

## ASAS-ASAS HUKUM UTAMA DALAM HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA

### MAIN LEGAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURAL LAW

Spyendik Bernadus Blegur<sup>1, a, \*</sup>

<sup>1</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura

<sup>a</sup> [blegurspyendik69@gmail.com](mailto:blegurspyendik69@gmail.com)

\* Corresponding author

#### INFO ARTIKEL

##### Histori Artikel

Diterima 12/08/2021  
Direvisi 21/01/2022  
Disetujui 20/02/2022

##### Kata Kunci

Asas-Asas Hukum;  
Hukum Acara;  
Peradilan Tata Usaha  
Negara.

##### Keywords

*Legal Principles;*  
*Procedural Law;*  
*Administrative Court.*

#### ABSTRAK

Tiga dasawarsa sejak diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, perkembangan atas hukum acara peradilan tata usaha sangat banyak dan terjadi secara cepat. Namun dengan cepat dan banyaknya perkembangan, masih terjadi kesalahpahaman terhadap asas-asas hukum acara utama yang berlaku di peradilan tata usaha negara. Oleh karena itu tulisan ini mencoba menjelaskan kembali asas-asas hukum acara di peradilan tata usaha negara. Metode penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif menggunakan pendekatan *statutory approach* dan *conceptual approach*. Tulisan ini menggunakan metode yuridis-normatif yakni pendekatan berdasarkan bahan hukum dengan cara menelaah konsep-konsep, teori-teori, asas-asas hukum dan peraturan perundang-undangan, serta literatur yang terkait dengan tulisan. Dalam tulisan ini ditemukan bahwa asas-asas hukum yang utama di peradilan tata usaha negara dapat dikelompokkan menjadi dua yakni asas terkait formalitas dan asas terkait penyelesaian pokok sengketa.

*Three decades since the promulgation of Law no. 5 of 1986 concerning Administrative Court, developments in the procedural law of administrative courts are numerous and occur rapidly. However, with the rapid and many developments, there are still misunderstandings about the main principles of procedural law that apply in administrative courts. Therefore, this paper tries to re-explain the principles of procedural law in administrative courts. The writing method used in this research is a legal-normative approach using a statutory approach and a conceptual approach. This paper uses the legal-normative method, namely an approach based on legal materials by examining concepts, theories, legal principles and legislation, as well as literature related to the paper. It is found in this paper that the main legal principles in administrative court can be grouped into two, namely the principles related to formality and the principles related to the settlement of the dispute.*



<https://doi.org/10.25216/peratun.512022.39-56>



© 2022. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kehadiran peradilan tata usaha negara merupakan salah satu penguatan perwujudan konsep negara hukum di Indonesia (*vide* Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 – selanjutnya disebut UUD 1945), yang mana menurut Julius Stahl keberadaan peradilan yang mengadili segala perbuatan pemerintahan adalah salah satu unsur dari negara hukum. Pasca amandemen UUD 1945 kedudukan dan urgensi keberadaan peradilan tata usaha negara diperkuat lagi dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan:

*“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, **lingkungan peradilan tata usaha negara**, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”*

Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara pertama kali diundangkan pada Tahun 1986 pada kondisi di bawah rezim Orde Baru, sehingga politik hukum yang dikehendaki saat itu adalah membatasi kontrol atau pengawasan terhadap pemerintahan<sup>1</sup> dengan diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahkan pembatasan yang dilakukan sangat ketat. Sebagai bukti dari pernyataan tersebut adalah adanya pembatasan-pembatasan yang sangat ketat terhadap kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, di antaranya pembatasan dan penyempitan objek sengketa yang diatur dalam Pasal 1 angka 3, Pasal 2 dan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986, serta pembatasan lainnya seperti mengenai adanya tenggang waktu menggugat selama 90 hari di Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986.

Hukum akan selalu tertinggal oleh zaman (*bet recht hink achter de feiten aan*), begitu juga dengan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara yang saat ini diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 (UU No. 5 Tahun 1986 beserta perubahan-perubahannya selanjutnya disebut UU Peradilan TUN atau UU PERATUN). Undang-Undang Peradilan Tata

---

<sup>1</sup> Lihat Pidato Menteri Kehakiman dalam pembahasan RUU Peradilan Tata Usaha Negara di hadapan DPR RI pada tahun 1985 di dalam lampiran buku S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif*, Yogyakarta: UII Press, 2011, Lampiran II.

Usaha Negara selain telah mengalami dua kali perubahan yakni melalui UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009 (penyebutan keseluruhan UU ini selanjutnya disebut UU Peradilan TUN atau UU PERATUN), ditambah pula dengan diundangkannya beberapa undang-undang yang menambahkan wewenang Peradilan Tata Usaha Negara terutama Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP) yang dinyatakan sebagai hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara<sup>2</sup>.

Untuk dapat memahami hukum acara di peradilan tata usaha negara dengan baik, maka haruslah dikuasai asas-asas utama dalam hukum acara. Paul Scholten sebagaimana dikutip oleh Bruggink mendefinisikan Asas-Asas Hukum (*Rechtsbeginselen*) sebagai pemikiran dasar yang terkandung di dalam dan di balik suatu sistem hukum yang terkandung dalam perundang-undangan dan putusan hakim<sup>3</sup>. Henry Campbell Black mendefinisikan asas hukum sebagai: "*a fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive, rule or doctrine which furnishes a basis or origin for others; a settled rule of action, procedure, or legal determination.*"<sup>4</sup> (suatu kebenaran dasar atau doktrin sebagai bagian dari hukum; sebuah aturan atau doktrin yang komprehensif sebagai pelengkap dasar bagi yang lain; sekumpulan aturan bagi tindakan, prosedur, atau ketetapan hukum).

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan demikian pokok masalah utama dari tulisan ini adalah apa saja asas-asas yang utama dalam hukum acara peradilan tata usaha negara, yang akan dibagi menjadi dua sub-pembahasan:

1. Apa saja asas hukum acara terkait dengan Formalitas Beracara di peradilan tata usaha negara?
2. Apa saja asas hukum acara terkait dengan penyelesaian pokok sengketa di peradilan tata usaha negara?

---

<sup>2</sup> Penjelasan Umum paragraf 5 dari UU AP.

<sup>3</sup> J.J. H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, diterjemahkan Arief Sidharta, ed. 2. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999. hlm. 119-120.

<sup>4</sup> Henry Campbell Black. *Black's Law Dictionary*, 6th ed. St. Paul: West Publishing Co., 1990, hlm. 1193.

### C. Metode Penelitian

Pada tulisan ini, peneliti menggunakan jenis penelitian normatif, dengan metode pendekatan perundang-undangan dan studi literatur. Sumber hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan terkait dengan hukum acara peradilan tata usaha negara, utamanya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN), dan peraturan perundang-undangan lain serta putusan pengadilan yang relevan. Kemudian penelitian ini juga menggunakan sumber hukum sekunder berupa literatur seputar asas-asas hukum acara di peradilan tata usaha negara sehingga masih relevan digunakan untuk mengkaji Rumusan Masalah dalam penelitian.

## II. PEMBAHASAN

### A. Asas-Asas Terkait Formalitas Beracara di Pengadilan

#### 1. Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Sebagai *Ultimum Remedium*

Arti harafiah dari *Ultimum Remedium* adalah alat terakhir<sup>5</sup> atau obat pamungkas dalam artian obat ini hanya digunakan jika obat lainnya tidak manjur. Sedangkan maksud dari Penyelesaian Sengketa TUN di Pengadilan Sebagai *Ultimum Remedium* (Obat Pamungkas) adalah bahwa yang diutamakan (*primum remedium*) dalam penyelesaian sengketa TUN adalah melalui mekanisme internal di pemerintahan lewat prosedur upaya administratif. Penyelesaian sengketa di pengadilan baru dapat ditempuh apabila pihak tetap tidak puas atas penyelesaian sengketa di internal pemerintahan melalui upaya administratif. Hal ini juga berhubungan dengan nilai-nilai atau prinsip Negara Hukum Pancasila, yakni yang salah satunya mengutamakan gotong royong dan penyelesaian sengketa secara kekeluargaan atau musyawarah ketimbang di pengadilan (sebagai upaya terakhir).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2006, hlm. 128.

<sup>6</sup> Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm. 90.

## 2. Asas Kepentingan Menggugat/Mengajukan Permohonan (*Geen Belang Geen Actie / Point D'Interet Point D'action*)

Asas ini secara terminologis berarti pihak yang berkepentingan maka ialah yang berhak menggugat<sup>7</sup>. Penyebutan asas *point d'Interet point d'action* ini berasal dari Bahasa Perancis yang berarti "Titik Kepentingan, titik aksi". Dalam Literatur Bahasa Belanda ia biasa disebut *Geen Belang Geen Actie* (Tiada Kepentingan, Tiada Gugatan). Mengenai kepentingan ini akan dijelaskan pada bagian selanjutnya yang membahas Kepentingan.

Menurut Ten Berge dan Tak, kepentingan dalam hukum publik yang dimaksud memiliki dua arti, yakni<sup>8</sup>:

- a. *Het rechtens te bescherment belang* atau Kepentingan yang menunjuk kepada nilai yang harus dilindungi oleh hukum; dan
- b. *Processbelang* atau Kepentingan Proses, yakni hal-hal yang hendak dicapai dengan melakukan gugatan di pengadilan.

Sebenarnya dua jenis kepentingan ini bersifat kumulatif alternatif, dalam arti bisa jadi gugatan atau permohonan diajukan dengan salah satu alas kepentingan saja atau bisa juga dengan keduanya. Misalnya sebagai contoh pihak yang hanya memiliki *Processbelang* saja adalah Hak Gugat Organisasi Lingkungan Hidup atau *Legal Standing*, yakni suatu organisasi yang memenuhi syarat-syarat tertentu dapat mengajukan gugatan atau permohonan sebagaimana diatur dalam Pasal 92 UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Hak Gugat Organisasi dengan mekanisme *Legal Standing*, yakni pihak-pihak yang tidak mengalami kerugian (*Het rechtens te bescherment belang*) namun untuk dapat menggugat ia harus diberikan kewenangan oleh hukum untuk menggugat (*Processbelang*) dengan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi berdasarkan peraturan perundang-undangan tertentu. Hal ini muncul sebab adanya asumsi *common interest* dalam suatu masyarakat karena adanya aset-aset yang sifatnya publik atau guna melindungi hak-hak alam. Oleh karena itu dimunculkanlah mekanisme Hak Gugat dengan *Legal*

---

<sup>7</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2006, hlm. 53.

<sup>8</sup> J.B.J.M. Ten Berge, dan A.Q.C. Tak, *Hoofddlijnen van het Nederlands Administratief Processrecht*, Zwolle: W. E. J. Tjeenk Willink, 1987, hlm. 65.

*Standing* ini<sup>9</sup>. Contoh lain adalah seorang wali atau orang tua atau pengampu yang mengajukan gugatan atas nama kepentingan anaknya. Orang tua atau wali atau pengampu dalam hal ini tidak punya kepentingan nilai karena tidak mengalami kerugian langsung (*Het rechtens te bescherment belang*), namun berdasarkan kekuasaan orang tua (Pasal 319a KUH Perdata), atau perwalian (Pasal 383 KUH Perdata), atau pengampuan (Pasal 433 KUH Perdata) mereka (orang tua / wali / pengampu) berhak mewakili anak atau orang di bawah pengampuan di persidangan berdasarkan kepentingan proses (*processbelang*).

Ada kalanya pihak yang dituju (*adresaat*) atau pihak ketiga yang dirugikan oleh suatu keputusan dan/atau tindakan adalah orang (*natuurlijk persoon*), badan hukum (*rechtspersoon* atau *zedelijk licham*) yang terdiri dari badan hukum perdata (*privaatrechtelijke rechtspersoon*) atau bahkan badan hukum publik (*publiekrechtelijke rechtspersoon* atau *openbaar licham* atau instansi publik). Ada banyak teori-teori mengenai badan hukum, dan mengapa badan hukum dapat memiliki hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum sebagai subjek hukum yakni setidaknya ada lima: 1) Teori Fiksi, 2) Teori Konsesi, 3) Teori *Zwaakvermogen*, 4) Teori Kekayaan Bersama, dan 5) Teori Realis atau Organik<sup>10</sup>. Akan tetapi hal ini harus dilihat dalam sistem hukum Indonesia yang diakui sebagai badan hukum adalah perkumpulan yang sudah disahkan oleh pejabat yang berwenang sebagai badan hukum<sup>11</sup>, dalam hal ini Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (lihat Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia).

Menurut Indroharto instansi pemerintahan ini dalam lalu lintas hukum sehari-hari juga memiliki *dual function* yakni sebagai badan hukum publik dan badan hukum perdata:

*Dalam kenyataan sehari-hari kita lihat bahwa pemerintahan umum itu terdiri dari berbagai macam organisasi dan instansi-instansi, yang kebanyakan organisasi-organisasi*

---

<sup>9</sup> Muhammad Erwin, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, Bandung: Refika Aditama, 2008, hlm. 142.

<sup>10</sup> Selengkapnya lihat dalam: Salim H. S, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm. 28-31.

<sup>11</sup> Muhammad Noor Halim Perdana Kusuma dan Muhammad Adiguna Bimasakti, *Panduan Beracara Pada Peradilan Tata Usaha Negara dan Persidangan Elektronik (e-Litigasi)*, Jakarta: Prenada Media Grup, 2020, hlm. 65.

*demikian itu selain memiliki wewenang pemerintahan menurut hukum publik juga memiliki kemandirian menurut hukum perdata (dual function), seperti badan-badan teritorial: Negara, Propinsi, Kabupaten dan sebagainya. Akibat dari kedudukannya sebagai badan hukum perdata tersebut adalah:*

- a. ia dapat memiliki hak-hak keperdataan;*
- b. ia dapat menjadi pihak dalam proses perdata.<sup>12</sup>*

Dalam sistem hukum nasional Indonesia pun syarat-syarat suatu perkumpulan atau suatu badan usaha atau suatu instansi dianggap sebagai badan hukum adalah disahkan oleh pejabat yang berwenang<sup>13</sup> sehingga dapat bertindak sendiri sebagai subjek hukum di mata pengadilan. Instansi di satu sisi disahkan melalui peraturan perundang-undangan dan diumumkan dalam lebar negara atau berita negara sehingga ia juga berkedudukan sama seperti badan hukum perdata. Sehingga semestinya tidak lagi relevan membedakan antara badan hukum publik mau pun perdata. Selain itu dalam administrasi pemerintahan dimungkinkan juga badan hukum publik menjadi *adressaat* atau pihak yang dirugikan atas terbitnya keputusan dan/atau tindakan. Misalnya, atas terbitnya sertipikat hak milik di atas tanah yang sebelumnya telah ada sertipikat milik suatu instansi, maka atas hal ini instansi tersebut dapat menggugat di Pengadilan. Dengan penjelasan di atas maka mengenai kepentingan ini harus dimaknai sebagai Kepentingan Perlindungan Nilai (merasa kepentingannya dirugikan secara langsung) dan Kepentingan Proses (kepentingan untuk berperkara di pengadilan).

Dengan demikian dapat disimpulkan terdapat dua golongan pihak yang berkepentingan untuk mengajukan gugatan atau permohonan di peradilan TUN yakni:

- Orang atau Badan Hukum yang berkepentingan langsung dalam arti memiliki Kepentingan perlindungan nilai sekaligus kepentingan proses;
- Pihak lain yang memiliki kepentingan proses saja karena amanat undang-undang.

---

<sup>12</sup> Indroharto, *Buku II, Loc. Cit.*, hlm. 44.

<sup>13</sup> Muhammad Noor Halim Perdana Kusuma dan Muhammad Adiguna Bimasakti, *Loc.Cit.*, hlm. 65.

## B. Asas-Asas Terkait dengan Penyelesaian Pokok Sengketa

### 3. Asas Peradilan Cepat, Sederhana, dan Biaya Ringan

Asas ini sebenarnya terbagi menjadi tiga, yakni asas Peradilan Cepat, Peradilan Sederhana, dan Peradilan Biaya Ringan, namun biasanya menjadi satu topik pembahasan. Asas yang pertama misalnya Asas Peradilan Cepat (*Speedy Trial*) berasal *Magna Charta*, yakni: “[w]ee shall not . . . deny or delay Justice and right, neither the end, which is Justice, nor the meane, whereby we may attaine to the end, and that is the law.”<sup>14</sup> (kita tidak boleh/tidak akan menyanggah atau menunda keadilan dan kebenaran, tidak atas tujuan akhirnya yakni keadilan mau pun atas caranya yang kita jalani sampai tercapai tujuan akhir, yakni hukum). Kemudian di era modern dipertegas lagi dengan nomenklatur yang digunakan saat ini yakni *Speedy Trial* berdasarkan amandemen keenam Kostitusi Amerika Serikat (Amdt6.2.1.2.1) sebagai berikut:

*In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy and public trial, by an impartial jury of the State and district wherein the crime shall have been committed, which district shall have been previously ascertained by law, and to be informed of the nature and cause of the accusation; to be confronted with the witnesses against him; to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor, and to have the Assistance of Counsel for his defence.*

Mulanya asas ini hanya ada pada perkara pidana saja yakni agar Terdakwa segera menjalani pemeriksaan di pengadilan dan mendapat putusan. Hal ini wajar karena jika memang Terdakwa tidak bersalah maka ia akan segera dibebaskan dari Tahanan (jika ditahan) dan nama baiknya segera dapat dipulihkan. Kemudian asas ini diadopsi dalam semua ranah peradilan termasuk peradilan Tata Usaha Negara. Untuk asas selanjutnya yakni Peradilan Sederhana. Arti dari asas sederhana ini adalah proses yang ada dalam hukum acara peradilan tidaklah rumit, mudah dipahami dan dijalani. Terakhir adalah asas biaya ringan yang berarti proses peradilan tidak memerlukan biaya yang banyak, dan membebani para pihak yang beracara mau pun membebani negara dalam membiayai proses persidangan dalam perkara probono.

---

<sup>14</sup> Nicholas Vincent, *Magna Charta Translation*, National Archives and Records Administration, diakses dari: <https://www.archives.gov/files/press/press-kits/magna-carta/magna-carta-translation.pdf>, tanggal 25 September 2020, Pukul 19.00 WIT.



#### 4. Asas *Presumptio Justae Causa* atau *Het Vermoeden van Rechtmatigheid*

Secara harafiah jika diterjemahkan ke Bahasa Indonesia ia berarti asas praduga keabsahan. Dalam ranah hukum administrasi ia dikenal sebagai "*vermoeden van de rechtmatige toestand totdat het tegendeel hiervan wordt bewezen*" yakni asas ini berisi kaidah bahwa suatu norma (termasuk Keputusan) dianggap sah sampai dibuktikan sebaliknya<sup>15</sup>. Dalam konteks peradilan tata usaha negara berarti ada dua pihak yang berwenang membatalkan atau menyatakan tidak sah suatu keputusan (dalam hal ini juga tindakan) yakni internal pemerintahan sesuai kewenangannya masing-masing, dan juga pengadilan melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

#### 5. Pengujian *Marginale Toetsing*

Pengadilan dalam menguji keabsahan suatu Keputusan/Tindakan Administrasi Pemerintahan hanya menggunakan pengujian marjinal, dalam artian hakim hanya menguji dari segi hukumnya saja (*rechtmatigheid*), bukan dari segi tujuan/kemanfaatan (*doelmatigheid*). Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Indroharto sebagai berikut:

*"Pada pengujian secara marginal itu, penentuan apakah suatu kebijaksanaan itu tepat, adil dan sebagainya diserahkan kepada instansi yang bersangkutan. Baru kalau apa yang diputuskan itu tidak dianggap baik baik menurut hukum. Maka barulah hakim turun tangan. Dapat diumpamakan seperti orang yang sedang memegang timbangan. Di mangkoke kiri maupun kanan di situ diletakkan segala kepentingan yang pro dan kontra yang terkait dalam keputusan yang akan diambil. Kalau semua kepentingan terkait sudah ikut ditimbang dan timbangan itu menurut pendapat penguasa yang bersangkutan dinyatakan miring ke kiri atau ke kanan dan sesuai dengan itu penguasa mengambil keputusannya. Maka hakim tidak bisa berbuat apa-apa. Tetapi kalau ternyata ada satu atau dua kepentingan yang terkait tidak ikut ditimbang, maka disitu dapat dikatakan penguasa tersebut telah berbuat willekeurig dalam mengambil keputusan tersebut. Dalam hal ini dianggap penguasa tersebut telah tidak melakukan penimbangan terhadap semua kepentingan yang terkait yang saling bertentangan itu. Kepentingan-kepentingan yang terkait yang saling bertentangan itu. Kepentingan-kepentingan tersebut meliputi baik kepentingan*

---

<sup>15</sup> Indroharto, *Usaba Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaba Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaba Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004, hlm. 43.

*pihak pemohon, pihak ketiga yang akan diuntungkan atau dirugikan, maupun kepentingan masyarakat umum sendiri atau kepentingan-kepentingan yang harus dibela oleh penguasa sendiri sebagai tugasnya.”<sup>16</sup>*

## 6. Hakim Bersifat Aktif dan Berperan sebagai *Dominus Litis*

Maksud dari Hakim Bersifat Aktif dan berperan sebagai *Dominus Litis* adalah dalam rangka mencari kebenaran materil. Kebenaran Materil (*materiele waarheid*) dalam konteks hukum acara peradilan TUN berarti kebenaran yang sebenar-benarnya tentang suatu sengketa TUN bukan hanya berdasarkan dalil dari para pihak<sup>17</sup>. *Dominus Litis* berasal dari dua kata Bahasa Latin yakni *Dominus* yang artinya “pemilik/penguasa”, dan *litis* yang artinya “perkara” secara harafiah *Dominus Litis* berarti pihak yang menguasai perkara. Artinya hakim dalam perkara atau sengketa TUN berperan sebagai pihak yang menguasai perkara, ia dapat memerintahkan pihak untuk melakukan hal-hal tertentu yang terkait penyelesaian sengketa. Selain itu Keaktifan hakim ini dalam rangka mewujudkan kesetaraan dalam kedudukan atau relasi kuasa yang timpang antara Pemerintah (Tergugat) dengan warga negara (Penggugat)<sup>18</sup>.

## 7. Ajaran Pembuktian Bebas (*Vrije Bewijs*)

Yang dimaksud Asas Pembuktian Bebas adalah Hakim bebas menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian. Hal ini juga merupakan implikasi dari adanya asas Hakim sebagai *Dominus Litis*. Namun kebebasan hakim ini dibatasi oleh jenis alat bukti yang ditentukan oleh undang-undang untuk dapat digunakan dalam penyelesaian sengketa TUN, serta jumlah minimal alat bukti yang dapat digunakan untuk memutus suatu sengketa TUN.

---

<sup>16</sup> Indroharto, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Effendie Lotulung, *Himpunan Makalah Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, Cetakan Pertama, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 167-168

<sup>17</sup> Muhammad Adiguna Bimasakti, “Meninjau Kekuatan Pembuktian Pengakuan Pihak Dalam Sistem Pembuktian Pada Peradilan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 2 No. 1 Bulan Agustus 2019, hlm. 97.

<sup>18</sup> Muhammad Adiguna Bimasakti, *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, 2018, hlm. 48.

Asas pembuktian ini juga dikenal sebagai *La Conviction Raisonnée* (Bahasa Prancis – Keyakinan yang Beralasan), atau dikenal juga dengan *Vrije bewijstheorie* (pembuktian bebas) dalam terminologi hukum Belanda<sup>19</sup>. Hakim harus yakin, yang keyakinannya itu harus didukung atau dirasionalisasi dengan alat bukti baik yang diatur dalam undang-undang atau tidak. Persamaannya dengan *Intime Conviction* adalah bahwa bukti-bukti dinilai oleh hakim secara subjektif. Kata kunci dalam teori ini adalah adanya kebenaran materil sehingga hakim harus yakin, dan harus didukung dengan alat bukti. Selama ini yang dianut oleh Peradilan TUN di Indonesia berdasarkan Pasal 100-107 UU No. 5 Tahun 1986 adalah teori ini namun secara terbatas. Yakni hakim bebas menentukan beban pembuktian, dan ia bebas menentukan nilai pembuktian yang didasarkan pada keyakinannya. Namun di Indonesia hakim dibatasi oleh jumlah minimal alat bukti dan jenis alat bukti dalam Pasal 100 UU No. 5 Tahun 1986. Dasar dari memutus adalah keyakinan hakim, yang didukung oleh sekurang-kurangnya dua alat bukti, bukan sebaliknya (bukti menimbulkan keyakinan), oleh karenanya Pengetahuan Hakim juga masuk ke dalam jenis alat bukti.

### **8. Tindakan Penguatan (*Affirmative Action*)**

Tindakan Penguatan (*Affirmative Action*) ini berarti tindakan-tindakan sementara untuk menguatkan posisi dari suatu golongan yang dianggap lebih lemah dari yang lainnya. Istilah *Affirmative Action* dapat ditemukan di dalam Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on Elimination of Discrimination Against Women - CEDAW*) yang telah diratifikasi Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 Undang-Undang Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. Tindakan Penguatan ini digunakan dalam Pasal 4 ayat (1) dari CEDAW untuk mendeskripsikan tindakan khusus yang bersifat sementara dan merupakan bentuk diskriminasi positif yang ditujukan bagi golongan rentan agar kedudukannya tidak timpang dengan golongan lainnya.

---

<sup>19</sup> Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian: Pidana dan Perdata*, Bandung: Citra Aditya, 2006, hlm 56.

Asas Tindakan Penguatan ini juga merupakan turunan dari asas *Dominus Litis*. Perwujudan dari asas ini dalam konteks Hukum Acara Peradilan TUN adalah dengan adanya tahapan Pemeriksaan Persiapan dengan tujuan mempersiapkan gugatan serta meminta data baik berupa keterangan, surat atau dokumen dari pihak Tergugat atau pihak lainnya jika memang belum ada di tangan Penggugat dan dirasa perlu untuk diperiksa, serta meminta keterangan para pihak dengan tujuan agar Penggugat (warga masyarakat) bisa mengakses segala hal yang ia perlukan untuk membela haknya di persidangan.

### 9. Putusan Pengadilan bersifat *Erga Omnes*

Secara harafiah *Erga Omnes* berarti mengikat bagi semua. Artinya dalam konteks putusan pengadilan adalah Putusan Pengadilan bersifat mengikat bagi semua pihak baik pihak yang bersengketa mau pun di luar pihak yang bersengketa<sup>20</sup>. Hal ini berbeda dengan asas dalam peradilan perdata yakni putusan hanya mengikat bagi pihak yang bersengketa (*inter-partes*). Oleh karena itu dalam perkara perdata seluruh pihak yang terkait dalam suatu sengketa harus dijadikan subjek dalam sengketa, jika pihak tidak lengkap maka gugatan yang diajukan menjadi kurang pihak (*plurium litis consortium*). Berbeda dengan perkara perdata, dalam sengketa TUN adanya pihak ketiga dalam perkara yang sedang berjalan tidaklah menjadi kewajiban namun pihak ketiga tetap diberi ruang untuk bergabung dalam perkara yang sedang berjalan.

Asas *Erga Omnes* ini juga terkait dengan pelaksanaan putusan pengadilan. Dalam hal pihak Tergugat (Pejabat/Badan TUN) tidak menaati dan menjalankan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, maka atasan pejabat wajib memerintahkan Tergugat untuk menjalankannya, dan menjatuhkan sanksi administratif sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku meski pun ia bukan pihak dalam sengketa.

---

<sup>20</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004, hlm. 128.

## 10. *Ultra Petita* Terbatas

Maksud dari *Ultra Petita* adalah hakim memutus melebihi atau di luar dari apa yang diminta oleh para pihak.<sup>21</sup> Apabila dilihat dari tujuan keberadaan lembaga peradilan sebagai pihak yang menjalankan fungsi menyelesaikan sengketa, sangat logis jika dikatakan hakim hanya dapat memeriksa dan mengadili apa yang diajukan para pihak saja. Akan tetapi berbeda dengan peradilan lainnya, peradilan tata usaha negara dalam hal ini juga berfungsi sebagai kontrol dan pengawasan terhadap pemerintahan baik secara reflektif mau pun represif<sup>22</sup>, sehingga hakim dalam penyelesaian sengketa selain memeriksa apa-apa yang diajukan dalam dalil-dalil para pihak juga dapat memeriksa aspek-aspek lainnya sepanjang tidak dilarang oleh undang-undang yang juga merupakan turunan dari asas hakim sebagai *dominus litis*. Untuk menjalankan fungsi pengawasan ini maka hakim dapat diperbolehkan memberikan "efek kejut" yang disebut sebagai tindakan *corrective justice*.

*Corrective Justice Theory* (Teori Keadilan Korektif) ini berakar dari pemikiran Aristoteles<sup>23</sup> dalam karyanya *Ἠθικὰ Νικομάχεια* (*Nicomachean Ethics*) yang kemudian dikembangkan oleh penganut aliran atau madzhab hukum utilitarianisme, yang kemudian dalam ranah hukum *Tort* (Perbuatan Melawan Hukum) dikembangkan oleh Oliver Wendell Holmes Jr. (Mantan Hakim Agung Amerika Serikat)<sup>24</sup>. Pada intinya dalam doktrin melawan hukum ini fokusnya bukan mengenai motif ekonomi (ganti kerugian) melainkan bagaimana memperbaiki akibat-akibat dalam perbuatan melawan hukum (*liability rectifies the injustice inflicted by one person on another*)<sup>25</sup>. Sehingga hakim dalam hal ini berwenang untuk memberikan koreksi atas perbuatan pelaku.

Dalam konteks peradilan tata usaha negara berarti hakim dapat melakukan *reformatio in peius*, yakni mengubah keadaan Penggugat menjadi lebih buruk dari apa yang diakibatkan Keputusan/Tindakan, atau juga *reformatio in melius* yakni mengubah

<sup>21</sup> Yagie Sagita Putra, "Penerapan Prinsip Ultra Petita dalam Hukum Acara Pidana dipandang dari Aspek Pertimbangan Hukum Putusan Perkara Pidana", *Jurnal UBELAJ*, Volume 1 No. 1, April 2017, hlm. 16.

<sup>22</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Cet. I*, Bandung: Alumni, 2004, hlm. 375.

<sup>23</sup> Lihat Aristoteles, *Ἠθικὰ Νικομάχεια* (Diterjemahkan oleh: F.H. Peters M.A., London: Kegan Paul, Trench, Trubner and Co., Ltd., 1906), Book V, 2-5, hlm. 140-152.

<sup>24</sup> Richard A. Posner, *The Concept of Corrective Justice in Recent Theories of Tort Law*, *The Journal of Legal Studies* Volume 10, Number 1 Jan., 1981, Chicago Law School, hlm. 187.

<sup>25</sup> Ernest J. Weinrib, *Corrective Justice in a Nutshell*, *The University of Toronto Law Journal* Vol. 52, No. 4 (Autumn, 2002), hlm. 349.

keadaan Penggugat menjadi tidak lebih buruk dari sebelum Keputusan/Tindakan dilakukan. Dalam praktik pun hal ini sudah sering dilakukan. *Reformatio in Peius* pertama kali diperkenalkan di peradilan tata usaha negara melalui Yurisprudensi Mahkamah Agung RI pada Putusan No. No.5K/TUN/1992 Tanggal 25 Nopember 1993. Akan tetapi perlu diingat pula bahwa penggunaan sarana *Reformatio in Peius* dan *Reformatio in Melius* ini hanyalah dalam keadaan darurat saja yang benar-benar harus digunakan (katup pengaman / *safety valve* / *veiligheidsklep*) karena dalam hukum administrasi juga dikenal adagium *le jures ne remplace pas l'administration* (hakim tidak boleh menggantikan posisi/kedudukan administrasi pemerintahan) sehingga pada dasarnya hakim tidak berwenang mengubah isi keputusan dan hanya menilai apakah keputusan telah sesuai atau tidak dengan hukum (asas *rechtmatigheid van bestuur*).

### III. PENUTUP

Tiga dasawarsa sejak diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, perkembangan atas hukum acara peradilan tata usaha sangat banyak dan terjadi secara cepat. Cepat dan banyaknya perkembangan diiringi dengan masih terjadi kesalahpahaman terhadap asas-asas hukum acara utama yang berlaku di peradilan tata usaha negara. Oleh karena itu tulisan ini mencoba menjelaskan kembali asas-asas hukum acara di peradilan tata usaha negara. Dalam tulisan ini ditemukan bahwa asas-asas hukum yang utama di peradilan tata usaha negara dapat dikelompokkan menjadi dua yakni asas terkait formalitas dan asas terkait penyelesaian pokok sengketa. Dalam asas-asas formalitas yang perlu dijelaskan kembali adalah mengenai asas pengadilan sebagai *ultimum remedium*, dan asas tiada gugatan tanpa kepentingan. Asas pengadilan sebagai *ultimum remedium* berarti pengadilan adalah upaya terakhir yang dapat ditempuh warga masyarakat dalam sengketa administrasi pemerintahan. Artinya jika masyarakat belum menempuh upaya pra litigasi berupa upaya administratif maka ia belum bisa menggugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan asas tiada gugatan tanpa kepentingan (*geen belang geen actie*) berarti hanya orang-orang yang memiliki kepentingan atas objek sengketa saja yang dapat mengajukan gugatan di pengadilan.

Ada pun asas-asas penyelesaian pokok sengketa yang perlu kembali dijelaskan adalah Asas Peradilan Cepat, Sederhana, dan Biaya Ringan; Asas *Presumptio Justae*

*Causa* atau *Het Vermoeden van Rechtmatigheid*; Asas Pengujian *Marginale Toetsing*; Asas Hakim Bersifat Aktif dan Berperan sebagai *Dominus Litis*; Asas Ajaran Pembuktian Bebas (*Vrije Bewijs*); Asas Tindakan Penguatan (*Affirmative Action*); Asas Putusan Pengadilan bersifat *Erga Omnes*; dan Asas *Ultra Petita* Terbatas.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku

- Aristoteles. *Ἠθικὰ Νικομάχεια*. (Diterjemahkan ke Bahasa Inggris oleh A., F.H. Peters M. *The Nicomachean Ethics of Aristotle*. London: Kegan Paul, Trench, Trubner and Co., Ltd., 1906).
- Ali, Achmad dan Wiwie Heryani. *Asas-asas Hukum Pembuktian Perdata*. Jakarta: Kencana, 2013.
- Atmasasmita, Romli. *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer*. Jakarta: Prenada Media Grup, 2010.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Yogyakarta: Deepublish, 2018.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Yogyakarta: Deepublish, 2019.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary. 6th ed.* St. Paul: West Publishing Co. 1990.
- Bruggink, J.J. H. *Rechtsreflectie* (Diterjemahkan ke Bahasa Indonesia oleh Arief Sidharta. *Refleksi tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1999).
- Erwin, Muhammad. *Hukum Lingkungan dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*. Bandung: Refika Aditama, 2008.
- Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, Cet. I*. Bandung: Alumni, 2004.
- Hadjon, Philipus M., dan Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.

\_\_\_\_\_. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.

Kusuma, Muhammad Noor Halim Perdana dan Muhammad Adiguna Bimasakti. *Panduan Beracara Pada Peradilan Tata Usaha Negara dan Persidangan Elektronik (e-Litigasi)*. Jakarta: Prenada Media Grup, 2020.

Lotulung, Paulus Effendie. *Himpunan Makalah Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B), Cetakan Pertama*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994.

Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2006.

\_\_\_\_\_. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 2006.

Prodjohamidjojo, Martiman. *Hukum Pembuktian dalam Sengketa Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1997.

## 2. Artikel Jurnal dan Karya Ilmiah Lainnya

Bimasakti, Muhammad Adiguna. "Meninjau Kekuatan Pembuktian Pengakuan Pihak Dalam Sistem Pembuktian Pada Peradilan Tata Usaha Negara". *Jurnal Hukum Peratun*. Vol. 2 No. 1 Bulan Agustus 2019, hlm. 90-107.

Engel, Christoph. "Preponderance Of The Evidence Versus Intime Conviction: A Behavioral Perspective On A Conflict Between American And Continental European Law", *Vermont Law Review*. Vol. 33, Tahun 2009, hlm. 435-467.

Posner, Richard A. "The Concept of Corrective Justice in Recent Theories of Tort Law." *The Journal of Legal Studies*, Volume 10, No. 1 January, 1981, Chicago Law School. DOI: <https://doi.org/10.1086/467676>.

Putra, Yagie Sagita. "Penerapan Prinsip Ultra Petita dalam Hukum Acara Pidana dipandang dari Aspek Pertimbangan Hukum Putusan Perkara Pidana". *Jurnal UBELAJ*, Volume 1 No. 1, April 2017.

Weinrib, Ernest J. *Corrective Justice in a Nutshell*, The University of Toronto Law Journal Vol. 52, No. 4 (Autumn, 2002), hlm. 349-356. DOI: <https://doi.org/10.2307/825933>.



### 3. Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Lainnya

Indonesia. *Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. UUD NRI Tahun 1945.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaba Negara*. UU No. 5 Tahun 1986. LN No. 77 Tahun 1986. TLN No. 3344.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaba Negara*. UU No. 9 Tahun 2004. LN No. 35 Tahun 2004. TLN No. 4380.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaba Negara*. UU No. 51 Tahun 2009. LN No. 160 Tahun 2009. TLN No. 5079.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*. UU No. 30 Tahun 2014. LN No. 292 Tahun 2014. TLN No. 5601.

Presiden Republik Indonesia. *Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia*.

Koninkrijk der Nederlanden. *Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), Wet van 4 Juni 1992, Stb. 1992 No. 315 (Kamerstukken 21: 221)* dan perubahan-perubahannya terakhir per 21 April 2010.

\_\_\_\_\_. *Het Burgerlijk Wetboek*. diakses dari: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002656/2020-01-01>.

### 4. Informasi atau Dokumen Lainnya

Vincent, Nicholas. *Magna Charta Translation*. National Archives and Records Administration, diakses dari: <https://www.archives.gov/files/press/press-kits/magna-carta/magna-carta-translation.pdf>

