

Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Praktik Peradilan Di Indonesia

Sri Nur Hari Susanto

Faculty of Law, Diponegoro University
Prof. Soedarto Street Number 13, Tembalang, Semarang, Central Java 50275
Correspondent author: nurhari60@yahoo.co.id

Abstract

Legal protection for the people is not only found in written legal provisions, but also in unwritten laws which in Administrative Law are commonly referred to as General Principles of Good Administration ((in Indonesia it is called AUPB). Recognition of AUPB as part of the legal norms of government and norms of legal protection for citizens is a consequence of the development of the rule of law concept. AUPB thus no longer merely acts as a legal principle in general, but turns into a legal norm that is formulated into law or made by judges through their decisions in resolving administrative disputes. Consistency and seriousness of judges in formulating legal facts, compiling legal considerations in order to identify and formulate AUPB is very much needed in practice. The way judges relate and interpret the indicators in each AUPB in each of their decisions, starting from the examination of the case to making a decision, is carried out at least through 3 stages, namely the stage of collecting facts, the stage of identifying the law, and the stage of formulating the law and the AUPB.

Keywords: *Administrative Dispute, General Principles of Good Administration (AUPB), Judicial Practice.*

Abstrak

Perlindungan hukum bagi rakyat tidak hanya terdapat pada ketentuan hukum tertulis saja, tetapi juga terdapat pada hukum tidak tertulis yang dalam Hukum Administrasi lazim dikatatan sebagai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pengakuan terhadap AUPB sebagai bagian dari norma hukum pemerintahan dan norma perlindungan hukum bagi warga merupakan konsekuensi dari berkembangnya konsep negara hukum. AUPB dengan demikian tidak lagi sekedar berperan sebagai asas hukum pada umumnya, tetapi berubah menjadi norma hukum yang dirumuskan ke dalam undang-undang maupun dibuat oleh hakim melalui putusan-putusannya dalam menyelesaikan sengketa administrasi (sengketa TUN). Konsistensi dan kesungguhan hakim dalam merumuskan fakta-fakta hukum, menyusun pertimbangan hukum guna mengidentifikasi dan merumuskan AUPB sangat diperlukan dalam praktik. Cara hakim dalam menghubungkan dan memaknai indikator pada masing-masing AUPB dalam setiap putusannya, maka diawali dari pemeriksaan perkara sampai pada pe-ngambilan keputusan paling tidak dilakukan melalui 3 tahapan, yaitu tahap pengumpulan fakta, tahap mengidentifikasi hukum, dan tahap merumuskan hukum dan AUPB.

Kata Kunci : *Sengketa TUN, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), Praktik Peradilan.*

A. Pendahuluan

Keterbukaan atau transparansi dalam perkembangannya menjadi salah satu prinsip atau pilar negara demokrasi demi terwujudnya kontrol sosial. Transparansi dan kontrol sosial dibutuhkan untuk dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Dalam hal demikian, partisipasi secara langsung sangat dibutuhkan, karena mekanisme perwakilan di parlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Ini adalah bentuk *representation in ideas* yang tidak selalu *inherent* dalam *representation in presence*.¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jelas-jelas dibuktikan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Menurut Philipus M Hadjon sebagaimana disitir Zairin Harahap,² bahwa mengenai konsep Negara hukum di Indonesia tidak dapat dengan begitu saja dipersamakan dengan *rechtsstaat* maupun *rule of law*, sebab :

- 1) baik konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* dari latar belakang sejarah lahirnya adalah dari suatu usaha atau perjuangan menentang kesewenangan penguasa, sedangkan Negara Republik Indonesia sejak perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau absolutisme.
- 2) baik konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagai titik sentral, sedangkan Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan, untuk melindungi hak asasi manusia.
- 3) Konsep *rechtsstaat* mengedepankan prinsip *wetmatigheid* dan *rule of law* mengedepankan prinsip *equality before the law*, sedangkan Negara Republik Indonesia mengedepankan asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.

Negara Indonesia tidak dapat digolongkan ke dalam salah satu dari dua kelompok negara hukum tersebut, namun akibat penjajahan Belanda yang menganut sistem hukum

¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta :Konstitusi Press, 2005), hlm. 161-162.

²Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 14

kontinental, maka pembentukan negara hukum dan sistem hukum di Indonesia banyak terpengaruh oleh sistem hukum kontinental (*rechtsstaat*).

Perubahan ke empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan penting dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Perubahan tersebut merupakan usaha untuk memberi penegasan bahwa prinsip kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya, yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut telah membawa perubahan penting terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, sehingga konsekuensinya adalah perlunya langkah pembentukan atau perubahan seluruh perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman setelah perubahan ke empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman Nomor 48 Tahun 2009 sebagai Undang-undang perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 jis Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, menyebutkan pada Pasal 25 Ayat (1) bahwa Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Hal mengenai Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung juga tercantum pada Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Seiring dengan perubahan sistem ketatanegaraan serta kebutuhan hukum dalam masyarakat, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juga mengalami perubahan. Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dimuat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang kemudian diubah lagi dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, dimana perubahan tersebut menyangkut 3 hal perubahan penting terhadap hukum acara peradilan tatauusaha negara (PTUN). *Pertama*, pengaturan mengenai juru sita. *Kedua*, pasal tentang sanksi bagi pejabat yang tidak bersedia melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap. *Ketiga*, salah satu implikasi dari Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah berkaitan

dengan alasan gugatan yaitu dimasukkannya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai salah satu alasan yang dapat digunakan untuk menggugat Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Reformasi di bidang yudikatif di Indonesia saat ini senantiasa diperkuat demi terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, sebagaimana diamanahkan oleh Pasal 24 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).³ Penyelenggaraan peradilan pada hakikatnya terletak pada putusan hakim,⁴ sehingga substansinya harus mampu menggambarkan harkat, martabat, kehormatan hakim demi tegaknya hukum, dan keadilan dalam koridor negara hukum yang demokratis.⁵

Reformasi PTUN diharapkan mampu mengejawantahkan konsep negara hukum modern.⁶ Konsep negara hukum modern,⁷ sebagaimana dibakukan dan diperkenalkan oleh Lemaire dengan istilah '*bestuurszorg*',⁸ atau yang lebih dipopulerkan oleh AM Donner sebagaimana yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon dengan sebutan '*sociaal rechtstaat*',⁹ yaitu suatu konsep di mana pemerintah dituntut campur tangan dalam pengelolaan urusan rakyatnya. Negara tidak boleh lepas tangan terhadap urusan-urusan rakyatnya. Istilah lain dari konsep ini adalah '*verzorgingsstaat*',¹⁰ atau '*welfare state*', atau '*welvaarstaat*'.¹¹

³Sebagai tindak lanjut dari Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945, secara bertahap reformasi di bidang yudikatif dilakukan dengan mengubah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, menjadi Undang Nomor 35 Tahun 1999, selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, dan saat ini berlaku Undang –Undang tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman Nomor 48 Tahun 2009.

⁴Putusan hakim adalah mahkota keadilan.

⁵Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945: "Negara Indonesia adalah negara hukum".

⁶Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1990), hlm.13.

⁷Nomenklatur negara hukum modern dalam literatur hukum disebut juga sebagai negara hukum material, Negara kesejahteraan, *social service state* atau *an agency of service* (negara sebagai alat pelayanan), lihat Mac Iver, *The Modern State*, (London : Oxford University Press, 1950), hlm. 4.

⁸Victor M. Situmorang, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*,(Jakarta : PT Bina Aksara, 1989), hlm. 18-19

⁹Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya :PT Bina Ilmu, 1987), hlm 19.

¹⁰S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2003), hlm 133.

¹¹Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, (Bandung : Penerbit Alumni, 1994), hlm. 99.

AUPB memiliki arti penting dan fungsi berikut ¹²: *Pertama*, Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat samar atau tidak jelas. *Kedua*, Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986. *Ketiga*, Bagi hakim Tata Usaha Negara (TUN), dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat TUN. *Keempat*, Selain itu, AUPB tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.

B. Permasalahan

Bertolak dari uraian latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana konsistensi dan kesungguhan hakim dalam merumuskan fakta-fakta hukum, kemudian menyusun pertimbangan-pertimbangan hukum untuk mengidentifikasi dan merumuskan AUPB;
2. Bagaimana cara hakim dalam menghubungkan dan memaknai indikator pada masing-masing asas AUPB dalam setiap putusannya.

C. Pembahasan.

1. Konsistensi Dan Kesungguhan Hakim Dalam Merumuskan Fakta-fakta Hukum dan Menyusun Pertimbangan Hukum Dalam Mengidentifikasi dan Merumuskan AUPB.

Perkembangan pengaturan AUPB menemukan momentumnya yang semakin kuat, ketika diberlakukan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Di dalam UUAP, istilah yang digunakan adalah Asas Umum Pemerintahan yang Baik (disingkat AUPB). Penyebutan istilah AUPB dapat ditemukan dalam Pasal 1, 5, 7, 8, 9, 10, 24, 31, 39, 52, 66, dan 87. AUPB sendiri diatur dalam Pasal 10 Ayat (1) dan (2), serta penjelasannya. Pasal 10 ayat (1) memuat 8 (delapan) asas AUPB, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan

¹²Nomensen Sinamo,,*Hukum Administrasi Negara*,(Jakarta : Jala Permata Aksara, 2010), halaman 142-143.

kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Selanjutnya pada Pasal 10 Ayat (2) diisyaratkan bahwa asas-asas lain di luar 8 asas tersebut dapat diakui sebagai AUPB, sepanjang diterapkan oleh hakim dalam memutus perkara dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Asas-asas lain di luar asas yang disebutkan dalam Pasal 10 Ayat (2) dapat dimaknai sebagai AUPB tambahan yang diadopsi oleh hakim dari pelbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dari doktrin yang dikembangkan oleh pakar Hukum Administrasi Negara.¹³ Sebelum dilakukan analisis terhadap kegiatan hakim di peradilan ketika sedang memeriksa, mengadili dan memutus gugatan, maka terlebih dahulu akan disampaikan perbedaan pengaturan tentang kedudukan AUPB di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku berikut ini :

Tabel
Kedudukan AUPB Sebelum dan Setelah UUAP

| No | Perbedaan | Sebelum UUAP | Setelah UUAP |
|----|---|--|--|
| 1. | Pengakuan AUPB dalam sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan | Tidak disebutkan secara tegas dan eksplisit (hanya muncul dan diakui dalam paktek) | Diatur secara eksplisit sebagai norma dalam UU |
| 2. | Pelanggaran AUPB sebagai alasan gugatan | Hanya bersifat alternative atau sebagai alasan tambahan atas pelanggaran UU atau penyalahgunaan wewenang | Dapat dijadikan alasan yang berdiri sendiri. |
| 3. | Kedudukan AUPB | Lemah | Sangat kuat |
| 4. | Fungsi AUPB bagi Pejabat TUN | Sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan tetapi tidak bersifat mengikat | Pejabat TUN wajib menerapkan AUPB sebagai acuan dalam menjalankan kewenangannya atau dalam membuat KTUN. |
| 5. | Fungsi AUPB bagi hakim | Menggunakan UU sebagai satu-satunya alat uji dalam menilai keabsahan KTUN. | Sebagai alat uji dalam menilai keabsahan KTUN |

¹³ Menurut penjelasan Pasal 10 ayat (2), bahwa yang dimaksud dengan “asas-asas umum lainnya di luar AUPB” adalah asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan Negeri yang tidak dibanding, atau Putusan Pengadilan Tinggi yang tidak dikasasi atau Putusan Mahkamah Agung.

| | | | |
|----|----------------------------|--|---|
| 6. | Fungsi AUPB Bagi Penggugat | Sebagai alasan tambahan dalam mengajukan gugatan TUN | Pelanggaran AUPB dapat dijadikan alasan pokok dalam mengajukan gugatan pembatalan KTUN. |
|----|----------------------------|--|---|

Sumber: UU PTUN dan UUAP

Setelah berlakunya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan UU PTUN 2004 (sebagai perubahan dari UU PTUN 1986) dan disahkannya UUAP, AUPB telah dirumuskan menjadi norma hukum tertulis. Kedudukan AUPB menjadi semakin kuat dengan perumusannya di dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, seperti UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemda. Hal ini semakin mengukuhkan eksistensi AUPB sebagai dasar acuan yang wajib dipatuhi oleh penyelenggara pemerintahan dalam pembuatan KTUN maupun melakukan tindakan.

Kewajiban tersebut berimplikasi pada hakim dalam memeriksa dan menilai tentang sah atau tidaknya suatu keputusan TUN yang dibuat oleh penyelenggara pemerintahan. Pasal 52 Ayat (2) UUAP secara tegas mengatakan bahwa syarat sahnya sebuah Keputusan didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Artinya, selain UU PTUN 2004, UUAP juga telah memberikan legitimasi yuridis kepada hakim untuk menerapkan AUPB sebagai alat uji atas KTUN.

Di dalam praktik yang dilakukan hakim dalam pemeriksaan pendahuluan adalah : *Pertama*, mengarahkan pengugat untuk menguraikan peraturan perundang-undangan mana yang dilanggar dengan dikeluarkannya KTUN tersebut. *Kedua*, jika Penggugat menghendaki, ia dapat menambahkan uraian argumentasi hukum jika KTUN sebagai obyek gugatan dianggap bertentangan dengan AUPB. Dengan demikian dalam menerima dan memeriksa gugatan TUN, akan dipertimbangkan terlebih dahulu apakah KTUN tersebut melanggar peraturan perundang-undangan ataukah tidak. Apabila KTUN tersebut melanggar peraturan perundang-undangan, maka hakim tidak menelaah lebih jauh mengenai aspek pelanggaran AUPB nya. Sebagian hakim juga berpandangan bahwa

AUPB akan ditelaah manakala Pejabat TUN menerapkan kewenangan diskresinya di mana kebijakan tersebut dikeluarkan berdasarkan ketentuan yang kurang jelas aturannya.

2. Cara Hakim Dalam Menghubungkan Dan Memaknai Indikator Pada Masing-masing AUPB Dalam Setiap Putusan.

Tahapan pada proses penerapan hukum dalam penyelesaian sengketa di PTUN mulai dari pemeriksaan perkara sampai pada pengambilan keputusan dilakukan melalui cara sebagai berikut :

a. Tahapan pengumpulan fakta (Tahap Mengkonstatir).

Di lingkungan peradilan administrasi terlebih dahulu dilakukan suatu proses administrasi, di antaranya penelitian administrasi oleh staf kepaniteraan, diikuti oleh proses dismissal, dan pemeriksaan persiapan. Setelah proses ini selesai dilanjutkan dengan pemeriksaan sidang biasa dengan hakim mejelis atau hakim tunggal. Tahap inilah yang disebut sebagai tahap pengumpulan fakta. Tugas hakim adalah melakukan seleksi terhadap keseluruhan peristiwa dan melakukan pembuktian dengan alat-alat bukti yang tersedia guna memastikan kebenarannya. Tahap ini penting karena dari sisi inilah hakim dituntut untuk sungguh-sungguh dapat meyakini bahwa peristiwa yang sudah konstatirnya itu objektif dan sesuai dengan fakta-fakta yang ada dan dari sisi ini pula putusan hakim harus disandarkan.

Di dalam hukum acara perdata, tahap ini sering disebut tahap mengkonstatir atau secara metodologis termasuk dalam kerangka pendekatan induktif. Fakta memegang peranan penting dalam setiap putusan hakim, fakta hukum terjelma dalam pembuktian atas gugatan penggugat dan bantahan tergugat dalam proses peradilan. Fakta-fakta itulah harus dimuat dalam pertimbangan hukum, putusan hakim akan adil jika berdasarkan fakta yang benar.

Uraian di atas menunjukkan bahwa Hakim PTUN dalam mengadili suatu perkara menjadikan fakta-fakta sebagai patokan, bukan undang-undang yang menjadi dasar putusannya. Undang-undang hanyalah alat, namun yang menentukan adalah fakta-fakta hukum dalam proses pradilan.

b. Tahap mengidentifikasi hukum (Tahap mengkualifisir).

Hakim PTUN pada tahap ini melakukan suatu penilaian atau pengujian

terhadap fakta hukum atau peristiwa hukum yang sudah dikonstatirnya, kemudian dikualifisir masuk pada hubungan hukum mana dalam hukum acaranya. Hal ini sering disebut tahap mengkualifisir, berarti hakim sudah masuk pada tahap penerapan hukum atau secara metodologis memasuki langkah-langkah deduktif. Langkah awalnya hakim melakukan identifikasi aturan hukum dan melakukan interpretasi terhadap aturan hukum yang sekiranya dapat diterapkan dalam peristiwa konkrit. Di samping menerapkan norma hukum yang tertulis, hakim dapat menerapkan juga kaidah hukum tidak tertulis berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk menguji keabsahan KTUN. Hasil identifikasi hukum yang ditindaklanjuti oleh penerapan hukum biasanya dirumuskan dalam pertimbangan hukum hakim. Dalam praktik pengadilan, tidak jarang ditemukan suatu sengketa TUN yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan, atau meskipun sudah diatur, namun tidak lengkap dan jelas. Dalam kondisi seperti ini, hakim dimungkinkan untuk melakukan penemuan hukum dengan metode penafsiran hukum. Proses penemuan hukum oleh hakim diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menentukan bahwa “*pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa suatu perkara yang diajukan kepadanya dengan dalih hukum tidak ada atau kurang jelas hukumnya, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya*”. Ketentuan tersebut mengandung prinsip atau asas *nonliquid*, dan merupakan terjemahan dari asas *ius curia novit*. Selanjutnya dalam Pasal 5 Ayat (1) menentukan bahwa “*hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat*”.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa identifikasi aturan hukum dan bagaimana hukum diinterpretasikan dalam konteks hubungannya dengan peristiwa konkret atau fakta-fakta, menunjukkan bahwa hakim PTUN terikat dengan undang-undang, tetapi keterikatannya tersebut tidak seketat seperti menurut aliran legisme. Hakim mempunyai kebebasan, namun kebebasan hakim tersebut tidak seperti anggapan aliran *freie rechtsbewegung* karena dalam melaksanakan tugasnya, hakim mempunyai kebebasan yang terikat atau keterikatan yang bebas. Dengan kata lain, hakim mencari dan menemukan keadilan dalam batas kaidah-kaidah yang telah ditentukan, dengan menerapkan secara kreatif pada tiap-tiap perkara konkrit. Hakim

terikat dengan adanya syarat bahwa masih harus memerlukan 2 alat bukti untuk menilai suatu perkara yang rinciannya secara limitatif disebutkan dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Pembuktian dalam sengketa tata usaha negara berbeda dengan pembuktian perkara perdata.

c. Tahap merumuskan hukum dan AUPB (Tahap Mengkonstituir).

Hakim pada tahap ini sudah mengetahui pokok sengketanya dan juga sudah memberikan pertimbangan hukum mengenai penerapan AUPB-nya. Hakim dalam posisi ini hanya menentukan apakah keputusan TUN yang disengketakan itu bertentangan dengan AUPB atau tidak dan asas mana dari AUPB yang dilanggar. Setelah itu, hakim menentukan keabsahan keputusan TUN melalui putusannya. Dalam hukum acara perdata, tahap perumusan dan penentuan putusan ini sering disebut tahap mengkonstituir. Penggunaan AUPB sebagai dasar pengujian keputusan TUN menunjukkan bahwa asas hukum mempunyai peranan yang sangat penting di dalam tataran peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan perumusan hukum dan AUPB tersebut, Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menentukan bahwa *“putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadilinya”*. Oleh karena itu, Mahkamah Agung di dalam buku *Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku 2, yang diberlakukan berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor KMA 032 SK/IV/2006 tanggal 4 April 2006 pada huruf t angka 8 memberikan instruksi pada pedoman sebagai berikut :

“Dalam menemukan kebenaran materiil di dalam mengadili sengketanya, hakim dapat mencari dan menemukan asas-asas umum pemerintahan yang baik, setelahnya ditentukan dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Karena asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah hasil yurisprudensi yang akan selalu berkembang melalui putusan”.

Putusan hakim merupakan penerapan hukum yang umum, abstrak, pada

perbuatan konkrit. Hakim harus memiliki peraturan hukum yang akan diterapkannya, menginterpretasinya untuk menentukan atau menemukan bentuk-bentuk perilaku yang tercantum dalam peraturan tersebut, serta menentukan maknanya guna menetapkan penerapan dan menginterpretasinya semua fakta untuk menentukan apakah fakta tersebut termaksud dalam makna penerapan peraturan hukum tersebut. Penyelesaian perkara konkrit dalam proses peradilan dapat terjadi juga pembentukan hukum. Pengkonkritan norma-norma hukum yang abstrak melalui penerapan hukum memberikan efek ke arah pembaruan hukum karena penerapan norma-norma hukum itu yang senantiasa dituntut untuk disesuaikan dengan peri kehidupan sosial pada suatu saat. Peri kehidupan dimaksud adalah baik cita-cita sosial yang berkembang maupun hubungan-hubungan sosial yang nyata terdapat pada saat itu.

D. Simpulan

Berdasarkan uraian paparan yang telah disampaikan di muka, maka pokok simpulan yang dapat dirumuskan pada akhir tulisan ini sebagai berikut : Pertama, Konsistensi dan kesungguhan hakim dalam merumuskan fakta-fakta hukum, menyusun pertimbangan-pertimbangan hukum untuk mengidentifikasi dan merumuskan AUPB dalam praktik, hakim TUN memeriksa bahwa KTUN yang diuji melanggar hukum tertulis atau undang-undang, maka hal itu sudah cukup alasan bagi hakim untuk menyatakan pembatalan sebuah KTUN. AUPB tidak selalu digunakan sebagai dasar pertimbangan bagi hakim dalam merumuskan konstruksi hukum dalam suatu perkara gugatan TUN. Hakim TUN memahami bahwa AUPB akan ditelaah dan dijadikan bahan pertimbangan manakala Penggugat memang mendalilkan adanya pelanggaran AUPB. Jika tidak, maka hal itu tidak perlu dilakukan.

Kedua, Cara hakim dalam menghubungkan dan memaknai indikator pada masing-masing AUPB dalam setiap putusannya, maka dari pemeriksaan perkara sampai pada pengambilan keputusan paling tidak dilakukan melalui 3 tahapan, yang meliputi tahap pengumpulan fakta, tahap mengidentifikasi hukum, dan tahap merumuskan hukum dan AUPB. Tugas hakim dalam tahap pengumpulan fakta adalah melakukan seleksi terhadap keseluruhan peristiwa dan melakukan pembuktian dengan alat-alat bukti yang tersedia guna memastikan kebenarannya. Tugas hakim pada tahap mengidentifikasi hukum adalah melakukan suatu penilaian atau pengujian terhadap fakta hukum atau peristiwa hukum dan mengkonstatirnya,

kemudian dikualifisir masuk pada hubungan hukum mana dalam hukum acaranya. Hal ini sering disebut tahap mengkualifisir yang berarti hakim sudah masuk pada tahap penerapan hukum atau secara metodologis memasuki langkah-langkah deduktif. Terakhir pada tahap merumuskan hukum dan AUPB, tugas hakim PTUN setelah mengetahui pokok sengketa juga memberikan pertimbangan hukum mengenai penerapan AUPB-nya. Dalam posisi ini, hakim PTUN hanya menentukan apakah keputusan TUN yang disengketakan itu bertentangan dengan AUPB atau tidak dan asas mana dari AUPB yang dilanggar.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachsan Mustafa, 1990, *Pokok Pokok Hukum Administrasi Negara*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, 1994, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung.
- Iver, Mac, 1950, *The Modern State*, Oxford University Press, London.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta.
- Nomensen Sinamo, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya.
- S.F. Marbun, 2003, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Victor M. Situmorang, 1989, *Dasar Dasar Hukum Administrasi Negara*, PT Bina Aksara, Jakarta.
- Zairin Harahap, 2010, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.