan bukti T.21 a quo telah melanggar asas kecermatan formal didalam pembentukan surat keputusan tata usaha negara”.

Penggunaan asas kecermatan sebagaimana tergambar dalam beberapa putusan di atas, dalam perkara lain juga menggunakan asas kehati-hatian²⁷ dalam menerbitkan keputusan. Kedua asas tersebut memiliki pemaknaan yang sama, meski terdapat perbedaan kecenderungan yang ditonjolkan antara keduanya. Asas kecermatan agaknya lebih bersifat umum, karena dapat digunakan untuk menilai keabsahan keputusan baik dari sisi formil maupun materiil. Dalam konteks itu, asas kehati-hatian lebih dekat dengan asas kecermatan yang bersifat formil.

c. Asas Larangan Penyalahgunaan Wewenang (*detournement de pouvoir*)

Sebagaimana telah dikemukakan, asas larangan penyalahgunaan wewenang terbilang minim digunakan pada periode satu dasawarwa beroperasinya PTUN, meskipun asas ini diadopsi di dalam UU PTUN. Di dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b asas ini didefinisikan dengan bertitik berat pada pelaksanaan suatu peraturan oleh badan atau pejabat TUN harus sesuai dengan maksud dan tujuan diadakannya peraturan yang bersangkutan. Dengan kata lain, badan/pejabat TUN dalam menggunakan wewenangnya menerbitkan suatu keputusan tidak dibenarkan keluar dari maksud khusus yang diberikan peraturan yang bersangkutan.²⁸

Penjelasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dicantumkan dalam UU PTUN pada dasarnya tidak berbeda dengan pemahaman yang

²⁷ G.H. Addink adalah salah satu pakar yang menggunakan istilah ini. Lihat Tabel 1.

²⁸ Dalam perjalanannya, asas larangan penyalahgunaan wewenang ini telah berkembang secara yuridis (normatif), terutama setelah UU No. 30 Tahun 2014 diterbitkan. Di dalam UU tersebut, larangan penyalahgunaan wewenang dijadikan sebagai *genus* dengan tiga spesifikasi tindakan (larangan), yakni melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang dan bertindak sewenang-wenang. Lihat Pasal 17 huruf c UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

berkembang dalam dataran doktrin, yang sering juga disebut dengan asas larangan *detournement de pouvoir*. Indroharto menyatakan bahwa gugatan atas dasar alasan ini mensyaratkan penggugat untuk membuktikan bahwa tergugat tidak menggunakan wewenangnya dengan tepat, yang sukar atau malah tidak mungkin.²⁹ Dalam kesempatan lain, Indroharto juga mengemukakan bahwa larangan *detournement de pouvoir* sering dikatakan berperan dalam menafsirkan ketentuan perundang-undangan. Larangan *detournement de pouvoir* artinya suatu wewenang Penguasa itu hanya semata-mata boleh digunakan dengan maksud untuk mencapai tujuan-tujuan untuk mana wewenang itu diberikan.³⁰ Ateng Syafrudin berpendapat serupa dengan penjelasan itu.³¹

Putusan No. 132/B/1994/PT.TUN.JKT dapat digunakan untuk menggambarkan penerapan asas ini sebagaimana ketentuan dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PTUN. Dalam perkara ini, Majelis Hakim antara lain menyatakan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Jakarta Pusat Lima (Tergugat) telah menyalahgunakan wewenangnya dan bertindak sewenang-wenang. Khusus penilaian terhadap telah menyalahgunakan wewenang, menurut Majelis Hakim karena penerbitan Surat Paksa pembayaran pajak lebih tujukan untuk mengejar target pemasukan pajak yang dibebankan kepada pejabat yang bersangkutan (Tergugat). Pertimbangan hukum putusan tersebut, antara lain menyatakan sebagai berikut:

“Menimbang, bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut maka wewenang yang ada pada Tergugat/Terbanding untuk menerbitkan kedua

²⁹ Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 175.

³⁰ Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit.*, hlm. 150.

³¹ Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit.*, hlm. 49.

Surat Paksa yang dijadikan obyek gugatan dalam perkara ini harus dinyatakan tidak sah karena penerbitannya didasarkan pada wewenang tidak sah, juga penerbitannya itu dapat dinilai untuk tujuan lain yaitu untuk memasukkan/menarik pajak dari wajib pajak sebanyak-banyaknya, mengejar target yang ditentukan sehingga dapat pula dinilai telah berbuat sewenang-wenang”.

Gambaran serupa juga terdapat dalam Putusan No. 025/G.TUN/1999/PTUN.JKT. Majelis hakim mengartikan penyalahgunaan wewenang terjadi karena tindakan pejabat yang menerbitkan keputusan (Surat Paksa) untuk tujuan lain tidak dengan dasar yuridis yang benar. Dalam beberapa putusan bahan penelitian ini, penerapan asas larangan penyalahgunaan wewenang memang konsisten dengan rumusan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 5 Tahun 1986,³² termasuk ketika digunakan bersamaan dengan jenis AUPB lainnya.

d. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum adalah salah satu asas yang sangat penting, karena seluruh pakar memasukkan asas kepastian hukum sebagai prinsip penting dalam menilai aspek materiil atau isi dari Keputusan penyelenggara pemerintahan (Lihat Tabel 1). Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan hukum, termasuk rumusan Crinice Le Roy yang tercatat sebagai sosok yang pertama kali mempopulerkan AUPB di Indonesia. Dengan demikian, tidak heran jika dalam perkembangan AUPB di Indonesia secara yuridis, nyaris tidak pernah meninggalkan asas ini sebagai bagian dari AUPB.³³

³² Lihat misalnya dalam Putusan No. 38/BDG.TUN/1997/PT.TUN.UJ.PDG dan Putusan No. 17/G/PTUN/1998-PTK.

³³ Cekli Setya Pratiwi, dkk mengumpulkan dan memeriksa muatan AUPB di dalam 7 (tujuh) undang-undang, yakni: UU No. 28 Tahun 1999, UU No. 30 Tahun 2014, UU No. 5 Tahun 2014, UU No. 37 Tahun 2008, UU No. 25 Tahun 2009, UU No. 23 Tahun 2014, UU No. 9 Tahun 2004. Lihat, Cekli Setya Pratiwi, dkk., 2016, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan*

Berdasarkan putusan-putusan PTUN bahan penelitian ini, asas kepastian hukum jarang digunakan oleh hakim-hakim PTUN dalam memutus sengketa TUN, berbanding terbalik dengan intensitas penggunaannya oleh para pihak yang berperkara. Begitupun, dari sejumlah putusan yang memuat asas ini, telah cukup menjelaskan konteks penerapan asas kepastian hukum untuk menilai keabsahan suatu keputusan. Dalam Putusan No. 26/BDG.G.PL/PT.TUN/1992, Tergugat dinilai melanggar asas kepastian hukum karena tidak menerbitkan IMB seperti yang dimohonkan oleh Penggugat. Padahal, permohonan Penggugat telah memenuhi seluruh persyaratan untuk penerbitan keputusan tersebut. Di dalam pertimbangan hukum antara lain dinyatakan:

“Menimbang, bahwa dengan demikian Tergugat/sekarang Pemanding berdasarkan ketentuan peraturan bangunan setempat serta peraturan lainnya yang terkait menurut azas-azas umum pemerintahan yang baik (azas kepastian hukum) berkewajiban untuk melakukan tindakan penertiban atas alasan memperhatikan dan mempertimbangkan kepentingan si pemilik bangunan dalam hal ini Penggugat/sekarang Terbanding, sehingga sudah semestikan Tergugat/sekarang Pemanding untuk memproses dan mengabulkan permohonan IMB yang diajukan oleh Penggugat/sekarang Terbanding...”

Mirip dengan kasus di atas, di dalam Putusan No. 63/G/IJ/PTUN/1993-Jkt, Majelis Hakim juga menyatakan Para Tergugat telah melanggar asas kepastian hukum. Dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri (Tergugat I) dan Gubernur DKI (Tergugat II) telah melanggar Pasal 52 ayat (2) sub. a dan sub. b UU Nomor 5 Tahun 1986,

yang Baik, Publikasi laporan Penelitian *Center for International Legal Cooperation (CILC)* dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, hlm. 43-45.

yakni asas kepastian hukum, karena Penggugat telah menguasai sebidang tanah garapan sejak 1984. Walaupun Penggugat sebagai pengusaha telah berkali-kali mengajukan permohonan kepada para Tergugat agar berkenan menerbitkan Surat Izin Penggunaan Tanah, maupun para Tergugat tidak pernah menjawabnya. Terakhir para Tergugat pernah menjanjikan bahwa pada 1 Agustus Wakil Gubernur akan mengeluarkan Nota Dinas yang pada prinsipnya bahwa Tergugat setuju akan memberikan izin tersebut kepada Penggugat. Akan tetapi izin yang dijanjikan ternyata tidak kunjung diterbitkan. Justru kemudian keluar SK Gubernur KDKI yang menyatakan sebagian obyek sengketa tersebut diberikan kepada pihak lain.

E. Kesimpulan

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sudah populer diimplementasikan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sejak lembaga peradilan itu efektif memeriksa dan memutus perkara. Hal tersebut ditandai dengan beragamnya jenis AUPB yang telah digunakan sejak tahun 1991 hingga tahun 2000. Terkait itu, setidaknya terdapat dua faktor yang menjadi pendorong utama penerapan dan pengembangan AUPB tersebut: *pertama*, pengaruh perkembangan AUPB secara teoritik; dan *kedua*, kemandirian hakim PTUN dalam memutus perkara.

Secara teknis (proses pemeriksaan perkara), penggunaan jenis AUPB sering diawali oleh dalil-dalil para pihak, terutama Penggugat melalui gugatannya, yang kemudian digunakan oleh hakim PTUN sebagai pertimbangan hukum putusan. Namun begitu, keleluasaan hakim untuk menggunakan atau tidak menggunakan AUPB yang didalilkan para pihak terlihat sangat menonjol, sehingga dalam memutus perkara, hakim tidak jarang menggunakan jenis AUPB yang berbeda dari jenis yang didalilkan para pihak, atau justru menggunakan AUPB dalam menilai obyek sengketa meski para pihak tidak menggunakannya.

Dari sisi istilah atau penamaan jenis asas, terdapat setidaknya 16 jenis asas yang digunakan oleh hakim PTUN pada periode 1991 hingga 2000, dengan intensitas penggunaannya masing-masing. Berdasarkan putusan-putusan PTUN bahan penelitian ini, Asas larangan sewenang-wenang adalah asas yang paling sering digunakan. Menyusul berikutnya, yakni: Asas kecermatan, Asas larangan penyalahgunaan wewenang, Asas kepastian hukum, Asas kehati-hatian dan Asas *audi et alteram partem*, Asas keseimbangan dan Asas permainan yang layak atau *fair play*. Intensitas penggunaan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*) tampak mencolok dibanding jenis asas lainnya, termasuk asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), meski keduanya tercantum di dalam UU No. 5 Tahun 1986. Di sisi lain, penggunaan asas kecermatan yang nota bene tidak diadopsi secara eksplisit dalam UU tersebut justru melampaui intensitas asas larangan penyalahgunaan wewenang.

Daftar Pustaka

- Basah, Sjahran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Bedner, Adriaan W., 2010, *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sebuah Studi Sosio-Legal* (Terj.), HuMa, Jakarta.
- Budiarjo, Miriam, 1982, *Masalah Kenegaraan*, Gramedia, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M. Hadjon, dkk., 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hamidi, Jazim, 1996, "Penerapan Beberapa Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak Oleh Hakim Administrasi", *Tesis*, Universitas Padjajaran, Bandung.
- Harahap, Zairin, 2015, *Hukum Acara Peradilan Tata Usahan Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- _____, 2004, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Julista, Mustamu, "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Sasi*, Vol. 17, No. 2, Bulan April-Juni 2011.

Lotulung, Paulus Effendi, 1994, *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintah Yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Manan, Bagir, 1990, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945", *Disertasi*, UNPAD, Bandung.

Marbun, SF., 2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Admnistratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.

_____, 2014, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak*, UII Press, Yogyakarta.

Ridwan, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Suratman dan Philips Dillah, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Alfabeta, Bandung.