

**SKRIPSI**

**ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK SEBAGAI DASAR  
PEMBATALAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA TERKAIT  
DENGAN *RATIO DECIDENDI* HAKIM DALAM MEMUTUS  
SENGKETA TATA USAHA NEGARA  
(Tinjauan Yuridis Putusan Nomor 62/G/2015/PTUN-JKT)**

***THE GENERAL PRINCIPLES OF GOOD GOVERNMENT AS THE BASIS  
FOR CANCELLATION OF STATE ADMINISTRATIVE DECISIONS  
RELATED TO THE RATIO DECIDENDI JUDGES TO DECIDE  
DISPUTES IN STATE ADMINISTRATION  
(Judicial Review Decision No. 62 / G / 2015 / PTUN-JKT)***

Oleh

**SETYO BUDI DWIYANTO**

**NIM. 120710101269**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**2017**

**MOTTO**

*Sesungguhnya Allah tidak mengubah keadaan suatu kaum sehingga mereka mengubah keadaan yang ada pada diri mereka.<sup>1</sup>*

( QS. Ar-rad ayat 11 )



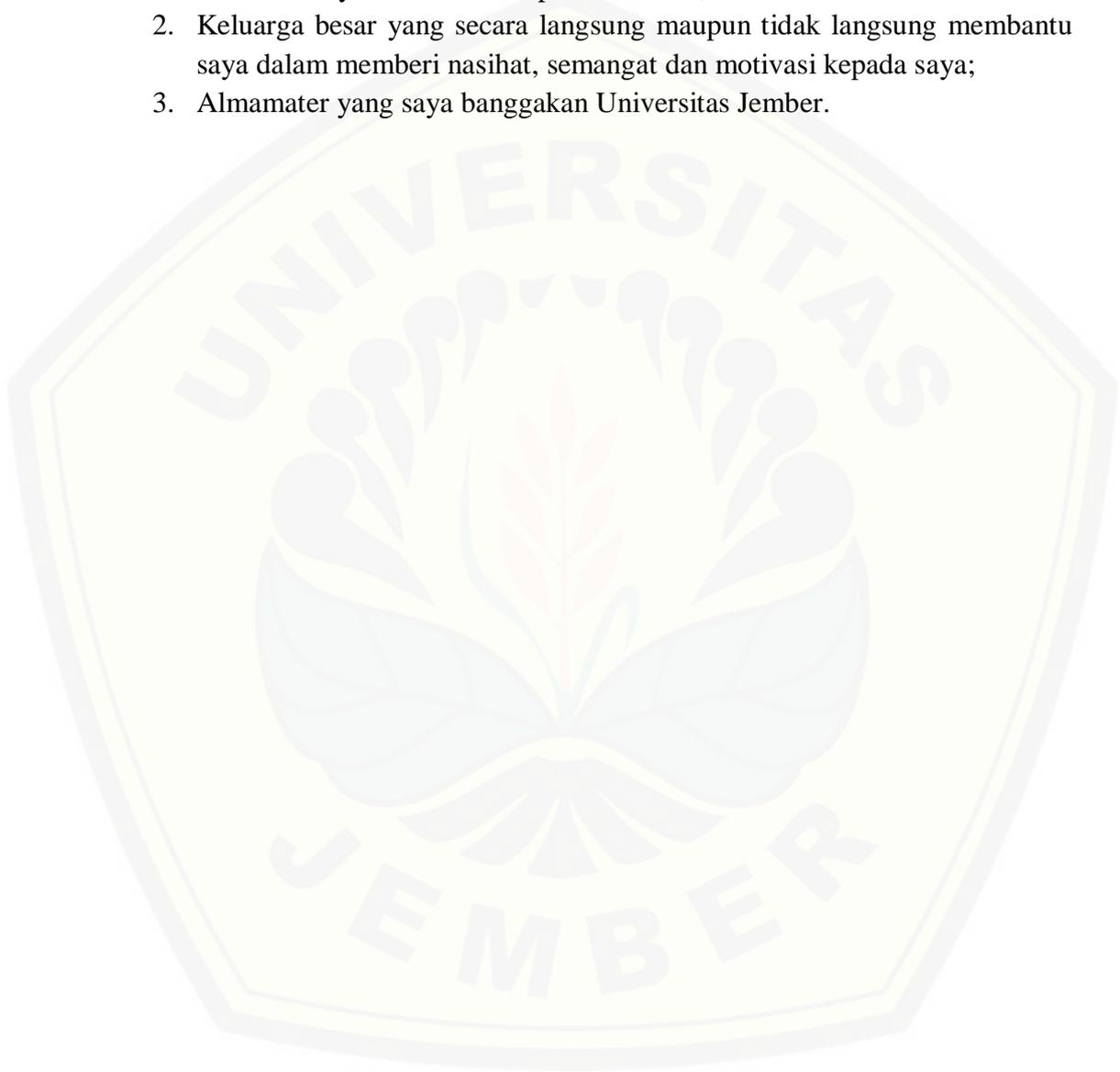
---

<sup>1</sup> Penerbit Pustaka Agung Harapan. Surabaya

**PERSEMBAHAN**

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Ayah dan Ibunda tercinta yang dengan ketulusan hatinya mencurahkan kasih sayang, doa serta pengorbanan dan perjuangan sehingga bias membuat saya berada dalam posisi saat ini;
2. Keluarga besar yang secara langsung maupun tidak langsung membantu saya dalam memberi nasihat, semangat dan motivasi kepada saya;
3. Almamater yang saya banggakan Universitas Jember.



**PERSYARATAN GELAR**

**ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK SEBAGAI DASAR  
PEMBATALAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA TERKAIT  
DENGAN *RATIO DECIDENDI* HAKIM DALAM MEMUTUS  
SENGKETA TATA USAHA NEGARA**

**(Tinjauan Yuridis Putusan Nomor 62/G/2015/PTUN-JKT)**

***THE GENERAL PRINCIPLES OF GOOD GOVERNMENT AS THE BASIS  
FOR CANCELLATION OF STATE ADMINISTRATIVE DECISIONS  
RELATED TO THE RATIO DECIDENDI JUDGES TO DECIDE  
DISPUTES IN STATE ADMINISTRATION***

***(Judicial Review Decision No. 62 / G / 2015 / PTUN-JKT)***

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum  
dalam Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum  
Universitas Jember**

**SETYO BUDI DWIYANTO**

**NIM. 120710101269**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**2017**

**iv**

**PERSETUJUAN**

**SKRIPSI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 20 September 2017**

Oleh :

**Dosen Pembimbing Utama**

**TOTOK SUDARYANTO S.H., M.S.**  
**NIP. 195701221982031002**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**ROSITA INDRAYATI S.H., M.H.**  
**NIP. 197805312005012001**

**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul:

**ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK SEBAGAI DASAR  
PEMBATALAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA TERKAIT  
DENGAN *RATIO DECIDENDI* HAKIM DALAM MEMUTUS SENGKETA  
TATA USAHA NEGARA (Tinjauan Yuridis Putusan Nomor  
62/G/2015/PTUN-JKT)**

Oleh:

**SETYO BUDI DWIYANTO**  
120710101269

**Dosen Pembimbing Utama**

**Dosen Pembimbing Anggota**

**TOTOK SUDARYANTO S.H., M.S.**  
NIP. 195701221982031002

**ROSITA INDRAYATI S.H., M.H.**  
NIP. 197805312005012001

**MENGESAHKAN,**

**Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi  
Universitas Jember  
Fakultas Hukum  
Dekan,**

**Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.**

**NIP. 197409221999031003**

**PENETAPAN PANITIAN PENGUJI**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Rabu

Tanggal : 20

Bulan : September

Tahun : 2017

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember.

**Panitia Penguji :**

**Ketua,**

**Sekretaris,**

**Rizal Nugroho S.H., M.Hum.**

NIP. 195611251984031002

**Nurul Laili Fadhilah S.H., M.H.**

NIP: 198707132014042001

**Anggota Penguji :**

1. **Totok Sudaryanto S.H., M.S.**

NIP: 195701221982031002

: .....

2. **Rosita Indrayati, S.H., M.H.**

NIP: 197805312005012001

: .....

**PERNYATAAN**

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

**Nama : SETYO BUDI DWIYANTO**

**NIM : 120710101269**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul: **ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK SEBAGAI DASAR PEMBATALAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA TERKAIT DENGAN *RATIO DECIDENDI* HAKIM DALAM MEMUTUS SENGKETA TATA USAHA NEGARA (Tinjauan Yuridis Putusan Nomor 62/G/2015/PTUN-JKT)** adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 12 Juli 2017

Yang Menyatakan,

**SETYO BUDI DWIYANTO**

NIM : 120710101269

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “**ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK SEBAGAI DASAR PEMBATALAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA TERKAIT DENGAN *RATIO DECIDENDI* HAKIM DALAM MEMUTUS SENGKETA TATA USAHA NEGARA (Tinjauan Yuridis Putusan Nomor 62/G/2015/PTUN-JKT)**”. Penulisan skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan program studi ilmu hukum dan mencapai gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember. Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Rizal Nugroho S.H., M.Hum. selaku Ketua Dosen Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan, dan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis untuk perbaikan penulisan skripsi ini;
2. Ibu, Nurul Laili Fadhilah S.H., M.H. selaku Sekretaris Dosen Penguji yang telah memberikan kritik, dan tambahan ilmu serta masukan yang sangat bermanfaat bagi penulis;
3. Bapak Totok Sudaryanto S.H., M.S. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu dan kesabaran untuk memberikan motivasi, bimbingan serta arahan dalam penulisan skripsi ini hingga mencapai hasil yang maksimal;
4. Ibu Rosita Indrayati S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan dan arahan dalam penulisan skripsi ini, serta memberikan motivasi bagi penulis;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan persetujuan skripsi ini;
6. Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum., Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H. dan Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I, Wakil Dekan II, dan Wakil Dekan III yang telah memberikan bimbingan dan

motivasi kepada penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Jember;

7. Bapak Iwan Rachmat Soetijono S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan bimbingan dan motivasi serta perhatian kepada penulis selama menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Jember;
8. Para Dosen yang terhormat dan seluruh staf serta karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan ilmu;
9. Kepada kakak saya Setyo Budi Ariyanto dan adik saya Fitri Kusumaningtyas yang selama ini telah membantu serta memberikan doa dan semangat sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan lancar;
10. Kepada saudara seperjuangan: Mifta Farid, Tom Ardy B. dan teman-teman saya angkatan 2012 yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu serta adik-adik angkatan 2013 Icha (Liza), Zainul A. dan yang tak dapat saya sebutkan satu persatu terimakasih atas bantuannya dan pelajaran hidup yang penulis dapat untuk menyelesaikan skripsi ini dengan lancar;

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan pahala yang baik dan berkah bagi kita semua dan mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Jember, 9 Juli 2017

Penulis

## RINGKASAN

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dijadikan sebagai alat uji hakim dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Asas-asas umum pemerintahan yang baik tercantum dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam pasal tersebut asas-asas umum pemerintahan yang baik dijadikan sebagai alasan gugatan dan sebagai alat uji hakim. Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang digunakan sebagai alat uji hakim dalam putusan Nomor 62/G/2015/PTUN Jakarta tentang sengketa kepengurusan DPP Partai GOLKAR. Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh hakim sebagai alat uji terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa harus sesuai dengan sengketa atau gugatan yang diajukan oleh Penggugat karena pelaksanaan sistem pemerintahan di Indonesia didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik sehingga apabila terjadi akibat hukum atas ditetapkannya penetapan tertulis oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang merugikan seseorang atau badan hukum perdata baik yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik seseorang atau badan hukum perdata dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan keadilan. Dalam putusan Nomor 62/G/2015/PTUN Jakarta tentang sengketa kepengurusan DPP Partai GOLKAR, Penggugat yakni seseorang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan akibat ditetapkannya Keputusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.Ah.11.01 tentang pengesahan perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta komposisi dan personalia DPP Partai GOLKAR.

Dalam penulisan skripsi ini ada dua permasalahan yang diangkat oleh penulis yang pertama ialah Apakah dalam putusan nomor 62/G/2015/PTUN-JKT tentang sengketa kepengurusan Partai GOLKAR telah menerapkan Asas Kepastian Hukum? Yang kedua ialah Apa akibat hukum dari tidak diterapkannya Asas Kepastian Hukum dalam putusan nomor 62/G/2015/PTUN-JKT terkait *ratio decidendi* hakim dalam memutus sengketa Tata Usaha Negara?

Tujuan penelitian terdiri dari dua, yaitu: tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum dalam skripsi ini ialah memenuhi serta melengkapi salah satu pokok persyaratan akademis gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember, sebagai upaya untuk menerapkan ilmu pengetahuan yang penulis peroleh selama mengikuti perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Jember, dan sebagai sumbangan pemikiran ilmiah di bidang ilmu hukum yang diharapkan dapat berguna bagi almamater, mahasiswa Fakultas Hukum, dan masyarakat umum. Tujuan khusus dari skripsi ini agar dapat memahami dan mengerti Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini pada dasarnya merupakan cara menggali, mengolah dan merumuskan bahan-bahan hukum dan pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan yang dapat

dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Tipe penelitian yang digunakan ialah penelitian hukum normatif. Pendekatan masalah yang digunakan yakni pendekatan Peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum yang relevan dengan apa yang dibahas.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik diterapkan sebagai alat uji Keputusan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Hal ini dapat dilihat dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 62/G/2015/PTUN-Jakarta tentang sengketa kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai GOLKAR yang mencantumkan asas kepastian hukum dalam pertimbangan hukum hakim sebagai dasar pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara yang ditetapkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta Komposisi dan Personalia Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai GOLKAR, pertimbangan hukum hakim menerapkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai dasar hukum pertimbangannya dalam memutus sengketa Tata Usaha Negara berdasar pada asas-asas umum pemerintahan yang baik yang tercantum dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni Asas Kepastian Hukum.

Akibat hukum putusan Nomor 62/G/2015/PTUN-Jakarta apabila tidak menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka akibat hukum yang timbul ialah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 62/G/2015/PTUN-Jakarta tentang sengketa Kepengurusan Partai GOLKAR dapat dibatalkan. Dapat dibatalkannya suatu keputusan harus memperhatikan asas-asas yang terdapat dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara yakni Asas Praduga *Rechmatig* yang dimana asas ini mengandung arti bahwa sebelum adanya putusan oleh lembaga yang berwenang terkait pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara yang ditetapkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara oleh maka Keputusan Tata Usaha Negara tersebut selalu dianggap *rechmatig*.

Berdasarkan pembahasan diatas, dapat diberikan saran kepada Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara yang memiliki kewenangan dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara dalam pertimbangan hukumnya harus sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar uji Keputusan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan maka Diperlukan peraturan yang mengatur tentang interpretasi dari penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai tolok Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara baik di pemerintahan pusat maupun di pemerintahan daerah serta terkait dengan sengketa kepegawaian, agar kedepannya hakim Pengadilan Tata Usaha Negara lebih teliti dan terperinci dalam merumuskan pertimbangan hukumnya baik dari segi argumentasinya juga dari segi alasan hukum yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

**DAFTAR ISI**

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PERSYARATAN GELAR</b> .....	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>v</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI</b> .....	<b>vii</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	<b>viii</b>
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH</b> .....	<b>ix</b>
<b>RINGKASAN</b> .....	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penelitian .....	5
1.3.1 Tujuan Umum .....	5
1.3.2 Tujuan Khusus .....	5
1.4 Manfaat Penelitian .....	6
1.5 Metode Penelitian .....	6
1.6 Tipe Penelitian .....	6
1.7 Pendekatan Masalah .....	7
1.8 Sumber Bahan Hukum .....	7
1.8.1 Bahan Hukum Primer .....	7
1.8.2 Bahan Hukum Sekunder .....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>9</b>
2.1 Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik .....	9
2.2 Keputusan Tata usaha Negara .....	12
2.3 <i>Ratio Decidendi</i> Hakim .....	15
2.4 Peradilan Tata Usaha Negara .....	16

2.4.1 Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara .....	16
2.4.2 Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara .....	17
2.4.3 Asas-asas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara .....	21
2.4.4 Kompetensi Peradilan tata Usaha Negara .....	22
2.4.5 Pembuktian Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara .....	24
2.4.6 Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara .....	25
2.5 Sengketa Kepengurusan Partai Politik .....	27
<b>BAB III PEMBAHASAN .....</b>	<b>30</b>
3.1 Asas Kepastian Hukum dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 62/G/2015/PTUN-Jakarta tentang Sengketa Kepengurusan Partai Politik .....	30
3.2 Akibat hukum tidak diterapkannya Asas Kepastian Hukum dalam putusan Nomor: 62/G/2015/PTUN-JKT terkait <i>ratio decidendi</i> hakim dalam memutus sengketa Tata Usaha Negara ...	45
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>51</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia sebagai negara hukum yang berlandaskan pada Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdapat tiga pemegang kekuasaan tertinggi yang disebut dengan Trias Politika, yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Yudikatif dikenal dengan Kekuasaan kehakiman, Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Kekuasaan Kehakiman di Indonesia terdapat empat lingkungan peradilan sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Pasal 18 yang berbunyi bahwa Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya yang dibagi dalam empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara serta sebuah Mahkamah Konstitusi.

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang dimana memiliki tugas untuk memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara adalah badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung yang telah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986 dan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1991 dinyatakan mulai diterapkan secara efektif di seluruh Indonesia pada tanggal 14 Januari 1991. Lalu pada tahun 2009 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang kemudian dilakukannya perubahan kedua Undang-undang Nomor 51 tahun 2009

Tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dalam bidang Tata Usaha Negara yang dilakukan oleh badan atau lembaga penegak hukum guna untuk memberikan keadilan kepada orang atau badan hukum perdata. Pengadilan Tata Usaha Negara mengeluarkan Putusan Nomor 62/G/2015/PTUN.Jkt tentang sengketa Kepengurusan Partai GOLKAR dengan perkara antara Ir. Aburizal Bakrie dan Idrus Abraham sebagai penggugat melawan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia sebagai tergugat dan H.R. Agung Laksono dan Zainudin Amali sebagai tergugat II Intervensi. Pada tahun 2015 Ir. Aburizal Bakrie selaku Ketua Umum DPP Partai GOLKAR dan Idrus Abraham selaku Sekretaris Jenderal DPP Partai GOLKAR yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.Hh-01.Ah.11.01 Tahun 2015 Tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, Serta Komposisi Dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai GOLKAR tanggal 23 Maret.

Alasan tidak diberlakukannya kepengurusan Ir. Aburizal Bakrie dan Idrus Abraham sebagai Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal DPP Partai GOLKAR berdasarkan Munas IX Partai GOLKAR (“TANDINGAN”) yang dilangsungkan di Hotel Mercure, Ancol, Jakarta, tanggal 6-8 Desember 2014 yang telah menyepakati bahwa H.R. Agung Laksono dan Zainudin Amali sebagai Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal DPP Partai GOLKAR menggantikan kedudukan Ir. Aburizal Bakrie dan Idrus Abraham. Bahwa Penggugat adalah Pengurus DPP Partai GOLKAR yang sah berdasarkan keputusan Munas ke VIII Partai GOLKAR di Pekanbaru, pada tanggal 5-8 Oktober 2009-2014 yang sekaligus adalah juga Pengurus DPP Partai GOLKAR yang sah berdasarkan hasil Munas IX Partai GOLKAR di Bali pada tanggal 30 November – 4 Desember Tahun 2014 untuk periode kepengurusan tahun 2014-2019. Dalam mengajukan gugatan Penggugat mencantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai alasan

gugatannya terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang telah merugikan kepentingan pihak Penggugat.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik terkait dengan *Ratio Decidendi* Majelis Hakim dapat dideskripsikan secara singkat yaitu Majelis Hakim mempertimbangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar pertimbangan hukum yang dapat digunakan untuk membatalkan keputusan tata usaha negara dan mempertimbangkan faktor-faktor tidak diberlakukannya penggugat dari kepengurusan DPP Partai GOLKAR. Selain itu, dalam pertimbangannya Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta bahwa pengugat memiliki *legal standing* untuk mengajukan gugatan, dan gugatan penggugat berkenaan dengan Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Dalam sengketa tersebut Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta memutuskan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, Serta Komposisi Dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai GOLKAR yang ditetapkan pada tanggal 23 Maret tersebut batal karena tidak menerapkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Dengan dimasukkannya asas-asas umum pemerintahan yang baik kedalam sebuah ketentuan peraturan perundang-undangan maka asas-asas umum pemerintahan yang baik telah menjadi norma hukum positif yang dapat dijadikan sebagai alasan gugatan dan juga dapat digunakan sebagai kajian yuridis untuk menguji Keputusan Tata Usaha Negara oleh Hakim Peradilan Tata Usaha Negara.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik terdapat dalam Pasal 53 ayat 2 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 yang berisi alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan salah satunya yakni tentang Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dan jenis-jenis asas-asas umum pemerintahan yang baik terdapat pada penjelasan pasal tersebut, sehingga hal tersebut menjadikan asas-asas umum pemerintahan sebagai dasar hukum yang dapat dijadikan sebagai pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara dalam sengketa Tata Usaha Negara.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagian besar merupakan asas penyelenggaraan negara bukan asas penyelenggaraan pemerintahan, asas penyelenggaraan negara masuk pada tatanan Hukum Tata Negara yang meliputi Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif yang terdapat dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Asas-asas yang tercantum dalam Undang-undang 28 Tahun 1999 ditujukan kepada para penyelenggara Negara secara keseluruhan yang sesuai dengan Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Pasal 1 angka 1 yang menjelaskan bahwa penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggara Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sedangkan asas penyelenggaraan pemerintahan masuk pada tatanan Hukum Tata Negara yang hanya terdapat pada Eksekutif saja baik di pusat maupun daerah.<sup>2</sup>

Pertimbangan Hakim dalam memutus suatu sengketa Tata Usaha Negara berdasar pada alasan gugatan Penggugat mengenai kepentingan dirinya yang dirugikan atas ditetapkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Sehingga timbul persoalan hukum yang mempertanyakan terkait Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, penulis ingin melakukan penelitian yang menitikberatkan pada aspek yuridis normatif yang berjudul **“Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Sebagai Dasar Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Terkait Dengan *Ratio Decidendi* Hakim Dalam Memutus Sengketa Tata Usaha Negara (Tinjauan Yuridis Putusan Nomor 62/G/2015/Ptun.Jkt)”**

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan dari latar belakang di atas, permasalahan yang akan penulis bahas sebagai berikut:

---

<sup>2</sup> Rochmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, PT Eresco, Bandung, 1990, hlm. 6-7.

1. Apakah dalam putusan nomor 62/G/2015/PTUN-JKT tentang sengketa kepengurusan Partai GOLKAR menerapkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik?
2. Apa akibat hukum dari tidak diterapkannya Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam putusan nomor 62/G/2015/PTUN-JKT terkait *ratio decidendi* hakim dalam memutus sengketa Tata Usaha Negara?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Agar memperoleh sasaran yang dikehendaki maka dalam penulisan skripsi ini perlu ditetapkan tujuan penelitian. Tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

#### 1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk memenuhi dan melengkapi persyaratan pokok yang bersifat akademis guna mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember;
2. Mengembangkan ilmu pengetahuan yang telah diperoleh selama perkuliahan yang bersifat teoritis dengan realitas yang ada di masyarakat;

#### 1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dalam putusan nomor 62/G/2015/PTUN-JKT tentang sengketa kepengurusan Partai GOLKAR telah menerapkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.
2. Untuk mengetahui akibat hukum dari tidak diterapkannya Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam putusan nomor 62/G/2015/PTUN-JKT terkait *ratio decidendi* hakim dalam memutus sengketa Tata Usaha Negara.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk pengembangan pustaka hukum yang berkaitan dengan Hukum Tata Usaha Negara, khususnya

mengenai peranan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara terhadap *ratio decidendi* Hakim dalam memutus sengketa Tata Usaha Negara.

## 2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pengetahuan kepada para penulis yang akan melakukan penelitian serupa sebagai pedoman dan para praktisi Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dalam menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar yang dapat membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara.

### 1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Oleh karena itu, penelitian hukum merupakan suatu penelitian didalam rangka *know-how* di dalam hukum. Hasil yang dicapai dalam penelitian hukum tersebut adalah untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu yang diteliti.<sup>3</sup> Metode Penelitian merupakan faktor terpenting dari setiap karya ilmiah. Suatu karya ilmiah harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sehingga hasil dari karya ilmiah tersebut mendekati kebenaran yang sedang diteliti.

### 1.6 Tipe Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Pada dasarnya penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari gejala-gejala hukum yang timbul dengan analisa jika diperlukan diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut dilakukannya pemecahan permasalahan yang timbul akibat gejala hukum yang difokuskan pada penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum, seperti Undang-undang Dasar

---

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan ke-7, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 83.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang dihubungkan dengan permasalahan yang dibahas dalam penulisan skripsi. Karena penulis dalam penelitian ini menggunakan tipe Penelitian Hukum Normatif yang dimana peneliti mengkonsepsikan hukum sebagai sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup dan terlepas dari kehidupan hukum masyarakat.

### **1.7 Pendekatan Masalah**

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut. Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum yaitu pendekatan Undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approac*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comporative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analisis (*analystic approach*), dan pendekatan filosofi (*philosophical approach*).<sup>4</sup>

Merujuk pada pendekatan tersebut, penulis dalam penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

### **1.8 Sumber Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum merupakan dasar menganalisis isu hukum yang sedang dikaji. Untuk memecahkan isu hukum sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya diperlukan. Sumber-sumber penelitian yang digunakan berupa bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder dan bahan-bahan hukum tersier atau non-hukum yang relevan dengan isu hukum yang sedang dikaji.

#### **1.8.1 Bahan Hukum Primer**

- a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 133

- b. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
- d. Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- e. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
- f. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta nomor 62/G/2015/PTUN-Jkt.

#### **1.8.2 Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum yang diperoleh dari buku literatur hukum, jurnal penelitian hukum, laporan hukum, dan media cetak yang relevan dengan penelitian hukum.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan pedoman-pedoman yang bersifat umum yang mempunyai nilai hukum atau minimal mempunyai nilai penentu dalam suatu perbuatan pemerintahan. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini adalah asas yang bersifat tidak tertulis atau dapat dikatakan tidak diatur tersendiri dalam peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup> Pada tahun 2004 dibentuk suatu rancangan perubahan undang-undang yang mencantumkan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai norma yang menjadi bahan uji dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yakni Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (2).

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai dasar pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara meliputi asas-asas sebagai berikut:

1. Asas-asas formil mengenai pembentukan keputusan:
  - a. Asas Kecermatan formil;
  - b. Asas *fair play*;
2. Asas-asas formil mengenai formulasi keputusan:
  - a. Asas pertimbangan;
  - b. Asas kepastian hukum formil;
3. Asas-asas materiil mengenai substansi keputusan:
  - a. Asas kepastian hukum materiil;
  - b. Asas kepercayaan;
  - c. Asas persamaan;
  - d. Asas kecermatan;
  - e. Asas keseimbangan.

Berdasarkan penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Keterbukaan;

---

<sup>5</sup> Lutfi Effendi, *pokok-pokok Hukum Administrasi*, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Bayumedia, Malang, 2004, hlm. 81.

4. Asas Proporsionalitas;
5. Asas Profesionalitas;
6. Asas Akuntabilitas.

Sebelum berlakunya penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara asas-asas tersebut tercantum dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Kedudukan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam sistem hukum adalah sebagai hukum tidak tertulis yang kemudian dijadikan sebagai hukum tertulis guna untuk dijadikan sebagai dasar pengujian terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Dalam perkembangannya asas-asas umum pemerintahan yang baik memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Bagi Administrasi Negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat samar dan juga membatasi serta menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan/melakukan kebijakan yang menyimpang jauh dari ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan yang dapat digunakan sebagai dasar gugatan atas suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan kepentingannya berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Bagi Hakim Tata Usaha Negara, dapat dipergunakan sebagai bahan untuk menguji dan membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara.
4. Dan juga berguna bagi Lembaga Legislatif dalam merancang Undang-undang.

Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik didasarkan atas ketentuan petunjuk Mahkamah Agung (juklak) Nomo: 052/Td.TUN/II/1992 pada tanggal 24 Maret 1992 yang berisi bahwa dalam Hakim Peradilan Tata Usaha Negara mempertimbangkan adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik

---

<sup>6</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara* PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 252.

sebagai dasar pembatalan penetapan, maka hal tersebut tidak perlu dicantumkan dalam *dictum* putusannya, cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebutkan asas mana yang telah dilanggar oleh Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.<sup>7</sup>

Di Indonesia, pemikiran tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik secara populer pertama disajikan dalam buku Prof. Koentjoro Purbopranoto yang berjudul “Beberapa catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara”, dengan menyetengahkan ketiga belas asas-asas umum pemerintahan yang baik. Yakni:<sup>8</sup>

1. Asas kepastian;
2. Asas keseimbangan;
3. Asas kesamaan;
4. Asas bertindak cermat;
5. Asas motivasi;
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan;
7. Asas *fair play*;
8. Asas keadilan atau kewajaran;
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar;
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal;
11. Asas perlindungan atas perlindungan hidup;
12. Asas kebijaksanaan;
13. Asas penyelenggaraan kepentingan hukum.

Penjelasan secara rinci dari asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagai berikut:

1. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;

---

<sup>7</sup> Lutfi Effendi, *Op.Cit.*, hlm. 83-84.

<sup>8</sup> Lutfi Effendi, *Ibid*, hlm. 85-86.

3. Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
4. Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
5. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2.2. Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>9</sup> Penetapan tertulis tersebut adalah perbuatan hukum administratif yang menimbulkan akibat hukum.

Keputusan Tata Usaha Negara bersifat konkret, individual, dan final. Yang dimaksud dengan konkret adalah obyek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara tidak bersifat abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Individual adalah Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak tertuju pada umum melainkan ditujukan ke individual tertentu seperti orang atau badan hukum perdata. Final adalah sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan

---

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesi*,. Yogyakarta: Gajah Mada Press, 1995. hlm. 287.

akibat hukum.<sup>10</sup> Syarat-syarat pembuatan dan dasar pengujian Keputusan Tata Usaha Negara, hal tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:<sup>11</sup>

#### A. Syarat-syarat Pembentukan Keputusan Tata Usaha Negara

Syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam pembentukan keputusan (*beschikking*) ini mencakup syarat materiil dan syarat formal.

##### a. Syarat-syarat materiil terdiri dari:

1. Organ pemerintahan yang membuat keputusan harus yang berwenang;
2. Karena keputusan merupakan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), keputusan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*);
3. Keputusan harus berdasarkan pada keadaan tertentu;
4. Keputusan harus dapat dilaksanakan tanpa melanggar peraturan lain, serta isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.

##### b. Syarat-syarat formil terdiri dari:

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-undang yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tersebut;
3. Syarat-syarat berhubungan dengan pelaksanaan keputusan harus dipenuhi;
4. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan tersebut harus diperhatikan.

Keputusan yang memenuhi syarat-syarat materiil dan formil menjadi keputusan yang sah menurut hukum, artinya dapat diterima sebagai suatu bagian dari tertib hukum atau ketentuan hukum yang baik secara formil maupun materiil.

---

<sup>10</sup> Soegijanto Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan kedua, Jakarta, 2000, hlm. 88-89.

<sup>11</sup> Soegijanto Tjakranegara, *ibid.*, hlm. 92.

## B. Dasar Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara

Dasar untuk melakukan perbuatan hukum oleh pemerintah adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut. Wewenang yang didapat oleh suatu jabatan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi atau mandat yang akan melahirkan kewenangan.

Ketentuan mengenai hak gugat diatur dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Petitum atau tuntutan pokok yang diajukan oleh Penggugat yakni agar Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat dinyatakan batal atau tidak sah. Hal ini sesuai dengan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, alasan-alasan gugatan yang dapat digunakan, yaitu:

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dijadikan seabagai dasar-dasar untuk meneguji bagi Hakim Tata Usaha Negara pada waktu pemeriksaan dan menilai apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang dijadikan sebagai obyek sengketa Tata Usaha Negara bersifat melawan hukum atau tidak. Dalam melakukan pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang dilakukan oleh Hakim Tata Usaha Negara perlu dipahami mengenai:<sup>12</sup>

1. Aspek-aspek umum dari pengujian tersebut;
2. Ruang lingkup dari pengujian tersebut;
3. Dasar-dasar pengujiannya sendiri.

Pengujian keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara salah satu alat uji nya adalah berupa peraturan perundang-undangan yang menguji Keputusan tersebut

---

<sup>12</sup> Indroharto, *Op.Cit.*, hlm. 164.

yang diukur adalah: Wewenang, Prosedur, dan substansi.<sup>13</sup> Selain peraturan perundang-undangan yang menjadi alat uji suatu Keputusan terdapat pula alat uji yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dasar pengujian atau tolok ukur keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik atau tidak.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai dasar pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara meliputi asas-asas sebagai berikut:

### **2.3. Ratio Decidendi Hakim**

Pasal 109 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menentukan bahwa salah satu yang harus ada dalam putusan hakim adalah alasan hukum yang menjadi dasar putusan. Sebelum hakim menjatuhkan putusan atau vonis untuk menjawab tuntutan Penggugat dan jawaban Tergugat terlebih dahulu hakim membuat dasar-dasar pertimbangan hukum yang berisi *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu argumentasi hukum atau alasan hukum untuk sampai pada suatu putusan. *Ratio decidendi* adalah faktor-faktor yang sejati (*material facts*), faktor-faktor yang *esensiil*.

Bagian putusan yang menyebutkan tentang pertimbangan hukum berisi tentang uraian pertimbangan hukum terhadap duduk perkara. Dalam menentukan putusan, putusan harus dihasilkan melalui musyawarah dengan prinsip permufakatan bulat berkaitan dengan segi obyektifitas putusan. Mutu dan kualitas putusan yang dijatuhkan hakim dapat dilihat *ratio decidendi* atau argumentasi hukum hakim tersebut. Suatu putusan dapat batal demi hukum. Karena, putusan tidak menyebutkan atau tidak mencantumkan pertimbangan hukum hakim dalam memutus suatu sengketa. Pertimbangan hukum hakim dalam suatu putusan sangatlah penting dan menentukan.

Hakim memiliki kebebasan dalam memutus, menentukan serta menjatuhkan putusan, akan tetapi harus didasarkan pada aturan hukum yang berlaku dan

---

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 330.

didasarkan pada argumen-argumen yang dapat diawasi dan diikuti agar dalam setiap putusan yang akan dijatuhkan oleh hakim akan memberikan keadilan dan kepastian hukum kepada para pihak yang bersengketa.

## **2.4. Peradilan Tata Usaha Negara**

### **2.4.1. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara**

Pengertian Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melakukan fungsi penyelenggaraan urusan pemerintahan (Eksekutif) baik yang berada di Pemerintahan Pusat maupun yang berada di Pemerintahan Daerah. Tata Usaha ini dilakukan oleh pemegang kekuasaan yaitu pegawai negeri yang menjabat fungsi seperti Menteri, Kepala Daerah, Direktur Jenderal, Direktur, beserta segala jabatan yang berkaitan dengan ketata usahaan negara.<sup>14</sup> Sedangkan pengertian peradilan sendiri yaitu proses penegakan hukum oleh badan atau lembaga penegakan hukum yang memberikan keadilan kepada setiap orang atau badan hukum yang mencari keadilan<sup>15</sup>. Yang dimaksud dengan setiap orang atau badan hukum yang mencari keadilan ialah orang atau badan hukum yang secara individu merasa kepentingannya dirugikan oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Tata Usaha Negara. Dapat disimpulkan Peradilan Tata Usaha Negara adalah proses penegakan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata yang dirugikan akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh pejabat atau badan Tata Usaha Negara yang diproses di Pengadilan Tata Usaha Negara dimana daerah hukumnya tempat kedudukan Tergugat.

---

<sup>14</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000. hlm. 27.

<sup>15</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, PT Alumni, Bandung, 1997, hlm. 22-23.

#### 2.4.2. Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

Dalam penegakan Hukum Administrasi/Tata Usaha Negara memerlukan hukum yang mengatur tentang hukum formil dan hukum acara yang berisikan tentang ketentuan-ketentuan tata cara dalam menegakkan keadilan dalam Hukum Administrasi Negara.

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara adalah hukum yang berisi tentang ketentuan tata cara penegakan Hukum Administrasi Negara dilingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dibedakan dua macam, yakni:<sup>16</sup>

1. Hukum Acara Materil yang meliputi:
  - a. Kompetensi Absolut dan relatif;
  - b. Hak gugat;
  - c. Tenggagng waktu menggugat;
  - d. Alasan menggugat;
  - e. Alat bukti.
2. Hukum Acara Formil (hukum acara dalam arti sempit) berupa langkah-langkah atau tahapan yang terbagi atas:
  - a. Acara Biasa;
  - b. Acara Cepat;
  - c. Acara Singkat.

Peradilan Tata Usaha Negara salah satu lembaga Kekuasaan Kehakiman di bawah Mahkamah Agung yang terdiri dari dua tingkatan peradilan yakni Pengadilan Tata Usaha Negara tingkat Pratama dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan tingkat Banding, apabila Penggugat maupun Tergugat yang merasa tidak puas dengan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara pada tingkat pratama bisa mengajukan Banding ke pengadilan yang lebih tinggi yaitu Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara terdapat para pihak yang bersengketa, yaitu pihak Penggugat dan pihak Tergugat. Pihak Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara baik ditingkat pusat maupun daerah. Pihak Tergugat adalah pejabat atau badan Tata Usaha Negara yang mengeluarkan ketetapan berdasarkan wewenang yang diterimanya baik yang

---

<sup>16</sup> Philipus M. Hadjon, Dkk., *Op.Cit.*, hlm. 331

bersifat Atributif maupun delegasi dalam pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat di keluarkannya Ketetapan (*Beschikking*) dapat melakukan perlindungan hukum melalui Peradilan Tata Usaha Negara dengan mengajukan gugatan. Gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang didalam wilayah hukumnya berdasarkan tempat kedudukan Tergugat. Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatakan bahwa:

Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap pejabat atau badan Tata Usaha Negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan.

Dalam mengajukan gugatan, gugatan tersebut harus memuat beberapa unsur seperti; identitas para pihak (Penggugat dan Tergugat (pejabat atau badan Tata Usaha Negara), diajukan ke pengadilan, posita, petitum, dan putusan yang diharapkan. Sesuai dengan Pasal 56 ayat 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Jika unsur-unsur yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut dipenuhi maka suatu permohonan baru dapat disebut gugatan. Dalam gugatan terdiri atas dua bagian. Yang pertama *Posita* yakni uraian tentang alasan, peristiwa-peristiwa, kejadian-kejadian, atau dalil-dalil yang dikemukakan Penggugat yang melatarbelakangi gugatannya dan dijadikan dasar untuk merumuskan tuntutannya. Yang kedua *Petitum* atau tuntutan yakni hal-hal yang dimohonkan untuk diputus oleh pengadilan.<sup>17</sup>

Gugatan yang diajukan oleh Penggugat terhadap Surat Keputusan Tata Usaha Neagar yang merugikan kepentingannya harus berdasar bahwa Keputusan Tata Usaha Negara tersebut melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 53 Undang-undang Nomor 9

---

<sup>17</sup> Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Cetakan Pertama*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 71-72.

Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah adanya kerugian yang dirasakan oleh orang atau badan hukum perdata akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, yang dijadikan dasar gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu:

1. Keputusan Tata Usaha Negara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Keputusan Tata Usaha Negara bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Yang perlu diperhatikan dalam gugatan adalah tenggang waktu dalam mengajukan gugatan. Karena Undang-undang membatasi tenggang waktu menggugat keputusan Tata Usaha Negara.<sup>18</sup> Pasal 55 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menentukan bahwa gugatan hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara.

Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara antara Penggugat dan Tergugat, tidak jarang juga terdapat pihak lain atau pihak ketiga yang mempunyai kepentingan terhadap penyelesaian sengketa Tata Usaha tersebut, sehingga pihak ketiga harus diberi kesempatan juga untuk ikut serta dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara yang dimaksud. Keikutsertaan pihak ketiga ini dalam kepustakaan biasa disebut intervensi yang telah diatur dalam Pasal 83 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa selama pemeriksaan berlangsung setiap orang atau badan hukum perdata yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, permintaan dari para pihak yang membela haknya, atau peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.

Seperti yang telah dijelaskan diatas, Hukum Acara Tata Usaha Negara terdapat tiga jenis acara pemeriksaan, yaitu:

---

<sup>18</sup> Yuslim, *Op.Cit.*, hlm. 82-83.

1. Pemeriksaan dengan acara singkat merupakan prosedur acara yang digunakan untuk memeriksa perlawanan dari Penggugat terhadap penetapan Ketua Pengadilan dalam rapat permusyawaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 62 ayat (3) dan (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menegaskan:

Ayat (3):

- a. Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diajukan perlawanan kepada pengadilan dalam tenggang waktu empat hari setelah diucapkan;
- b. Perlawanan tersebut diajukan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 56.

Ayat (4):

Perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diperiksa dan diputus oleh pengadilan dengan acara singkat.

2. Pemeriksaan dengan acara biasa merupakan pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Hakim yang beranggotakan 3 orang hakim. Pemeriksaan acara biasa ini dilakukan apabila tidak terdapat alasan khusus yang memenuhi kriteria sebagaimana tercantum dalam Pasal 98 dan Pasal 99 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pemeriksaan dengan acara biasa diatur dalam Pasal 68 – Pasal 97 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam pemeriksaaan tidak boleh lebih dari 5 bulan sejak tanggal registrasi sengketa Tata Usaha Negara oleh Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara.
3. Pemeriksaan dengan acara cepat merupakan sarana bagi Penggugat apabila ada kepentingan yang mendesak yang dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya agar pemeriksaan terhadap sengketa Tata Usaha Negara dipercepat. Berbeda dengan acara singkat acara cepat ini hasil akhirnya adalah putusan.

#### **2.4.3. Asas-asas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara**

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara berlandaskan pada asas-asas hukum. Asas-asas hukum sangat penting kedudukannya, karena dalam asas hukum dapat ditemukan norma hukum. Asas hukum merupakan jantungnya

peraturan hukum. Kenapa asas hukum disebut jantungnya peraturan hukum? Karena ada berbagai alasan, Pertama, asas hukum merupakan landasan hukum yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum yang nantinya peraturan hukum tersebut akan kembali pada asas hukum itu sendiri. *Kedua*, asas hukum disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. *Ketiga*, dengan adanya asas hukum, hukum bukan hanya sekumpulan peraturan, melainkan asas yang ,mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis.<sup>19</sup>

Asas-asas hukum yang terdapat dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

1. Asas Praduga *Rechmatig* (*Vermoeden van Rechtmatigheid-Presumptio Iuste Causa*) adalah asas yang mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu dianggap *rechmatig* sampai ada pembatalan. Dengan adanya asas ini Keputusan Tata Usaha Negara tidak tertunda pelaksanaannya sesuai dengan Pasal 67 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986;
2. Asas Pembuktian Bebas Terbatas adalah asas yang mengandung arti bahwa Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, asas ini tercantum dalam Pasal 107 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang masih dibatasi dengan Pasal 100 Undang-undang tersebut;
3. Asas Keaktifan Hakim (*Dominus Litis*) adalah asas yang mengandung arti bahwa keaktifan Hakim dimaksudkan untuk mengimbangi kedudukan para pihak berdasarkan Pasal 56, 63 ayat (1) dan (2), 80, 85 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986;
4. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat (*Erga Omnes*) adalah asas yang mengandung arti bahwa sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa publik, yang dengan demikian putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berlaku bagi siapa saja, tidak hanya berlaku bagi para pihak yang bersengketa.

---

<sup>19</sup> Yuslim, *Op.Cit.*, hlm. 27.

Dari asas-asas Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara diatas dapat disimpulkan bahwa tindakan Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara harus selalu dianggap benar sampai ada pembatalan oleh yang berwenang. Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara dalam pembuktiannya ditentukan oleh Hakim sebagaimana dijelaskan dala Pasal 107 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dan dalam pembuktian dibatasi dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim yang diatur dalam Pasal 100 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, selama proses acara persidangan Hakim mengimbangi kedudukan para pihak sebab Penggugat adalah orang atau badan hukum perdata dengan Tergugat adalah pejabat atau badan Tata Usaha Negara yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari Penggugat, dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara mengikat dan berlaku bagi semua orang. Maka dari itu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara berlaku bagi siapa saja dan bukan hanya mengikat dan berlaku bagi para pihak yang bersengketa. Pada dasarnya Peradilan Tata Usaha Negara menegakkan hukum publik.

#### **2.4.4. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara**

Kompetensi merupakan pemberian kekuasaan, kewenangan atau hak kepada badan dan/atau pengadilan yang melakukan peradilan.<sup>20</sup> Dalam kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dikenal dengan dua bentuk kekuasaan, yaitu:

1. Kompetensi Relatif atau Nisbi

Kompetensi relatif ialah uraian tentang kekuasaan atau wewenang sesuatu jenis pengadilan yang berkaitan dengan pembagian wewenang, yang bersifat terperinci di antara badan-badan yang sejenis mengenai wilayah hukum. Kompetensi relatif ini diatur dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Karena mengikat berbagai persoalan dalam pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara yang baru dibentuk di ibukota provinsi, sehingga wilayah hukumnya (yurisdiksinya) adalah wilayah provinsi yang bersangkutan. Kompetensi relatif

---

<sup>20</sup> Sjahran Basah, *Op.Cit.*, hlm. 65.

berkaitan erat dengan asas “*Actor sequitor forum rei*”. Meskipun begitu, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kekhasan mengenai tempat kedudukan calon Tergugat. Kekhasan tersebut dirumuskan dalam Pasal 54 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

## 2. Kompetensi Absolut

Kompetensi absolut ialah wewenang dan tugas pengadilan dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 47 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang berbunyi bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.<sup>21</sup> Sengketa Tata Usaha Negara dapat dilihat pengertiannya dalam Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 yang berbunyi sebagai berikut:

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.

Dari ketentuan Pasal tersebut dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari beberapa unsur, yaitu:

1. Sengketa yang timbul sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara;
2. Sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan pejabat atau badan hukum Tata Usaha Negara;
3. Sengketa dalam bidang Tata Usaha Negara.

Dari dua bentuk kompetensi tersebut dapat disimpulkan bahwa kompetensi relatif wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara berdarakan kedudukan wilayah hukumnya, sedangkan kompetensi absolut wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

---

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, Dkk., *Op.Cit.*, hlm. 318.

#### 2.4.5. Pembuktian Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara

Pembuktian dalam ilmu hukum adalah pembuktian yang tidak bersifat logis, tetapi bersifat kemasyarakatan.<sup>22</sup> Dalam hukum acara dikenal ketentuan yang mengatur pembuktian yang sering disebut dengan hukum pembuktian. Hukum pembuktian adalah hukum yang mengatur tata cara untuk menetapkan terbuktinya fakta yang menjadi dasar pertimbangan dalam menjatuhkan suatu putusan. Fakta yang dimaksud adalah fakta hukum dan fakta biasa.

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara menganut sistem pembuktian bebas namun terbatas. Pembuktian bebas adalah teori yang tidak menghendaki adanya ketentuan-ketentuan yang mengikat hakim. Hal ini tercantum dalam Pasal 107 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 yang mengatakan:

“Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian, beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim”.

Yang pada intinya menyatakan bahwa pada Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Hakim berperan lebih aktif dalam proses persidangan guna memperoleh kebenaran materiil dan untuk itu Undang-undang ini mengarah pada ajaran pembuktian bebas. Menurut pembuat Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dimaksudkan untuk memperoleh kebenaran materiil dan bukan kebenaran formil.

Penjelasan Pasal 107 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa:

Pasal ini mengatur ketentuan dalam rangka usaha menemukan kebenaran materiil. Berbeda dengan sistem hukum pembuktian dalam Hukum Acara Perdata, maka dengan memperhatikan segala sesuatu yang terjadi dalam pemeriksaan, tanpa tergantung pada fakta dan hal yang diajukan oleh para pihak, Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dapat menentukan sendiri:

- a. Apa yang harus dibuktikan;
- b. Siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berperkara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh Hakim sendiri;
- c. Alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian;

---

<sup>22</sup> Yuslim, *Op.Cit.*, hlm. 136.

- d. Kekuatan pembuktian bukti yang telah diajukan.

Pasal 100 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan macam alat-alat bukti, yaitu:

- a. Surat atau tulisan;
- b. Keterangan ahli;
- c. Keterangan saksi;
- d. Pengakuan para pihak;
- e. Pengetahuan Hakim.

Dengan ketentuan keterangan tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam pembuktian di acara peradilan Tata Usaha Negara hakim yang menentukan pembuktian namun dalam pembuktian tersebut hakim dibatasi dalam menentukan bukti yang diajukan dalam persidangan. Hakim tidak boleh menentukan bukti-bukti dalam persidangan keluar dari ketentuan yang telah ditentukan dalam Pasal 100 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

#### **2.4.6. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara**

Putusan adalah proses akhir dari penyelesaian sengketa yang sebagaimana harapan dari penggugat atas gugatan yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Sebelum itu para piha diberi kesempatan untuk memberikan kesimpulan, kesimpulan bukan hal yang wajib tapi berperan penting dalam putusan. Kesimpulan tersebut berguna bagi hakim untuk memahami kembali apa-apa yang menjadi keinginan para pihak dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara.<sup>23</sup>

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dalam putusannya dikenal dengan dua bentuk putusan, yaitu: putusan sela atau putusan antara dan putusan akhir. Putusan Sela atau putusan antara adalah putusan yang bukan bersifat akhir/final, hanya putusan yang berguna memperlancar pemeriksaan perkara.<sup>24</sup> Pasal 113 ayat (1) menyatakan bahwa putusan Pengadilan yang bukan putusan akhir meskipun diucapkan dalam sidang, tidak dibuat sebagai putusan sendiri, tetapi hanya dicantumkan dalam berita acara sidang. Putusan Akhir adalah

---

<sup>23</sup> *Ibid, hlm.* 146-147.

<sup>24</sup> *Ibid, hlm.* 149.

putusan yang memutus atau mengakhiri sengketa dalam tingkatan Pengadilan tertentu yang memiliki kekuatan hukum tetap. Dalam Pasal 97 ayat (7) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa putusan akhir dapat berupa:

1. Gugatan ditolak;
2. Gugatan dikabulkan;
3. Gugatan tidak diterima;
4. Gugatan gugur.

Dalam putusan akhir sebagaimana yang telah disebutkan diatas dalam praktek adapula putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara berupa:

1. Gugatan dikabulkan seluruhnya;
2. Gugatan ditolak seluruhnya;
3. Gugatan dikabulkan sebagian;
4. Gugatan ditolak untuk selebihnya;
5. Pernyataan batal atau tidak batalnya Surat Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
6. Penghukuman pembayaran biaya perkara.

Didalam putusan pengadilan ada beberapa hal yang harus dimuat dalam suatu putusan pengadilan sesuai dengan Pasal 109 ayat (1) yang menyatakan bahwa putusan pengadilan harus memuat:

1. Pada kepala putusan harus ada kata yang berbunyi : “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”;
2. Mencantumkan nama, jabatan, kewarganegaraan, tempat kediaman, atau kedudukan para pihak yang bersengketa;
3. Ringkasan gugatan dan jawaban tergugat yang jelas;
4. Pertimbangan dan penilaian setiap bukti yang diajukan dan hal yang terjadi dalam persidangan selama sengketa diperiksa;
5. Alasan hukum yang menjadi dasar putusan;
6. Amar putusan tentang sengketa dan biaya perkara;
7. Hari, tanggal putusan, nama hakim yang memutus, nama panitera, serta keterangan tentang hadir atau tidaknya para pihak.

Itulah beberapa hal tentang putusan dalam Pengadilan Tata Usaha Negara yang sering terjadi dalam praktek, tidak terkecuali juga putusan Nomor

62/2015/PTUN.Jkt tentang penyelesaian sengketa antara DPP Partai Golongan Karya dengan Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

### **1.9 Sengketa Kepengurusan Partai Politik**

Partai politik adalah Organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pembentukannya Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit tiga puluh orang warag negara Indonesia yang telah berusia dua puluh satu tahun dengan akta notaris yang memuat pula Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat. Partai Politik harus didaftarkan ke Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menjadi badan hukum. Setiap dibentuknya Partai Politik pasti ada tujuan dan fungsi, hak dan kewajiban dan keanggotaan dan kedaulatan anggota.

Organisasi Partai Politik terdiri dari: organisasi tingkat pusat, organisasi tingkat daerah Provinsi dan organisasi tingkat daerah Kabupaten/Kota dan kedudukan organisasi Partai Politik sesuai dengan tingkatannya masing-masing. Dalam hal kepengurusan Partai Politik diatur dalam AD/ART Partai Politik dan pergantian kepengurusan Partai Politik di setiap tingkatan dilakukan secara demokratis melalui AD/ART. Apabila terjadi perselisihan kepengurusan Partai Politik hasil forum tertinggi pengambilan keputusan Partai Politik, pengesahan perubahan kepengurusan belum dapat dilakukan oleh menteri sampai perselisihan terselesaikan hal ini terdapat dalam Pasal 24 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Sistem organisasi Partai Politik terdapat kepengurusan Partai yang dibentuk dari kepengurusan pusat hingga daerah bahkan sampai ke desa/kelurahan kedudukan kepengurusannya disesuaikan dengan wilayah yang bersangkutan yang pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota disusun dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh persen) yang diatur dalam

AD/ART Partai Politik masing-masing. Kepengurusan Partai Politik dapat membentuk badan/lembaga yang bertugas untuk menjaga kehormatan dan martabat Partai Politik. Dalam setiap kepengurusan dipilih secara demokratis musyawarah dan dapat dilakukan pergantian kepengurusan Partai Politik disetiap tingkatan dilakukan berdasarkan AD/ART Partai Politik masing-masing.

Dalam suatu organisasi baik dalam bidang apapun pasti ada perselisihan antara anggotanya. Partai Politik pasti ada perselisihannya dan dalam menyelesaikan perselisihan tersebut diatur dalam Undang-undang Partai Politik dalam Pasal 32 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik mengatur bahwa perselisihan Partai Politik diselesaikan oleh internal Partai Politik yang telah diatur dalam AD/ART Partai Politik tersebut. Dalam penyelesaian perselisihan yang dilakukan oleh internal Partai Politik yang disebut dengan mahkamah partai politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Partai Politik. Dalam penyelesaian perselisihan internal Partai Politik diselesaikan dengan cara musyawarah mufakat dan apabila dalam penyelesaian perselisihan tidak tercapai suatu kemufakatan, maka penyelesaian perselisihan Partai Politik dapat menempuh jalur melalui pengadilan atau diluar pengadilan. Waktu yang ditentukan dalam menyelesaikan perselisihan internal Partai Politik yakni paling lambat 60 (enam puluh) hari. Putusan Mahkamah Partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh Partai Politik bersifat final dan mengikat secara internal dalam hal perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **4.1 Kesimpulan**

1. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik diterapkan sebagai alat uji Keputusan Tata Usaha Negara di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Hal ini dapat dilihat dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 62/G/2015/PTUN-Jakarta tentang sengketa kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai GOLKAR yang mencantumkan asas kepastian hukum dalam pertimbangan hukum hakim sebagai dasar pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara yang ditetapkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta Komposisi dan Personalia Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai GOLKAR, pertimbangan hukum hakim menerapkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai dasar hukum pertimbangannya dalam memutus sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik yang tercantum dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 22004 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni Asas Kepastian Hukum. Namun, setelah melihat fakta yang ada selama persidangan ditemukan bahwa Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tidak hanya bertentangan dengan asas kepastian hukum tetapi juga bertentangan dengan asas proporsionalitas.
  
2. Akibat hukum putusan Nomor 62/G/2015/PTUN-Jakarta apabila tidak menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka akibat hukum yang timbul ialah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 62/G/2015/PTUN-Jakarta tentang sengketa Kepengurusan Partai GOLKAR dapat dibatalkan. Dapat dibatalkannya suatu keputusan harus

memperhatikan asas-asas yang terdapat dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara yakni Asas Praduga *Rechmatig* yang dimana asas ini mengandung arti bahwa sebelum adanya putusan oleh lembaga yang berwenang terkait pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara yang ditetapkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara oleh maka Keputusan Tata Usaha Negara tersebut selalu dianggap *rechmatig* sampai ada pembatalannya. Maka, gugatan tidak dapat menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.

#### 4.2 Saran

Berdasarkan pembahasan diatas, dapat diberikan saran bagi para penegak hukum khususnya Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara yang memiliki kewenangan dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara dalam pertimbangan hukumnya harus sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar uji terhadap objek sengketa / Keputusan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan agar dalam pertimbangan hukumnya lebih memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka Diperlukan peraturan yang mengatur tentang interpretasi dari penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai tolok ukur bagi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara baik di pemerintahan pusat maupun di pemerintahan daerah serta terkait dengan sengketa kepegawaian, agar kedepannya hakim Pengadilan Tata Usaha Negara lebih teliti dan terperinci dalam merumuskan pertimbangan hukumnya baik dari segi argumentasinya juga dari segi alasan hukum yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku Literatur:

- Basah Sjahran. 1997. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan di Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Effendi Lutfi. 2004. *Pokok-pokok Hukum Administrasi*. Edisi Pertama. Cetakan Kedua. Malang: Bayumedia.
- H.R. Ridwan. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Harahap Zairin. 2001. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Indroharto. 1991. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan.
- M. Hadjon Philipus. 1995. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada Press.
- Marzuki Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Edisi Pertama. Cetakan ke-7. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Soemitro Rochmat. 1990. *Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: PT Eresco.
- Tjakranegara R. Soegijanto. 2000. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Cetakan kedua. Jakarta: Sinar Grafika.
- Universitas Jember. 2016. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember*. Jember. UPT Penerbitan Universitas Jember.
- Yuslim. 2015. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

### Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344). .

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380 ).

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4801 ).

Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079 ).

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5189 ).

**Putusan Pengadilan:**

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 62/G/2015/PTUN-Jkt tentang sengketa Kepengurusan Partai GOLKAR.