

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah salah satu Negara yang terkenal akan keanekaragaman budaya serta kekayaan lainnya dalam bidang seni dan sastra untuk mendukung pembangunan bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Budaya serta kekayaan di bidang seni di berbagai negara utamanya di Indonesia sangat beranekaragam seperti seni musik, seni rupa, seni tari, dan ragam seni lainnya yang membawa Indonesia pada suatu Negara yang memiliki ciri khas sendiri yang tidak dimiliki oleh negara lain.

Mahasiswa merupakan individu yang sedang menuntut ilmu di perguruan tinggi. Keinginan mahasiswa untuk mengenyam pendidikan tinggi adalah karena dilatarbelakangi oleh cita-cita mereka, di antaranya adalah untuk menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, keterampilan serta status yang tinggi di masyarakat. Akan tetapi untuk meraih cita-cita tersebut bukanlah hal yang mudah. Banyak rintangan dan tantangan yang harus mereka hadapi baik dari dalam kampus maupun di luar kampus.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin pesat tentunya semakin menuntut mahasiswa untuk belajar mengembangkan dirinya agar tidak tertinggal jauh. Mahasiswa tidak akan

mendapatkan hasil maksimal jika hanya mengandalkan ilmu yang didapat dari kuliah saja, karena sebagian besar dari materi yang didapat dari perkuliahan hanyalah dalam bentuk teori. Oleh karena itu diharapkan mahasiswa juga aktif di berbagai kegiatan positif baik di dalam maupun di luar kampus. Misalnya mengikuti organisasi mahasiswa di dalam kampus seperti, BEM, Organisasi kepencaantamaan, Organisasi keagamaan dan lain-lain, sehingga mampu menambah pengalaman dan wawasannya.

Pengembangan diri tidak akan didapat apabila suatu ilmu hanya diserap sebatas teori saja, tentunya teori tersebut harus diaplikasikan dan dilakukan. Oleh karena itu organisasi-organisasi yang ada baik di dalam maupun di luar kampus dapat digunakan sebagai sarana untuk mengembangkan diri dan mencari jati diri. Seseorang yang aktif dalam kegiatan keorganisasian biasanya dikenal sebagai aktivis organisasi. Seorang aktivis organisasi tentunya akan mendapatkan banyak pelajaran yang mungkin tidak didapat dari materi kuliah yang diberikan, misalnya pelajaran untuk mengatur waktu, bekerjasama dengan berbagai macam orang serta keterampilan sosial.

Pengalaman yang didapat oleh mahasiswa yang aktif dalam berorganisasi tentunya akan berbeda dengan mahasiswa yang tidak aktif dalam organisasi, ini sesuai dengan pernyataan yang diungkapkan oleh Handycandra dimana mahasiswa yang mengikuti organisasi tidak hanya mendapat teori dari buku tetapi juga banyak ilmu tambahan terutama prakteknya yang tidak bisa didapatkan bila hanya belajar text book saja di

dalam kelas.¹ Salah satu contohnya adalah bagaimana caranya membuat suatu rapat menjadi efektif. Selain itu, dengan bergabung satu atau lebih organisasi maka akses yang dipunyai untuk berhubungan dengan orang lain akan bertambah berlipat-lipat karena dalam organisasi biasanya akan banyak kerjasama-kerjasama lintas kampus bahkan daerah, salah satu contohnya adalah studi banding dengan universitas lain

Sesuai dengan hal tersebut menurut mahasiswa yang aktif dalam organisasi, secara alami telah memiliki nilai-nilai dan keterampilan sosial yang relatif memadai. Keterampilan tersebut dapat dijadikan modal utama bagi seorang aktivis dalam menjalani kehidupannya sebagai mahasiswa, bahwa kehidupan mahasiswa mempunyai tiga dimensi yaitu kehidupan akademik, kehidupan sosial budaya dan kehidupan sosial politik. Kehidupan akademik memberi kebebasan dan kejujuran berpikir untuk menghasilkan pemikiran dan karya inovatif untuk memajukan suatu bidang ilmu, teknologi dan seni. Dalam kehidupan sosial dan budaya merupakan konsekuensi hidup dalam masyarakat berbudaya yang diharapkan mahasiswa dapat mengembangkan dirinya sehingga dapat berhasil antara lain dalam pergaulan sosial, mempelajari seni, budaya, olahraga, berorganisasi, mengenal etika dan tata krama, serta menghilangkan psikis dalam dirinya guna menemukan dan membentuk jati diri. Sedangkan dalam kehidupan sosial politik merupakan kehidupan yang memperhatikan bagaimana bangsa Indonesia ini tumbuh sebagai

¹ Handycandra. 1 September 2003. Pentingnya Berorganisasi di Kampus. [http : //artikel.webgaul.com/Psikologi/berorganisasi/dikampus.html](http://artikel.webgaul.com/Psikologi/berorganisasi/dikampus.html). diakses Pada Tanggal 27 Agustus 2024 Jam 13.00 WIB.

bangsa bernegara yang demokratis, adil, memperhatikan hak-hak asasi manusia, keadilan sosial yang menghasilkan kesejahteraan dan masyarakat yang dinamik, produktif dan kontributif pada pertumbuhan.

Banyaknya tuntutan yang harus dicapai oleh mahasiswa tentu akan direspon secara berbeda oleh tiap mahasiswa. Harapan yang muncul adalah mahasiswa akan mampu merespon secara positif tuntutan-tuntutan tersebut dengan melakukan penyesuaian dengan berbagai tuntutan di luar tanpa mengesampingkan tuntutan di dalam diri mereka sendiri. Untuk memenuhi seluruh tuntutan tersebut, bukanlah pekerjaan yang mudah sehingga akhirnya banyak mahasiswa yang gagal di tengah jalan atau paling tidak adanya pemborosan waktu. Masih banyak mahasiswa yang belum mampu melakukan penyesuaian sehingga mahasiswa tersebut dihadapkan pada berbagai permasalahan yang menyangkut kehidupan akademis maupun non akademis.

Salah satu permasalahan yang banyak dihadapi mahasiswa adalah mengenai ketidakdisiplinan mahasiswa dalam pengelolaan waktu. Berkaitan dengan disiplin, dalam literatur ilmiah psikologi terdapat istilah prokrastinasi yang menunjuk pada perilaku disiplin waktu. Prokrastinasi adalah suatu kecenderungan untuk menunda dalam memulai maupun menyelesaikan kinerja secara keseluruhan sehingga kinerja menjadi terhambat.²

Hal ini lebih dijelaskan lagi oleh Knaus bahwa lamanya kelulusan

² Rizvi, dkk. (1997). *Pusat Kendali dan Efikasi Diri Sebagai Prediktor Prokrastinasi Akademik Pada Mahasiswa*. Psikologika. No. 3, tahun II (51-65).

mahasiswa merupakan salah satu indikasi dari prokrastinasi akademik.³ Prokrastinasi merupakan salah satu perilaku yang tidak efisien dalam penggunaan waktu. Adanya kecenderungan untuk tidak segera memulai ketika menghadapi suatu tugas merupakan suatu indikasi dari prokrastinasi. Orang yang melakukan prokrastinasi mempunyai kesulitan untuk melakukan sesuatu sesuai dengan batas waktu. Dan menurut Solomon dan Rothblum prosentase mahasiswa yang menunda-nunda dan tertahan di perkuliahan dengan alasan-alasan akademis cukup tinggi. Jumlah tersebut cenderung meningkat seiring dengan semakin lama seorang mahasiswa berada di perguruan tinggi. Setiap tahun jumlah mahasiswa penundaan dalam satu angkatan terus meningkat seiring dengan bertambah lamanya masa studi.⁴

Hasil penelitian Solomon dan Rothblum ditemukan bahwa dari berbagai jenis tugas akademik, tugas yang paling sering diprokrastinasikan adalah tugas mengarang dan belajar meghadapi ujian.⁵ Penundaan yang dilakukan pada tugas mengarang yang dimaksud disini adalah penundaan dalam mengerjakan tugas akhir yang seringkali dilakukan dengan berbagai alasan oleh para mahasiswa yang akhirnya menghambat kelulusannya

Terjadi sengketa terbitnya Surat Keputusan Rektor Tentang Tidak Dapat Melanjutkan Studi Dalam Program Pendidikan Dokter

³ Nurpitasari, E. 2001. *Prokrastinasi Akademik Ditinjau Dari Perfeksionisme Pada Mahasiswa*. Skripsi (tidak diterbitkan). Yogyakarta : Fakultas Psikologi UGM.

⁴ Ferrari, Joseph R., Johnson, J. & McCown, W. 1995. *Procrastination and Task Avoidance*. New York, USA: Plenum Press.

⁵ *Ibid.*

Spesialis dalam Studi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 376 K/TUN/2022, Keputusan Rektor Universitas Andalas Nomor: 438/UN16.R/KPT/2021 tentang Pengenaan Sanksi Tidak Dapat Melanjutkan Studi (*Drop Out*) Terhadap Mahasiswa Program Pendidikan Dokter Spesialis Pada Fakultas Kedokteran Universitas Andalas a.n. dr Jesa Deastri tanggal 19 Maret 2021.

Penggugat dalam hal ini sangat dirugikan akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yaitu Keputusan Rektor Universitas Andalas Nomor: 438/UN16.R/KPT/2021, tentang pengenaan sanksi tidak dapat melanjutkan studi (*drop out*) terhadap mahasiswa program pendidikan dokter spesialis pada fakultas kedokteran universitas andalas a.n. dr. Calvindra Leenesa, tanggal 19 Maret 2021 (*objek sengketa*) dan tindakan Rektor Universitas Andalas menerbitkan Keputusan *a quo* telah melanggar Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, sehubungan dengan asas dan tujuan administrasi pemerintahan, atau setidaknya telah salah dalam penerapan dasar hukum, tidak memiliki standar operasional prosedur, telah salah dalam penerapan proses hukum dan menerapkan hukuman.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai surat keputusan rektor dengan judul tesis: **Tinjauan Hukum Atas Surat Keputusan Rektor Tentang Tidak Dapat Melanjutkan Studi Dalam Program Pendidikan Dokter Spesialis Karena Tuduhan**

Melakukan Perbuatan Asusila (Studi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 376 K/TUN/2022)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka ditentukan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana aturan tentang surat keputusan pemberhentian mahasiswa dalam peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana akibat hukum mahasiswa setelah keluarnya surat keputusan pemberhentian?
3. Bagaimana pertimbangan hakim atas sengketa surat keputusan rektor dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 376 K/TUN/2022?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa aturan tentang surat keputusan pemberhentian mahasiswa dalam peraturan perundang-undangan
2. Untuk mengetahui dan menganalisa akibat hukum mahasiswa setelah keluarnya surat keputusan pemberhentian.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa pertimbangan hakim atas sengketa surat keputusan rektor dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 376 K/TUN/2022.

D. Manfaat Penelitian

Melalui Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis, normatif maupun praktis, yakni ;

1. Secara teoritis, penelitian ini memiliki manfaat teoritis yaitu untuk memberikan landasan bagi para peneliti lain dalam melakukan penelitian lain yang sejenis dalam rangka penyelesaian perelisihan surat keputusan pejabat negara
2. Secara praktis, Praktis hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya tentang surat keputusan pemberhentian sebagai mahasiswa.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.⁶

Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.⁷ Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil

⁶ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 92.

⁷ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, h. 156

pandang.⁸ Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa: “Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”⁹ Kedudukan teori dalam suatu penelitian hukum sangat penting, di mana teori membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.¹⁰

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidak-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.¹¹

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa :

Dalam ilmu pengetahuan hukum, teori menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana untuk merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bias disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.¹²

⁸ Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, 2002, h. 184

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, h. 35

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 254.

¹¹ *Ibid.*, h. 253.

¹² *Ibid.*

a. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada setiap warganya. Dalam konstitusi Pasal 1 ayat (3) menjadi bukti tertulis bahwa Indonesia adalah negara hukum. ” Ni”matul Huda menyatakan dalam bukunya bahwa “Prinsip ini semula dimuat dalam Penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).” Dalam hal ini jelas bahwa pada awalnya terdapat bukti tertulis yang menunjukkan Indonesia menganut konsep negara hukum barat (*rechtsstaat*).

Abdul Latif mengutip Senoadji, menyebutkan “... Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai norma dasar dan sumber hukum, maka Negara Hukum Indonesia ... dinamakan Negara Hukum Pancasila”.¹³

Penulis memiliki pemahaman bahwa memang pernyataan tersebut bisa dibenarkan terkait dengan hilangnya redaksi “*rechtsstaat*” dari UUD NRI 1945 yang menyebutkan Indonesia adalah negara hukum dan juga kiblat negara hukum Indonesia bukan *rechtsstaat* (hukum tertulis/civil law dan kepastian hukum) maupun *rule of law* (hukum tidak tertulis/*common law* dan keadilan substansial). Seakan memang kedua konsep hukum tersebut diambil sisi baiknya dan menjadi Negara Hukum Pancasila. Namun seiring dengan perkembangannya Indonesia sejak melakukan

¹³ Latif, Abdul. *Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi)*. Yogyakarta. Kreasi Total Media, 2009. h. 73-74.

amandemen, dengan mengangkat konsep negara hukum dalam konstitusinya. Negara Hukum Pancasila memiliki ciri khas Indonesia sesuai dengan sumber hukum Indonesia yang salah satunya adalah hukum yang masih berlaku dimasyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi.

Menurut Couwenberg prinsip dasar yang sifatnya liberal dari *rechstaat*/Eropa Kontinental mencakup sepuluh bidang yaitu :

1. Pemisahan antara negara dan masyarakat sipil (*de scheiding tussen staat en burgerlijke maatschappij*), pemisahan antara kepentingan umum dan kepentingan khusus perorangan, pemisahan kekuasaan antara hukum publik dan hukum privat;
2. Pemisahan antara negara dan gereja (agama);
3. Jaminan atas hak-hak kebebasan sipil (*burgerlijke vrijheids rechten*);
4. Persamaan terhadap undang-undang (*gelijkheid voor de wet*);
5. Konstitusi tertulis sebagai dasar kekuasaan negara dan dasar sistem hukum;
6. Pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politica dan sistem *check and balances*;
7. Asas legalitas (*heerscappij van de wet*);
8. Ide tentang aparat pemerintahan dan kekuasaan kehakiman yang tidak memihak dan netral;
9. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap penguasa oleh peradilan yang bebas dan tidak memihak;
10. Prinsip pembagian kekuasaan, baik teritorial sifatnya maupun vertikal (sistem federasi maupun desentralisasi).¹⁴

Berdasarkan sifat dasar liberal dan demokrasi yang dikemukakan

Couwenberg, Meuwissen menyatakan ciri *rechtsstaat* antara lain:

1. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen (DPR), kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antar individu raktar tetapi juga antara penguasa dan

¹⁴ *Ibid.*, h. 87-88.

rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang;

3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).¹⁵

Menurut Albert Venn Dicey dalam konsep negara hukum *rule of law/anglo saxon/common law* terdapat tiga ciri penting yaitu:

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*), dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah ;
2. Persamaan dihadapan hukum (*Equality before the law*), dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa kewajiban untuk mentaati hukum yang sama;
3. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan.¹⁶

Setiap wilayah negara tentu memiliki karakteristik yang berbeda-beda sehingga sistem dan penerapan hukumnya tentu harus disesuaikan. Demikian juga halnya di Indonesia, sebagai negara yang memiliki tujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya, tidak bisa hanya menitikberatkan kepastian hukum menjadi tujuan utama negara hukumnya. Karena aspek keadilan terhadap rakyat menjadi perhatian penting sebagaimana telah diimplementasikan dalam MKRI bahwa pencari keadilan bisa mengajukan gugatan apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang menurut mereka melanggar hak konstitusional mereka atau paling tidak dalam perspektif mereka tidak adil.

¹⁵ *Ibid.*, h. 88-89.

¹⁶ *Ibid.*, h. 90.

Dalam teori kedaulatan negara, Indonesia menganut dua teori yaitu kedaulatan hukum dimana negara tunduk pada hukum yang dibuatnya dan kedaulatan rakyat dimana negara mengabdikan pada kemauan rakyatnya. Selain dua konsep negara hukum diatas yang banyak diadopsi oleh berbagai negara, Indonesia menganut konsep Negara Hukum Pancasila.

Abdul Latif menyebutkan “Konsep Negara Hukum Pancasila ... dengan ciri-ciri.

- (1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara;
- (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
- (3) kebebasan beragama dalam arti positif;
- (4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; serta
- (5) asas kekeluargaan dan kerukunan.”¹⁷

I Dewa Gede Atmadja mengutip Muhammad Tahir Azhary menyatakan

... unsur utama Negara Hukum Pancasila, meliputi:

- a. Pancasila;
- b. MPR;
- c. Sistem Konstitusi;
- d. Persamaan;
- e. Peradilan bebas.¹⁸

Dalam buku yang berjudul Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi) Abdul Latif menyatakan kesimpulannya atas Negara Hukum Pancasila mempunyai karakteristik atau kriteria yaitu:

¹⁷ *Ibid.*, h. 76.

¹⁸ Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta. Prenada Media, 1992, h. 102

1. Dari sudut pemikiran keadilan, Negara Hukum Pancasila merupakan negara hukum yang mengutamakan keadilan sosial;
2. Dari sudut konsep kenegaraan Negara Hukum Pancasila mengutamakan dan menerima konsep negara hukum integralistik;
3. Dari sudut upaya kesejahteraan, mengarah kepada terciptanya masyarakat adil berkemakmuran dan makmur yang berkeadilan;
4. Dari sudut moral Negara Hukum Pancasila adalah negara yang berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa serta menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia (Indonesia).¹⁹

Sebagai bentuk penegasan atas Negara Hukum Pancasila, menurut Padmo Wahyono dalam Materi Kuliah Hukum Tata Negara konsep Negara Hukum Pancasila memiliki sebagai berikut:

1. Hukum bersumber pada Pancasila dan sumber dari segala sumber hukum;
2. Negara berdasarkan atas hukum bukan kekuasaan belaka;
3. Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusional;
4. *Equality before the law*;
5. Kekuasaan kehakiman yang merdeka.²⁰

Negara Hukum Pancasila bisa dikenali karena dalam penyelenggaraannya memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Bertitik pangkal dari asas kekeluargaan dan kerukunan;
2. Tidak mengenal sekulerisme mutlak;
3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. HAM bukanlah titik sentral tetapi keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat lebih diutamakan;
5. Demokrasi disusun dalam bingkai permusyawaratan perwakilan.²¹

b. Teori Perlindungan Hukum

Konsep hukum sangat dibutuhkan apabila mempelajari hukum. Konsep hukum pada dasarnya adalah batasan tentang suatu istilah tertentu. Tiap istilah ditetapkan arti dan batasan maknanya setajam

¹⁹ Abdul Latif, *Op.Cit.*, h. 78.

²⁰ Martitah dan Hery Abduh. *Negara dan Negara Hukum*. Materi Kuliah yang disampaikan pada perkuliahan *Hukum Tata Negara*. Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2010, h. 12.

²¹ *Ibid.*, h. 11.

dan se jelas mungkin yang dirumuskan dalam suatu definisi dan digunakan secara konsisten. Konsep yuridis (*legal concept*) yaitu konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk memahami suatu aturan hukum atau sistem aturan hukum.

Menurut Subekti sebagaimana dikutip oleh C.S.T. Kansil bahwa hukum itu mengabdikan pada tujuan Negara yang dalam pokoknya ialah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya. Tujuan Negara tersebut dengan menyelenggarakan “keadilan” dan “ketertiban”, syarat-syarat yang pokok untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan.²²

Salah satu tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan sebagai syarat untuk mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi masyarakat. Berawal dari statemen tersebut, maka pandangan awal tentang terwujudnya tujuan hukum adalah penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan salah satu usaha untuk mencapai atau menciptakan tata tertib, keamanan dan ketentraman dalam masyarakat baik itu merupakan usaha pencegahan maupun pemberantasan atau penindakan setelah terjadinya pelanggaran hukum, dengan perkataan lain baik secara preventif maupun represif.

Soedjono Dirjosisworo, menjelaskan:

Tujuan hukum adalah melindungi kepentingan-kepentingan manusia. Akan tetapi justru oleh karena kepentingan-kepentingan itu saling bertentangan, maka tidaklah mungkin hukum itu dapat memberi

²²C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2007, h. 41.

perlindungan penuh terhadap kepentingan-kepentingan yang satu, serta mengabaikan kepentingan orang yang lain. Karena bulankah, perlindungan sepenuhnya dari kepentingan orang yang satu, berarti pengabaian kepentingan orang, yang lain sebagian atau seluruhnya.²³

Menurut Sudikno Mertokusumo dalam Ridwan HR, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum.²⁴

Adanya perbedaan kepentingan manusia yang saling bertentangan, maka hukum itu mencari jalan untuk memecahkan soal itu, yakni dengan mempertimbangkan seteliti-telitinya kedua jenis kepentingan yang bertentangan itu, sehingga terdapat keseimbangan. Jadi hukum itu menunjukkan usahanya pada penyelesaian yang mengadakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang pada hakikatnya bertentangan, sehingga masing-masing memperoleh sebanyak-banyaknya apa yang patut diterima yang hakikatnya tidak dapat memberi kepuasan untuk semua pihak.²⁵

Perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan

²³Soedjono Dirjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, h.

²⁴Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, h. 280

²⁵Soedjono Dirjosisworo. *Op. Cit.*, h. 11

hukum, baik itu yang bersifat preventif (pencegahan) maupun yang bersifat represif (pemaksaan), baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila.

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.²⁶

²⁶Fitri Hidayat, "Perlindungan Hukum Unsur Esensial dalam Suatu Negara Hukum", melalui www.ftirihidayat-ub.blogspot.com, diakses tanggal 27 Agustus 2024 Pukul 13.00 WIB.

Menurut Philipus M. Hadjon, *perlindungan hukum* bagi rakyat meliputi dua hal, yakni:

- a. Perlindungan Hukum Preventif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif;
- b. Kedua: Perlindungan Hukum Represif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.²⁷

Adapun dasar hukum yang mengatur tentang perlindungan hukum di Indonesia, antara lain dapat dilihat dalam rumusan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Lebih lanjut, Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Pasal 28 ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi “Untuk menegakkan dan melindungi Hak Asasi Manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan Hak Asasi Manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Perlindungan dan penegakan hukum sangat penting dilakukan, karena dapat mewujudkan hal-hal berikut ini:

- a. Tegaknya supremasi hukum
Supremasi hukum bermakna bahwa hukum mempunyai kekuasaan mutlak dalam mengatur pergaulan manusia dalam berbagai macam kehidupan. Dengan kata lain, semua tindakan

²⁷Anonim, “*Perlindungan Hukum*”, www.statushukum.com, diakses tanggal 27 Agustus 2024 Pukul 13.00 WIB

warga negara maupun pemerintahan selalu berlandaskan pada hukum yang berlaku. Tegaknya supremasi hukum tidak akan terwujud apabila aturan-aturan yang berlaku tidak ditegakkan baik oleh masyarakat maupun aparat penegak hukum.

a. Tegaknya keadilan

Tujuan utama hukum adalah mewujudkan keadilan bagi setiap warga negara. Setiap warga negara dapat menikmati haknya dan melaksanakan kewajibannya merupakan wujud dari keadilan tersebut. Hal itu dapat terwujud apabila aturan-aturan ditegakkan.

b. Mewujudkan perdamaian dalam kehidupan di masyarakat

Kehidupan yang diwarnai suasana yang damai merupakan harapan setiap orang. Perdamaian akan terwujud apabila setiap orang merasa dilindungi dalam segala bidang kehidupan. Hal itu akan terwujud apabila aturan-aturan yang berlaku dilaksanakan.²⁸

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan secara profesional. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung normal, damai, dan tertib. Hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan melalui penegakkan hukum. Penegakkan hukum menghendaki kepastian hukum, kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabile* terhadap tindakan sewenang-wenang. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tertib, aman dan damai. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan penegakkan hukum. Hukum adalah untuk manusia maka pelaksanaan hukum harus memberi manfaat, kegunaan bagi masyarakat jangan sampai hukum dilaksanakan menimbulkan keresahan di dalam masyarakat.

²⁸Irwan Darwis, "Penegakan dan Perlindungan Hukum", Diakses melalui website: www.irwankaimoto.blogspot.com, diakses tanggal 27 Agustus 2024 Pukul 13.00 WIB

Pelaksanaan hukum dalam kehidupan masyarakat sehari-hari mempunyai arti yang sangat penting karena apa yang menjadi tujuan hukum justru terletak pada pelaksanaan hukum itu. Ketertiban dan ketentraman hanya dapat diwujudkan dalam kenyataan kalau hukum dilaksanakan. Memang hukum dibuat untuk dilaksanakan. Kalau tidak, peraturan hukum itu hanya merupakan susunan kata-kata yang tidak mempunyai makna dalam kehidupan masyarakat. Peraturan hukum yang demikian menjadi mati dengan sendirinya.²⁹

Masyarakat yang mendapatkan perlakuan yang baik dan benar akan mewujudkan keadaan yang tata tentrem raharja. Hukum dapat melindungi hak dan kewajiban setiap individu dalam kenyataan yang senyatanya, dengan perlindungan hukum yang kokoh akan terwujud tujuan hukum secara umum: ketertiban, keamanan, ketentraman, kesejahteraan, kedamaian, kebenaran, dan keadilan.

Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya untuk kasus serupa yang telah diputuskan.³⁰

Peran pemerintah dan pengadilan dalam menjaga kepastian hukum sangat penting. Pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang tidak diatur oleh undang-undang atau bertentangan dengan undang-

²⁹Ridwan Syahrani, *Rangkuman Inti Sari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013, h. 181

³⁰Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008, h. 137

undang. Apabila hal itu terjadi, pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena adanya peraturan itu harus dipulihkan seperti sediakala. Akan tetapi, apabila pemerintah tetap tidak mau mencabut aturan yang telah dinyatakan batal itu, hal itu akan berubah menjadi masalah politik antara pemerintah dan pembentuk undang-undang. Parahnya lagi apabila lembaga perwakilan rakyat sebagai pembentuk undang-undang tidak mempersoalkan keengganan pemerintah mencabut aturan yang dinyatakan batal oleh pengadilan tersebut. Sudah barang tentu hal semacam itu tidak memberikan kepastian hukum dan akibatnya hukum tidak mempunyai daya prediktibilitas.³¹

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragua-raguan (multi tafsir) dan logis dalam arti ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa perlindungan hukum adalah segala bentuk upaya pengayoman terhadap harkat dan martabat manusia serta pengakuan terhadap asasi manusia di bidang hukum. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia bersumber pada Pancasila dan konsep Negara Hukum, kedua sumber tersebut mengutamakan pengakuan serta penghormatan

³¹ *Ibid*, h. 138

terhadap harkat dan martabat manusia. Sarana perlindungan hukum ada dua bentuk, yaitu sarana perlindungan hukum preventif dan represif.

c. Teori Keputusan Tata Usaha Negara

Pemerintahan yang baik dan dapat dikatakan berjalan efektif dari sudut pandang hukum birokrasi pemerintahan, apabila pemerintahnya diberi kewenangan untuk memproduksi dua produk hukum yakni peraturan perundang undangan dan keputusan. Peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum yang bersifat *in abstractum* atau dengan kata lain peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum tertulis yang materinya atau substansinya atau isinya mempunyai daya ikat sebagian atau seluruh penduduk wilayah negara. Berbeda dengan keputusan yang dalam konteks birokrasi pemerintahan dikenal dengan istilah keputusan tata usaha negara yang merupakan produk hukum yang bersifat *in concreto*. Keputusan tata usaha negara merupakan penetapan tertulis yang diproduksi atau dibuat oleh pejabat tata usaha negara yang mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan, bersifat konkrit, individual dan final.

Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (TUN), memuat ketentuan bahwa yang dimaksudkan dengan keputusan TUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan

akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dikemukakan dalam penjelasan terhadap pasal ini bahwa, penetapan tertulis terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Keputusan tersebut memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Hal ini dimaksudkan untuk kemudahan dari segi pembuktiannya nanti sehingga, hanya dibutuhkan kejelasan soal, pertama Badan atau Pejabat TUN yang mana yang mengeluarkannya; kedua, maksud serta mengenai hal apa isi tulisan tersebut dan ketiga, kepada siapa tulisan itu dituju dan apa yang ditetapkan didalamnya.

Badan atau Pejabat TUN terdiri atas Badan atau Pejabat TUN di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan atau yang melaksanakan tugas eksekutif. Tindakan hukum TUN yang bersumber pada suatu ketentuan hukum TUN yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.³²

Keputusan TUN bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan TUN itu tidak abstrak tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual artinya Keputusan TUN tersebut tidak ditunjuk untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Bersifat final artinya Keputusan TUN sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih membutuhkan

³² Soemitro, Rochmat, *Azas Dan Dasar Perpajakan 2*, Refika Aditama, Jakarta, 1998, h. 94.

persetujuan instansi atasan lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.³³

Berikut ini terdapat definisi keputusan yang diberikan oleh beberapa sarjana:

1. Keputusan adalah perbuatan dilapangan pemerintahan yang dilakukan oleh penguasa berdasarkan atas wewenangnya yang istimewa.
2. Beschikking adalah suatu perbuatan hukum yang bersegi satu (sepihak) yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.
3. Beschikking adalah sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu.
4. Keputusan atau ketetapan adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh alat alat pemerintahan, pernyataan kehendak mereka dalam menyelenggarakan hal khusus dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan hubungan hukum.
5. Ketetapan adalah tindakan pemerintahan, dijalankan oleh suatu jabatan pemerintahan yang dalam suatu hal tertentu secara bersegi satu dan dengan sengaja meneguhkan suatu hubungan atau suatu keadaan hukum yang telah ada atau yang menimbulkan suatu hubungan hukum atau keadaan hukum yang baru atau menolaknya.
6. Ketetapan adalah suatu perbuatan pemerintahan dalam arti luas yang khusus bagi lapangan pemerintahan dalam arti sempit.³⁴

Definisi keputusan yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah definisi keputusan sebagaimana termuat dalam ketentuan pasal 1 ayat (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN, yakni Keputusan TUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang bersifat

³³ *Ibid.*, h. 95.

³⁴ Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, 1990, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara I*, Citra Aditya Bakti, Bandung. h. 47-48.

konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keputusan TUN memegang peranan yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan suatu pemerintahan. Hal ini dikarenakan Keputusan TUN lebih merupakan instrumen administrasi Negara yang lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas-tugas konkrit dari pada penjabaran suatu undang-undang. Keputusan TUN lebih memiliki nilai fleksibilitas serta lebih dimungkinkan untuk menerjemahkan dan mengkomunikasikan kemauan pihak pengatur atau penguasa dan pihak yang diatur demi terwujudnya tujuan bersama. Kecepatan dan ketepatan dari pihak administrasi negara untuk menerjemahkan tugas yang dipercayakan kepadanya, terlihat jelas dengan wewenang pembuatan suatu Keputusan TUN berada pada kewenangan pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) dan kewenangan diskresi pemerintahan (*vrijebevoegdheid*) terlihat jelas akan adanya.³⁵

Terdapat dua sudut pandang dalam menilai sahnya suatu Keputusan TUN yakni dari sudut pandang doktrin dan normatif. Ditinjau dari sudut pandang doktrin, menurut Van der Pot, sebagaimana dikutip oleh Tjandra, ada 4 (empat) syarat sahnya suatu Keputusan TUN, yakni:

1. Keputusan TUN harus dibuat oleh alat (organ) yang berwenang (*bevoegd*) untuk membuatnya.
2. Oleh karena Keputusan TUN merupakan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka pembentukan kehendak tersebut tidak boleh mengandung kekurangan yuridis (*geen juridisce*

³⁵ Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta. 2008, h. 67-68.

gebreken in de wilsvorming) yakni tidak boleh mengandung paksaan, kekeliruan dan penipuan.

3. Keputusan TUN harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatannya harus memperhatikan cara atau prosedur pembuatan Keputusan TUN itu, manakalah cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut.
4. Isi dan tujuan TUN harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.³⁶

Terkait dengan syarat-syarat keabsahan suatu Keputusan TUN, Tjandra yang mengutip pandangan Van der Wel membagi syarat-syarat tersebut menjadi dua golongan yakni:

1. Syarat-syarat materiil, meliputi:
 - a) Instansi/alat negara yang membuat Keputusan TUN tersebut harus berwenang menurut jabatannya, baik kewenangan dalam lingkup wilayah hukumnya maupun kewenangan berdasarkan persoalannya.
 - b) Dalam kehendak alat negara yang membuat Keputusan TUN tidak boleh ada kekurangan-kekurangan yuridis seperti kehilangan, penipuan, paksaan, dan penyogokan.
 - c) Keputusan TUN harus berdasarkan suatu keadaan tertentu.
 - d) Keputusan TUN tersebut harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, menurut isi dan tujuan sesuai dengan peraturan-peraturan lain yang menjadi dasar Keputusan TUN tersebut.
2. Syarat-syarat formil, meliputi:
 - a) Syarat-syarat yang ditentukan berkaitan dengan persiapan dan cara pembuatan suatu Keputusan TUN.
 - b) Keputusan TUN harus diberi bentuk yang ditentukan.
 - c) Syarat-syarat yang ditentukan berkaitan dengan pelaksanaan Keputusan TUN.
 - d) Jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya suatu Keputusan TUN dan pengumuman Keputusan TUN itu tidak boleh dilewati.³⁷

Ditinjau dari sudut pandang normatif, sahnya suatu Keputusan TUN didasarkan pada pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004

³⁶ *Ibid.*, h. 71.

³⁷ *Ibid.*, h. 72.

tentang Peradilan TUN yakni: Keputusan TUN sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku dan sesuai dengan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).

1. Keputusan TUN sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku Penjelasan pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN dijelaskan bahwa kesesuaian Keputusan TUN dengan peraturan perundang-undangan meliputi:
 - a) Kesesuaian dengan peraturan perundang undangan yang bersifat formal/prosedural. Misalnya: sebelum mengeluarkan Surat Keputusan tentang perbatasan wilayah antar kabupaten/kota Gubernur hendaknya melakukan pengkajian berupa penelitian dokumen, pelacakan batas serta membuka akses komunikasi dengan masyarakat yang mendiami wilayah perbatasan.
 - b) Kesesuaian dengan peraturan perundang undangan yang bersifat material/substansi. Misalnya: ketepatan menentukan titik batas sesuai dengan rasa adil masyarakat kedua kabupaten sebagai hasil komunikasi antara kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat yang bertikai.
 - c) Dikeluarkan oleh badan atau pejabat yang berwenang.
2. Keputusan TUN sesuai dengan AAUPB Pasal 53 ayat (2) Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN, memuat ketentuan bahwa yang dimaksudkan dengan asas asas umum pemerintahan yang baik merupakan asas asas umum penyelenggara negara sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 3 Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang meliputi (Tjandra, 2008:74-76):
 - a) Asas kepastian hukum Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang undangan yang berlaku, keputusan dan keadilan dalam setiap kebijakan.
 - b) Asas tertib penyelenggaraan negara Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
 - c) Asas keterbukaan Asas yang membuka diri pada hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggara negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak-hak atas pribadi, golongan dan rahasia negara.
 - d) Asas proporsionalitas Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

- e) Asas profesionalitas Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f) Asas akuntabilitas Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terdapat satu asas lagi yang tidak diatur dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme namun diatur dalam penjelasan pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN yakni asas kepentingan umum. Asas ini mengandung muatan mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.³⁸

Penelitian disertasi Fahmal sebagaimana dikutip Tjandra, juga menghasilkan salah satu asas dari asas asas umum pemerintahan yang baik yakni asas kearifan lokal. Hal ini didasarkan dari kekayaan dan budaya/nilai kearifan lokal yang melimpah yang ada dan hidup di bumi Indonesia.³⁹

Pada prinsipnya terdapat tiga asas hukum yang menjadi landasan pijak dalam membuat keputusan tata usaha negara yakni:

1. Asas Yuridisitas (*Rechtmatigheid*)
Artinya bahwa keputusan pemerintah maupun administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (onrechtmatig overherds daad)
2. Asas Legalitas (*Wetmatigheid*)

³⁸ *Ibid.*, h. 75.

³⁹ *Ibid.*, h. 84.

Artinya bahwa suatu keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang.

3. Asas Diskresi (*Discretie, Freies Ermessen*)

Artinya bahwa pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada pengaturannya dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas Yuridiktas dan asas Legalitas.⁴⁰

Mencermati sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, keberadaan keputusan selalu dimasukkan dalam kategori norma hukum yang berlaku terus menerus dalam jangka waktu yang tidak terbatas dan sifat substansinya adalah umum abstrak.

2. Kerangka Konsep

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

Konsepsi merupakan definisi operasional dari intisari obyek penelitian yang akan dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu

⁴⁰ Atmosudirdjo, Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.1984, h. 85.

dikemukakan mengenai pengertian konsep yang akan digunakan, sebagai berikut:

1. Surat Keputusan Rektor

Keputusan Rektor adalah naskah dinas yang dikeluarkan oleh Rektor yang memuat kebijakan yang bersifat menetapkan, tidak bersifat mengatur, dan merupakan pelaksanaan kegiatan, yang digunakan untuk:

- a. menetapkan/mengubah status kepegawaian/personal/keanggotaan/material/peristiwa;
- b. menetapkan/mengubah/membubarkan suatu kepanitiaan/tim;
- c. menetapkan pelimpahan wewenang.⁴¹

2. Melanjutkan studi ke perguruan tinggi dapat diartikan sebagai keinginan seseorang atau individu untuk melanjutkan sekolah ke perguruan tinggi untuk mendapatkan gelar diploma atau sarjana.⁴²

3. Program Pendidikan Dokter Spesialis (PPDS) Berbasis Rumah Sakit Pendidikan Sebagai Penyelenggara Utama (RSPPU)

PPDS RSPPU atau yang dikenal sebagai PPDS Hospital Based ini merupakan program pendidikan yang diselenggarakan di rumah sakit yang sudah ditetapkan oleh Menteri Kesehatan sebagai Rumah Sakit Pendidikan sebagai Penyelenggara Utama (RSPPU). Menggunakan standar kompetensi dari kolegium yang sama dengan pendidikan spesialis yang saat ini berjalan di universitas.⁴³

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara dan browsing melalui internet terdapat

⁴¹ <https://buk.ub.ac.id/wp-content/uploads/2015/07/SOP-Penerbitan-Peraturan-dan-Keputusan-Rektor.pdf> diakses pada tanggal 27 Agustus 2024 Pukul 18.00 WIB.

⁴² https://eprints.uny.ac.id/46260/1/SKRIPSI_SINTA%20ARMALITA_09511241022.pdf diakses pada tanggal 27 Agustus 2024 Pukul 18.00 WIB.

⁴³ https://ppds.kemkes.go.id/cdn/static_content/faq.pdf diakses pada tanggal 27 Agustus 2024 Pukul 18.00 WIB.

beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian terdahulu, yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penulisan tesis ini. Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini adalah:

1. Tesis Abdul Wahab, NIM : 1006736204 mahasiswa Universitas Indonesia Fakultas Hukum Program Magister Ilmu Hukum Jakarta Januari 2012.

Judul skripsi yang menjadi topik/tema dalam penelitian tesis ini adalah mengenai: ***“Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan”***

Adapun yang menjadi permasalahan dalam tesis ini adalah Bagaimanakah politik hukum pembentukan undang-undang nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan, Bagaimana analisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009 dan Implikasinya, Bagaimana menciptakan produk undang-undang yang baik sesuai dengan prinsip dan nilai-nilai demokrasi.

2. Tesis Asasiputih, S.H., NIM: 14912063, Mahasiswa Program Magister Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2017.

Judul penelitian/Tesis: **“Kedudukan Rektor Perguruan TINGGI Swasta Sebagai Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara”**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu: Apakah Rektor Perguruan Tinggi Swasta sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, Apakah pertimbangan hukum oleh Hakim dalam memberikan pertimbangan Rektor Perguruan Tinggi Swasta sebagai / bukan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Berdasarkan peninjauan yang telah dilakukan, maka sejauh yang diketahui, penelitian tentang: **Tinjauan Hukum Atas Surat Keputusan Rektor Tentang Tidak Dapat Melanjutkan Studi Dalam Program Pendidikan Dokter Spesialis Karena Tuduhan Melakukan Perbuatan Asusila (Studi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 376 K/TUN/2022)** belum pernah dilakukan baik dilihat dari judul maupun dari substansi permasalahan Sehingga penelitian ini adalah asli adanya. Artinya, secara akademik penulisan ini dapat dipertanggungjawabkan kemurniannya.

G. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian yang penulis susun ini merupakan jenis penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-

gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama mempertegas hipotesa, agar dapat memperkuat teori-teori lama atau dalam kerangka penyusunan dapat memperkuat teori-teori lama didalam kerangka penyusunan kerangka baru.⁴⁴

2. Metode Pendekatan

Menurut Peter Mahmud Marzuki, ada beberapa pendekatan dalam penelitian hukum. Pendekatan-pendekatan itu antara lain pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁴⁵

Dalam penulisan ini, penulis cenderung menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Dimana pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang di tangani, sedangkan pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah putusan hakim pengadilan atas suatu kasus yang terkait

3. Objek Penelitian

Adapun objek penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor 376 K/TUN/2022.

⁴⁴ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI-Pers, 2014, h. 10.

⁴⁵ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2006, h. 93

4. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang diambil oleh penulis dalam penulisan hukum ini adalah studi kepustakaan atau studi dokumen. Teknik ini merupakan teknik pengumpulan data dengan mempelajari, membaca, dan mencatat buku-buku, literatur, catatan-catatan, peraturan perundang-undangan, serta artikel-artikel penting dari media internet dan erat kaitannya dengan pokok-pokok masalah yang digunakan untuk menyusun penulisan hukum ini yang kemudian dikategorisasikan menurut pengelompokan yang tepat.

5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

a. Jenis Data

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dan hubungannya dengan masalah yang diteliti.

Penelitian hukum normatif ini menurut Soerjono Soekanto merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian ini dapat pula dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.⁴⁶

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, h. 13-14.

b. Sumber Data

Sumber data merupakan tempat data diperoleh. Sumber data dalam penelitian ini adalah sekunder yaitu tempat kedua diperoleh data. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat, terdiri dari:

- 1) UUD 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi
- 4) Putusan Mahkamah Agung Nomor 376 K/TUN/2022;

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil karya ilmiah para sarjana, hasil penelitian, buku-buku, majalah, internet, e-book, dan makalah.

c. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas : penelitian kepustakaan (*library research*); Dengan metode ini penulis dapat

mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa putusan dari pengadilan, buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian permasalahan dalam tesis ini.

6. Analisis Data

Teknik analisis data yang dipergunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif, yakni suatu uraian mengenai cara-cara analisis berupa kegiatan mengumpulkan data kemudian di edit dahulu untuk selanjutnya dimanfaatkan sebagai bahan yang sifatnya kualitatif, yaitu data yang berisikan sejumlah penjelasan dan pemahaman mengenai isi dan kualitas isi dan gejala-gejala sosial yang menjadi sasaran atau objek penelitian.⁴⁷

Teknik analisis data ini dilakukan dengan teknik analisis data yang logis dengan metode induktif. Metode induktif adalah cara berfikir yang berpangkal dari prinsip-prinsip umum, yang menghadirkan objek yang hendak diteliti, menjabarkan objek yang diteliti tersebut dan kemudian melakukan konklusi dari penelitian tersebut

⁴⁷ Ashofa, Burhan. 2001. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta. h. 69.

BAB II

ATURAN TENTANG SURAT KEPUTUSAN PEMBERHENTIAN MAHASISWA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Penyelesaian Sengketa

Agar dapat tercapai tujuan negara, maka negara dituntut untuk mencampuri segala aspek kehidupan masyarakat dan oleh karena Negara Indonesia adalah negara hukum, maka semua perbuatan negara dalam hal ini pemerintah termasuk dalam perbuatan mencampuri kehidupan masyarakat tersebut harus berdasarkan peraturan hukum yang berlaku.

Dengan banyaknya campur tangan pemerintah dalam segala urusan untuk terselenggaranya keadilan dan kemakmuran rakyat yang merupakan konsekuensi logis dari Negara Kesejahteraan, maka tidak jarang tindakan-tindakan yang dilakukan berbenturan dengan kepentingan warga masyarakat yang dapat menimbulkan kerugian.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya sering menyimpang dari aturan main yang berlaku, dimungkinkan karena pemerintah dalam hal ini adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mempunyai kedudukan yang istimewa dalam masyarakat.

Pemerintah adalah penguasa yang mempunyai kedudukan yang lebih kuat terhadap rakyat yang dikuasainya, sehingga dengan mudah hak-hak rakyat dapat dilanggar, sehingga timbul perselisihan antara rakyat

dengan pemerintah atau penguasa melalui alat-alatnya.

Penguasa mempunyai wewenang, dan sering dalam melaksanakan tugasnya pejabat melampaui batas wewenang atau pejabat salah menerapkan undang-undang atau peraturan *abusdedroit* yang menimbulkan sengketa. Sengketa ini harus diselesaikan sebaik-baiknya. Untuk maksud ini sangat diperlukan Peradilan Tata Usaha Negara. Juga diperlukan peraturan-peraturan tentang cara berperkara dihadapan Pengadilan Tata Usaha Negara, jadi diperlukan hukum acaranya.

Masalahnya sekarang apakah semua bentuk perbenturan kepentingan tersebut dapat dikategorikan sebagai Sengketa Tata Usaha Negara menurut perundang-undangan yang berlaku. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Pasal 1 Angka (4) yang dimaksud dengan Sengketa Tata Usaha Negara yaitu:

“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 dipusat maupun didaerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk didalamnya sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara dituangkan dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986. Undang-undang ini disamping diberi nama Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dapat juga disebut Undang-Undang Peradilan Administrasi Negara tertuang dalam

Pasal 144.

Pengertian Tata Usaha Negara dalam undang-undang ini adalah Administrasi Negara yang menjalankan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan urusan pemerintah adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Dengan kata lain yang dimaksud dengan urusan pemerintah itu ialah segala macam urusan mengenai masyarakat bangsa dan negara yang bukan merupakan tugas legislative ataupun yang mengadili, yang dibakukan namanya yaitu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Pengertian administrasi dalam Undang-Undang tersebut tidak dirumuskan sehingga administrasi dianggap sama artinya dengan Tata Usaha Negara. Mengenai definisi yang dimuat dalam suatu undang-undang merupakan definisi *stipulatif* yang berarti makna yang diberikan sama dengan makna yang ditetapkan dalam undang-undang itu.

Peradilan ialah pemutusan perselisihan oleh suatu instansi yang tidak mempunyai kepentingan dalam perkara maupun merupakan bagian dari yang berselisih, tetapi berdiri di atas perkara, sedangkan hakim merupakan *subsumptie appart* dan tugasnya adalah menerapkan suatu soal yang jadi pokok perselisihan di bawah suatu peraturan umum.

Pengertian tersebut dapatlah dikatakan bahwa Peradilan ialah suatu instansi yang netral terhadap suatu peristiwa hukum kongkrit untuk kemudian melakukan memeriksa dan memasukkan suatu peristiwa kongkrit itu ke dalam suatu norma yang abstrak dan menuangkannya ke

dalam putusan. Sehingga untuk dapat dikatakan suatu Peradilan, khususnya mengenai Peradilan Tata Usaha Negara, haruslah memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Instansi atau Badan yang Netral

Perselisihan dalam sesuatu Peradilan adalah perselisihan hukum, sehingga penyelesaian pun harus penyelesaian yang bersifat yuridis. Agar memenuhi rasakeadilan dan mencapai penyelesaian yang subyektif mungkin, maka yang menyelesaikan perselisihan tersebut haruslah pihak yang tidak berkepentingan langsung dan tidak ada hubungannya dengan pihak yang berselisih.

Peradilan harus benar-benar bersifat netral, maksudnya bebas, pengadilan maupun hakim dalam melaksanakan tugas terlepas dari pengaruh pemerintah maupun pengaruh pihak lainnya. Namun disadari sepenuhnya bahwa status hakim sebagai pegawai negeri akan banyak mempengaruhi sifat netral, kedudukan hakim sebagai pegawai negeri dalam menjalankan tugasnya akan dihadapkan pada situasi *kolegalitas* sesama anggota *korps* sehingga kondisi seperti itu setidaknya akan memberikan efek yang beragam dalam menegakkan hukum dan keadilan secara baik dan bebas.

Sehingga akan lebih tepat apabila hakim sebagai alat kekuasaan kehakiman tidak diawasi dan dibina oleh Menteri Kehakiman sebagai pembantu Presiden, karena kedua kekuasaan itu *setaraf* sebagaimana tercermin dalam Undang-Undang Dasar 1945, dengan demikian

pembinaan dan penguasaan hakim sebagai lembaga yudisial dikhawatirkan akan menurunkan nilai-nilai kemerdekaan, kebebasan dan kemandirian serta netralitasnya sesuai dengan kedudukannya yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

2. Peristiwa Hukum *Konkret*

Disebutkan bahwa izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izin pun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin.⁴⁸

Peristiwa hukum ialah apabila peristiwa itu menggerakkan suatu peraturan hukum tertentu, yang mengakibatkan ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalamnya terwujud, dengan kata lain bahwa peristiwa itu dapat diberi akibat oleh hukum yang berlaku.

Terjadi di lapangan Hukum Administrasi Negara banyak peristiwa hukum yang terjadi dan peristiwa hukum tersebut merupakan hal yang penting dalam lapangan hukum Administrasi. Seperti misalnya suatu *beschikking* yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengandung *onrechmatige overheidsdaad* maka

⁴⁸ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, h. 215-216

beschikking tersebut dapat ditentang dimuka Peradilan Tata Usaha Negara.

3. Peraturan Hukum Yang Abstrak

Agar dapat disebut sebagai peradilan maka lebih dahulu ada aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan asas *legalitas*, dimana aturan ini sudah harus ada pada saat akan diterapkan oleh petugas yang berwenang. Namun tidak menutup kemungkinan dapat terjadi suatu peristiwa, dimana tidak terdapat suatu aturan hukum yang dapat diterapkan pada suatu perselisihan kongkrit yang terjadi tersebut.

Pengadilan tidak dapat menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa atau mengadilinya tertuang dalam Pasal 22 AB jo Pasal 14 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970. Maka dalam hal ini fungsi seorang hakim tidaklah hanya sekedar menerapkan aturan hukum yang berlaku, melainkan juga harus dapat menemukan hukum *reechsfinding* ataupun menciptakan hukum *rechtschepping*.

4. Adanya Sekurang-Kurangnya Dua Pihak

Suatu sengketa di pengadilan maka minimal harus terdapat dua pihak yaitu pihak penggugat dan pihak tergugat. Apabila dalam hal sengketa Tata Usaha Negara maka menurut ketentuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini maka para pihak yang bersengketa di

Pengadilan Tata Usaha Negara sekurang- kurangnya adalah seseorang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Jadi salah satu pihak haruslah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Sedangkan yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu:

Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam proses sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara selalu berada pada posisi tergugat, permasalahan ini disebabkan oleh karena pejabat tersebut telah melakukan sikap atau tindakan atau perbuatan dalam jabatannya, jadi pejabat tersebut digugat karena ia memegang jabatan bukan karena pribadi. Karena pejabat merupakan personifikasi dari jabatan yang melekat pada dirinya.

Peradilan Administrasi Negara adalah peradilan yang menyangkut pejabat- pejabat dan instansi-instansi administrasi negara, baik yang bersifat perkara pidana, perkara perdata, perkara agama, perkara adat dan perkara administrasi negara murni.

Peradilan Administrasi berkaitan dengan penyelesaian dari sengketa- sengketa *intern* Administrasi Negara yang pada umumnya akan bersifat persoalan *yuridiksi* yang dipersengketakan oleh suatu instansi lain, dan Peradilan Administrasi, yakni bilamana terjadi konflik antara Administrasi Negara dengan seorang atau beberapa warga masyarakat. Dengan kata lain bahwa Peradilan Administrasi menyelesaikan perkara-perkara *intern* Administrasi Negara, sedangkan Peradilan Administratif menyelesaikan perkara-perkara *ekstern*

Administrasi Negara dengan pihak luar.

Keputusan TUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau pejabat TUN yang berisi Tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang, yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usah Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi (Pasal 53 Ayat 1). Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 Ayat (2) adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Pasal 53 Ayat (2) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004).⁴⁹

⁴⁹ Soetami Siti, *Op. Cit*, h. 22

Sengketa dimulai ketika satu pihak merasa dirugikan oleh pihak lain. Ketika pihak yang merasa dirugikan menyampaikan ketidakpuasannya kepada pihak kedua dan pihak kedua tersebut menunjukkan perbedaan pendapat maka terjadilah perselisihan atau sengketa.

Sengketa dapat diselesaikan melalui cara-cara formal yang berkembang menjadi proses adjudikasi yang terdiri dari proses melalui pengadilan dan arbitrase atau cara informal yang berbasis pada kesepakatan pihak-pihak yang bersengketa melalui negosiasi dan mediasi.

1. Negosiasi (*Negotiation*)

Negosiasi merupakan proses tawar-menawar dengan berunding secara damai untuk mencapai kesepakatan antar pihak yang berperkara, tanpa melibatkan pihak ketiga sebagai penengah.

2. Mediasi

Proses penyelesaian sengketa antar pihak yang bersengketa yang melibatkan pihak ketiga (mediator) sebagai penasihat. Dalam hal mediasi, mediator bertugas untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Bertindak sebagai fasilitator sehingga terjadi pertukaran informasi
- b. Menemukan dan merumuskan titik-titik persamaan dari argumentasi antarpihak, menyesuaikan persepsi, dan berusaha mengurangi perbedaan sehingga menghasilkan satu keputusan

bersama.

3. Konsiliasi

Konsiliasi adalah usaha mempertemukan keinginan pihak yang berselisih untuk mencapai suatu penyelesaian dengan melibatkan pihak ketiga (konsiliator). Dalam menyelesaikan perselisihan, konsiliator berhak menyampaikan pendapat secara terbuka tanpa memihak siapa pun. Konsiliator tidak berhak membuat keputusan akhir dalam sengketa untuk dan atas nama para pihak karena hal tersebut diambil sepenuhnya oleh pihak yang bersengketa.

4. Arbitrase

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, arbitrase merupakan cara penyelesaian sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan perjanjian arbitrase secara tertulis oleh pihak yang bersengketa. Perjanjian arbitrase merupakan kesepakatan berupa klausula arbitrase yang tercantum dalam suatu perjanjian tertulis yang dibuat para pihak sebelum atau setelah timbul sengketa, adapun dua jenis arbitrase:

a. Arbitrase *ad hoc* atau arbitrase volunter

Arbitrase ini merupakan arbitrase bersifat insidental yang dibentuk secara khusus untuk menyelesaikan perselisihan tertentu. Kedudukan dan keberadaan arbitrase ini hanya untuk melayani dan memutuskan kasus perselisihan tertentu, setelah sengketa selesai maka keberadaan dan fungsi arbitrase ini berakhir dengan

sendirinya.

b. Arbitrase institusional

Arbitrase ini merupakan lembaga permanen yang tetap berdiri untuk selamanya dan tidak bubar meski perselisihan yang ditangani telah selesai. Pemberian pendapat oleh lembaga arbitrase menyebabkan kedua belah pihak terikat padanya. Apabila tindakannya ada yang bertentangan dengan pendapat tersebut maka dianggap melanggar perjanjian, sehingga terhadap pendapat yang mengikat tersebut tidak dapat diajukan upaya hukum atau perlawanan baik upaya hukum banding atau kasasi.

Sementara itu, pelaksanaan putusan arbitrase nasional dilakukan dalam waktu paling lama 30 hari terhitung sejak tanggal putusan ditetapkan. Dengan demikian, lembar asli atau salinan otentik putusan arbitrase diserahkan dan didaftarkan oleh arbiter atau kuasanya kepada panitera pengadilan negeri dan oleh panitera diberikan catatan yang berupa akta pendaftaran.

Putusan arbitrase bersifat final, oleh ketua pengadilan negeri untuk dilaksanakan sesuai ketentuan pelaksanaan putusan dalam perkara perdata yang keputusannya telah memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat para pihak, tidak dapat diajukan banding, kasasi, atau peninjauan kembali.⁵⁰

Permohonan pembatalan putusan arbitrase harus diajukan

⁵⁰ Odebhora, "Penyelesaian Sengketa", <https://odebhora.wordpress.com>, diakses pada tanggal 17 Maret 2025

secara tertulis dalam waktu paling lama 30 hari terhitung sejak hari pernyataan dan pendaftaran putusan arbitrase kepada panitera pengadilan negeri dimana permohonan tersebut diajukan kepada ketua pengadilan negeri. Terhadap putusan pengadilan negeri dapat diajukan permohonan banding ke Mahkamah Agung mempertimbangkan serta memutuskan permohonan banding tersebut diterima oleh Mahkamah Agung.

Dalam tingkat kasasi, Mahkamah Agung membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena:

- a. Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang
- b. Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku
- c. Lalai memenuhi syarat yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

B. Pemberhentian Mahasiswa

Mahasiswa adalah seseorang yang belajar di perguruan tinggi, di dalam struktur pendidikan di Indonesia mahasiswa memegang status pendidikan tertinggi diantara yang lain.

Pemberhentian Status Kemahasiswaan atau Drop Out adalah proses pencabutan status kemahasiswaan atas diri mahasiswa, disebabkan oleh hal-hal tertentu yang telah ditentukan oleh universitas bersangkutan. DO (Drop Out) bisa digolongkan dalam beberapa bentuk, contohnya DO (Drop Out) administratif, yaitu sistem yang diberlakukan kepada mahasiswa

yang tidak melakukan daftar ulang selama beberapa semester berturut-turut, atau tidak membayar administrasi selama beberapa semester kepada universitasnya. Ada juga DO akademik, yaitu sistem yang diberlakukan kepada mahasiswa karena tidak memenuhi ketentuan akademik. DO akademik ini dapat berlaku kepada mahasiswa yang selama beberapa semester berturut-turut mendapatkan nilai atau IP semester rendah atau kurang dari standar yang ditetapkan oleh akademi. Dan seorang mahasiswa juga dapat terkena sistem DO apabila seorang mahasiswa itu tidak dapat memenuhi ketentuan masa studi, misalnya dalam tujuh tahun seorang mahasiswa itu belum bisa menyelesaikan masa studinya, maka bisa jadi dia akan terkena sistem DO. Sebab lain yang menjadikan mahasiswa terkena system DO, yaitu akibat mahasiswa melanggar ketentuan hukum, susila, etika dan juga karena terjerat kasus kriminal.⁵¹

Peran dan fungsi mahasiswa ada lima, yaitu:

1. Mahasiswa sebagai *iron stock*

Mahasiswa sebagai *iron stock*, sebagai mahasiswa diharapkan menjadi manusia-manusia yang memiliki kemampuan dan akhlak yang mulia, berperan sebagai pengganti generasi-generasi sebelumnya. sebagai cikal bakal atau cadangan untuk masa yang akan memajukan bangsa ini. Generasi-generasi muda yang akan menjadi penerus bangsa Indonesia. Kemudian dalam dunia kampus dari

⁵¹ etandalan, "penyebab Mahasiswa di Drop Out", <http://ihsaned.blogspot.co.id>, diakses pada tanggal 17 Maret 2025

kemahasiswaanya menjadi momentum yang sangat bagus untuk mengkaderisasi penerus-penerus bangsa nantinya. Oleh karena itu peran sebagai mahasiswa sangat penting.

2. Mahasiswa sebagai *agent of change*

Mahasiswa sebagai *agent of change* sesuai dengan artinya agen perubahan, sebagai mahasiswa juga berperan sebagai agen perubahan untuk masyarakat, sebab mahasiswa itu sebagai langkah terakhir untuk para pelajar untuk penempuh pendidikan yang lebih tinggi, dari yang dulu berstatus sebagai siswa sekarang sudah berstatus mahasiswa, dari namanya maha-siswa, mahasiswa itu seperti ditinggikan.

Dengan gelar para mahasiswa sebagai agen perubahan, harus bersungguh- sungguh dalam menuntut ilmu setinggi-tingginya agar bisa mengaplikasikan gelar yang telah diberikan atau dipercaya oleh masyarakat kepada sebagai agen perubahan bangsa yang lebih maju. tidak membuat gelar itu hanya menempel dinamanya sebagai mahasiswa, sebab gelar yang telah diberikan kepada mahasiswa sebagai agen perubahan itu bukan diberikan begitu saja tetapi di dalam gelar itu terdapat sebuah harapan untuk perubahan bangsa ini, dari bangsa yang tidak terarah menjadi bangsa yang lebih terarah. Kebanyakan mahasiswa mungkin tidak menyadari bahwa sebagai mahasiswa telah menjadi tumpuan kebangkitan untuk bangsa yang lebih maju lagi.

3. Mahasiswa sebagai *guardian of value*

Mahasiswa sebagai *guardian of value* artinya penjaga nilai-nilai. Sesuai dengan artinya disini sebagai mahasiswa berperan sebagai penjaga nilai-nilai, nilai-nilai tersebut bukanlah nilai-nilai yang *negative* melainkan nilai-nilai yang *positif*. Nilai *positif* yang bisa membawa negara ini lebih maju yaitu nilai kebaikan yang ada dalam masyarakat Indonesia. sebagai mahasiswa jangan membiarkan nilai kebaikan yang dari dulu telah ada itu hilang, terus berubah menjadi nilai keburukan kepada masyarakat Indonesia. Sebagai mahasiswa telah dipercaya sebagai kalangan muda yang mampu menjaga dan mencari nilai-nilai kebaikan yang lebih baik lagi. Sekarang ini sudah banyak nilai-nilai keburukan yang ada dalam Negara seperti banyak terjadi korupsi oleh pejabat-pejabat besar, hukum-hukum yang berlaku di negara ini bagaikan pisau yang tajam ke bawah dan tumpul ke atas, maksudnya yaitu kalangan-kalangan bawah yang ekonominya lemah yang mencuri dengan nominal kecil hukumannya lebih berat dibandingkan pejabat-pejabat tinggi yang telah melakukan korupsi, yang kebanyakan telah mengambil uang Negara. Maka dari itu sebagai mahasiswa harus bisa menghilangkan budaya buruk seperti itu, dan harus menjaga nilai-nilai kebaikan yang sudah ada agar bisa mengarahkan Negara ini kearah yang lebih maju lagi.

4. Mahasiswa sebagai *moral force*

Mahasiswa sebagai *moral force*, berperan sebagai kekuatan

moral. Gelar *moral force* ini diberikan kepada mahasiswa oleh masyarakat, sebab yang akan menjadi kekuatan moral untuk negeri. sebagai mahasiswa harus memiliki acuan dasar dalam berperilaku. Acuan dasar itu adalah tingkah laku, perkataan, cara berpakaian, cara bersikap, dan lain sebagainya yang berhubungan dengan moral yang baik. Semua acuan itu harus diperbaiki agar memiliki moral yang baik, bukannya moral yang buruk. Disinilah dituntut untuk keintelektualan dalam kekuatan moral di dalam masyarakat.

5. Mahasiswa sebagai *social control*

Mahasiswa sebagai *social control* harus berperan sebagai pengontrol kehidupan sosial. Dalam hal ini bisa mengontrol kehidupan masyarakat, dengan cara sebagai mahasiswa menjadi jembatan antara masyarakat dengan pemerintah. Menyampaikan aspirasi yang telah dikeluarkan oleh masyarakat kepada pemerintah. Mahasiswa juga sebagai gerakan yang mengkritisi kebutuhan politik ketika ada kebijakan diberikan oleh pemerintah yang tidak baik atau tidak bijak bagi masyarakat. Cara mahasiswa mengkritisi pemerintahan tersebut juga dengan banyak cara, contohnya dengan menyampaikan aspirasi lewat media massa maupun dengan berdemonstrasi, dan lain sebagainya.⁵²

Orang yang tahu, disebut mempunyai pengetahuan. Orang tahu tentang dunia dan alam yang mengelilinginya, ia tahu tentang manusia

⁵² Irwan Hukum UNHAS, "Sengketa Tata Usaha Negara", <http://irwan214.blogspot.co.id>, diakses pada tanggal 17 Maret 2025

lain yang hidup bersama dengan dia, ia tahu tentang negara. Kebanyakan pengetahuan ini tercapai olehnya dari pengalaman yang bersentuhan dengan inderanya.⁵³

C. Keputusan

Pada azasnya suatu putusan hakim yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang pasti yang dapat dilaksanakan. Pengecualiannya ada, yaitu apabila suatu putusan dijatuhkan dengan ketentuan dapat dilaksanakan terlebih dahulu sesuai dengan Pasal 180 H.I.R. Perlu juga dikemukakan, bahwa tidak semua putusan yang sudah mempunyai kekuatan pasti harus dilaksanakan, karena yang perlu dilaksanakan hanyalah putusan-putusan yang bersifat *condemnatoir*, yaitu yang mengandung perintah kepada suatu pihak untuk melakukan satu perbuatan.

Untuk dapat melaksanakan atau merealisasikan suatu hak secara paksa diperlukan suatu putusan pengadilan atau akta otentik yang menetapkan hak itu. Suatu putusan pengadilan dimaksudkan untuk menyelesaikan suatu persoalan atau sengketa dan menetapkan hak atau sengketanya kepada pengadilan atau hakim untuk diperiksa atau diadili, maka hal ini mengandung arti bahwa pihak-pihak yang bersangkutan akan tunduk dan patuh pada putusan yang dijatuhkan. Putusan yang telah dijatuhkan itu haruslah dihormati kedua belah pihak. Salah satu pihak tidak boleh bertindak bertentangan dengan putusan.

⁵³ Samidjo, 2002, *Ilmu Negara*, Bandung: CV. Armico, h. 1

Suatu putusan hakim sekalipun terdiri dari dasar putusan dan *dictum*, namun merupakan suatu kesatuan, sehingga kekuatan mengikat dari putusan itu umumnya tidak terbatas pada *dictum* saja, tetapi meliputi juga bagian dari putusan yang merupakan dasar putusan. Kekuatan mengikat dari putusan itu tidak meliputi penetapan-penetapan mengenai peristiwa. Apabila hakim dalam suatu putusan telah *mengconstatir* suatu peristiwa tertentu berdasarkan alat-alat bukti tertentu, maka dalam sengketa lain peristiwa tersebut masih disengketakan.

1. Suatu Pernyataan Kehendak Tertulis

Pernyataan kehendak sepihak yang dituangkan dalam bentuk tertulis ini muncul dalam dua kemungkinan, yaitu pertama ditujukan ke dalam, yang artinya keputusan berlaku ke dalam lingkungan administrasi Negara sendiri, dan kedua, ditujukan ke luar, yang berlaku bagi warga Negara atau badan hukum perdata. Keputusan dibagi menjadi ketetapan intern dan keputusan ekstern.

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 Angka (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, istilah penetapan tertulis menunjuk pada isi dan bukan pada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN, yang disyaratkan tertulis bukan formatnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya yang diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu, memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis dan akan mendapat keputusan badan atau pejabat TUN menurut undang-undang ini apabila sudah jelas:

- a. Badan atau pejabat TUN yang mengeluarkannya.
- b. Maksud serta mengenai hal apa saja isi tulisan itu.
- c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya

2. Dikeluarkan Oleh Pemerintah

Hampir semua bagian pemerintahan berwenang untuk mengeluarkan keputusan. Keputusan dikeluarkan oleh pemerintah selaku administrasi negara. Banyaknya lembaga atau organ pemerintahan dan yang dipersamakan dengan organ pemerintahan menunjukkan bahwa pengertian badan atau pejabat TUN memiliki cakupan luas. Hal ini berarti luas pula pihak-pihak yang dapat diberikan wewenang pemerintah untuk membuat dan mengeluarkan keputusan.\

3. Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku

Pembuatan dan penerbitan keputusan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau didasarkan pada wewenang pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar tersebut pemerintah atau TUN tidak dapat membuat dan menerbitkan keputusan atau membuat keputusan menjadi tidak sah. Kewenangan itu dapat diperoleh organ pemerintah melalui atribusi, delegasi, dan date.

4. Bersifat Konkret, Individual, dan Final

Berdasarkan Pasal 1 Angka (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, keputusan memiliki sifat konkret, individual, dan final.

Konkret berarti objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Individual artinya KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Final maksudnya sudah definitif sehingga dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final sehingga belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

5. Menimbulkan Akibat Hukum

Tindakan hukum pemerintah merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh organ pemerintah untuk menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu khususnya di bidang pemerintahan atau administrasi negara. Meskipun pemerintah dapat melakukan tindakan hukum privat, dalam hal ini hanya dibatasi pada tindakan pemerintah yang bersifat publik. Tindakan hukum ini terbagi dalam dua jenis, yaitu tindakan hukum publik yang bersifat sepihak (*eenzijdig*) dan dua pihak atau lebih (*meerzijdig*). Berdasarkan paparan tersebut tampak bahwa keputusan merupakan instrumen yang digunakan oleh organ pemerintah dalam bidang publik dan digunakan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu.

6. Seseorang atau Badan Hukum Perdata

Subyek hukum terdiri dari manusia dan badan hukum untuk mendukung hak-hak dan kewajiban. Berdasarkan hukum keperdataan,

seseorang atau badan hukum yang dinyatakan tidak mampu seperti orang yang berada dalam pengampunan atau perusahaan yang dinyatakan pailit tidak dapat dikualifikasi sebagai subyek hukum ini.

Secara teoritis dalam Hukum Administrasi Negara dikenal ada 6 keputusan, yaitu:

1. Keputusan Konstitutif

Keputusan menciptakan hukum baru dan Keputusan deklaratoir. Keputusan deklaratoir adalah keputusan dimana untuk menetapkan mengikatnya suatu hubungan hukum atau keputusan itu maksudnya mengakui suatu hak yang sudah ada. Sedangkan, keputusan konstitutif adalah keputusan yang melahirkan atau menghapus suatu hubungan hukum atau keputusan itu menimbulkan hak baru yang tidak dipunyai sebelumnya. Keputusan konstitutif ini dapat berupa:

- a. Keputusan-keputusan yang meletakkan kewajiban untuk melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu, atau memperkenalkan sesuatu.
- b. Keputusan yang memberikan status pada seseorang, lembaga, atau perusahaan. Oleh karena itu, seseorang atau perusahaan itu dapat menerapkan aturan hukum tertentu.
- c. Keputusan yang meletakkan prestasi atau harapan pada perbuatan pemerintah.
- d. Keputusan yang mengizinkan sesuatu yang sebelumnya tidak diizinkan.
- e. Keputusan yang menyetujui atau membatalkan berlakunya keputusan organ yang lebih rendah.

2. Keputusan Yang Menguntungkan dan Merugikan.

Pada dasarnya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) ada yang

menguntungkan seseorang namun mungkin merugikan pihak lain. Relevansinya ialah kemungkinan terjadinya gugatan. KTUN yang menguntungkan, gugatan bakal muncul dari pihak ketiga, sedang dalam hal KTUN merugikan atau memberi beban (penetapan pajak) gugatan berasal dari pihak kedua.

3. Keputusan *Enmahlig*

Berlaku sementara dan keputusan permanen, dasarnya pada kekuatan berlaku. KTUN sementara, berlakunya seketika atau sekali pakai. Seperti ijin mendirikan bangunan, dalam praktek terdapat KTUN yang masa berlakunya untuk jangka waktu tertentu, misalnya yaitu SK Bupati tentang hak pakai atas tanah yang berlaku 5 tahun, sertifikasi hak guna bangunan jangka waktu 20 tahun. Relevansinya, kemungkinan pengenaan sanksi administrasi seperti pencabutan izin, bagi KTUN sementara tidak mungkin izin dicabut jika izin telah digunakan, demikian pula kemungkinan mengalihkan hak pada pihak lain tentunya juga masih mungkin hanya jika izin itu belum selesai digunakan dengan prosedur tertentu, tapi jika orang menjual rumahnya yang sudah mempunyai ijin, secara yuridis tidak perlu bahkan sia-sia saja jika pemilik baru diharuskan melakukan balik nama.

4. Keputusan Bebas dan Keputusan Terikat

Terikat adalah KTUN hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada tanpa adanya suatu ruang kebebasan interpretasi pejabat yang

bersangkutan, bebas yaitu didasarkan pada suatu kebebasan bertindak yg dikenal *freies*.

5. Keputusan positif dan keputusan negatif

Artinya keputusan menciptakan hukum baru dan negatif menghilangkan hukum.

6. Keputusan Perorangan dan Keputusan Kebendaan

Perorangan ialah KTUN yang diterbitkan kepada seseorang berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu, dimana hak yang timbul tidak dapat dialihkan kepada orang lain. Contohnya SK Pengangkatan dalam jabatan Negara, SIM, dan sebagainya yang tidak bisa dialihkan.

Regeling merupakan tindakan pemerintah dalam hukum publik berupa suatu pengaturan yang bersifat umum, general, atau abstrak. Pengaturan yang dimaksud dapat berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, dan sebagainya sehingga melalui *regeling* tersebut dapat mewujudkan kehendak pemerintah bersama lembaga legislatif, ataupun oleh pemerintah sendiri.

Tindakan pemerintah yang dilakukan dalam bentuk mengeluarkan peraturan atau *regeling* ini dimaksudkan dengan tugas hukum yang diemban pemerintah dengan menerbitkan peraturan-peraturan yang bersifat umum yang dimaksud dengan umum dalam kata *regeling* adalah pemerintah atau pejabat tata usaha negara melakukan upaya untuk mengatur semua warga mnegaranya tanpa terkecuali dan bukan bersifat khusus.

Sebagai contoh adalah kebijakan pemerintah untuk menerbitkan peraturan tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam upaya mengajukan permohonan pembuatan Kartu Tanda Penduduk ataupun Ijin Mendirikan Bangunan, dalam kedua peraturan tersebut pemerintah tidak menyebut nama atau identitas perseorangan, melainkan secara umum kepada setiap orang yang bersangkutan dalam melaksanakan permohonan kedua akta tersebut.

D. Sengketa Tata Usaha Negara

Sengketa Tata Usaha Negara dapat dibedakan atas dua yaitu sengketa intern dan sengketa ekstern. Sengketa intern atau sengketa antara administrasi negara terjadi di dalam lingkungan administrasi Negara itu sendiri, baik yang terjadi dalam satu departemen atau instansi maupun sengketa yang terjadi antar departemen atau instansi.⁵⁴

Sengketa TUN badan atau pejabat TUN dapat saja mempunyai peran sebagai berikut:

1. Tergugat
2. Interveniens
3. Saksi
4. Kuasa hukum
5. Pemegang atau penyimpan dokumen (KTUN)

Sebagai salah satu pihak yang bersengketa, pejabat TUN hanya

⁵⁴ Irwan Hukum UNHAS, "Sengketa Tata Usaha Negara", <http://irwan214.blogspot.co.id>, diakses pada tanggal 17 Maret 2025

mungkin berkedudukan sebagai tergugat, dan tidak mungkin sebagai penggugat. Dalam hal pejabat/badan TUN mempunyai kepentingan terkait dengan suatu sengketa TUN, dan bisa bertindak sebagai *Intervenient* yang mempertahankan/membela kepentingan. Sebagai *Intervenient* mestinya tidak harus bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa, tetapi sebagai pihak yang mandiri dengan kepentingannya sendiri.⁵⁵

Perbuatan administrasi Negara dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) macam perbuatan, yakni; mengeluarkan keputusan, mengeluarkan peraturan perundang-undangan, dan melakukan perbuatan materil. Dalam melakukan perbuatan tersebut badan atau pejabat tata usaha Negara tidak jarang terjadi tindakan-tindakan yang menyimpang dan melawan hukum, sehingga dapat menimbulkan berbagai kerugian bagi yang terkena tindakan tersebut. Kerugian yang ditimbulkan inilah yang akan mengakibatkan adanya sengketa TUN.

Sengketa ekstern atau sengketa antara administrasi Negara dengan rakyat adalah perkara administrasi yang menimbulkan sengketa antara administrasi Negara dengan rakyat sebagai subjek yang berperkara ditimbulkan oleh unsur dari unsur peradilan administrasi murni yang mensyaratkan adanya minimal dua pihak dan sekurang-kurangnya salah satu pihak harus administrasi Negara, yang mencakup administrasi Negara di tingkat daerah maupun administrasi Negara pusat yang ada di

⁵⁵ Philipus M. Hadjon dkk, 2005, *Sistem Pemerintahan Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University, h. 376

daerah.

Sengketa intern adalah menyangkut persoalan kewenangan pejabat TUN yang disengketakan dalam satu departemen atau instansi atau kewenangan suatu departemen instansi terhadap departemen yang lainnya yang disebabkan tumpang tindihnya kewenangan sehingga menimbulkan kekaburan kewenangan. Sengketa ini dapat juga disebut sebagai hukum antar wewenang. Ketentuan Pasal 1 Angka (4) Undang-Undang PTUN yang menyebutkan 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.

Pasal tersebut dapat diketahui bahwa tolak ukur subjek sengketa tata usaha negara adalah orang atau individu atau badan hukum perdata disatu pihak dan badan atau pejabat tata usaha negara dipihak lainnya, para pihak dalam sengketa tata usaha negara adalah orang atau badan hukum perdata dan badan atau pejabat tata usaha negara. Sedangkan tolak ukur sengketa adalah akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara. UU PTUN hanya menganut sengketa ekstern, dan perbuatan atau tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang menjadi kompetensi PTUN adalah yang menyangkut perbuatan atau tindakan mengeluarkan keputusan.

Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dibidang tata usaha negara antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan badan atau Pejabat tata usaha negara, akibat dikeluarkannya suatu keputusan Tata Usaha Negara. Dari hal ini jelas bagi bahwa yang dapat digugat di pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara adalah badan atau Pejabat Tata Usaha Negara karena badan atau Pejabat Tata Usaha Negara inilah yang dapat mengeluarkan suatu keputusan Tata Usaha Negara.

Sedangkan yang berhak menggugat atau yang menjadi penggugat ialah orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan karena dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Karena sengketa tata usaha negara tersebut selalu berkaitan dengan dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara, maka satu-satunya pihak yang dapat digugat di pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara adalah badan atau pejabat tata usaha negara. Berdasarkan hal ini maka dalam acara peradilan tata usaha negara tidak dikenal adanya gugat balik atau gugat rekonvensi atau dengan kata lain seorang pejabat tata usaha negara yang merasa dirugikan baik moril maupun materiil karena adanya gugat dari warga masyarakat atau badan hukum perdata, tidak dapat mengajukan gugat balik atau gugat rekonvensi. Hal ini disebabkan karena sengketa tata usaha tersebut berkenaan dengan masalah sah atau tidaknya suatu keputusan tata usaha negara yang telah dikeluarkan oleh

badan atau pejabat tata usaha negara.

Sengketa tata usaha negara yang menjadi pangkal sengketa adalah keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata. Dalam gugat-menggugat, selalu terdapat dua pihak atau yang saling bersengketa. Dalam sengketa administrasi negara sekurang-kurangnya harus ada pihak yang bersengketa dan salah satu pihak diantaranya harus badan atau pejabat administrasi negara.

Berdasarkan pada pengertian di atas, yang menjadi pangkal sengketa dalam peradilan TUN itu sangat terbatas pada keputusan saja, dan ini pun dipersempit lagi hanya keputusan TUN yang tertulis saja. Hal ini berarti, tidak semua tindakan badan atau pejabat TUN ini dapat digugat melalui Peradilan TUN. Namun, yang dapat digugat melalui Peradilan TUN sebatas keputusan TUN saja.

Tindakan-tindakan badan atau pejabat TUN yang tanpa keputusan tidak menjadi objek sengketa Peradilan TUN, ditarik unsur-unsur KTUN adalah sebagai berikut: Suatu penetapan tertulis, Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, Berisi tindakan hukum tata usaha negara, Bersifat konkret, Individual, dan Final, Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Penjelasan Pasal 1

Angka (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang PTUN disebutkan bahwa suatu penetapan tertulis adalah terutama menunjuk kepada isi bukan bentuk *form*. Persyaratan tertulis adalah semata untuk kemudahan segi pembuktian.

Tata Usaha Negara (*Bureaucracy*) adalah keseluruhan usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan ketatausahaan dalam dinas Administrasi Negara atau penyelenggaraan pemerintahan negara dengan jalan-jalan dan cara-cara rutin serta prosedur-prosedur tertentu yang pada umumnya bersifat kaku atau infleksibel, yang antara lain terdiri atas surat-menyurat kedinasan negara kearsipan, tata pendaftaran (*registratiewezen*), dokumentasi, ekspedisi, inventarisasi, pemuatan dan penyimpanan surat-surat keputusan statistisasi, legalisasi, dan sebagainya.⁵⁶

⁵⁶ Atmosodirjo Prajudi, *Op.Cit*, h. 76.