

ASAS PRAESUMPTIO IUSTAE CAUSA DALAM HUKUM ACARA PERADILAN TATA USAHA NEGARA: TELAAH POSITIVISME HUKUM

THE PRINCIPLE OF PRAESUMPTIO IUSTAE CAUSA IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE LAW: A REVIEW OF LEGAL POSITIVISM

A'an Efendi

Fakultas Hukum Universitas Jember

Jl. Kalimantan Tegalboto No.37, Sumbersari, Kabupaten Jember, Jawa Timur, 68121, Indonesia

Email: aan_efendi.fh@unej.ac.id | Penulis Korespondensi**Sudarsono**

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta

Jl. A. Sentra Primer Baru Timur, Pulo Gebang, Jakarta Timur 13950, Indonesia

Email: darsono92@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history:*Received*

29 Juni 2023

Revised

2 Oktober 2023

Accepted

5 April 2024

Kata-kata Kunci:

Asas Praesumptio

Iustae Causa;

Positivisme Hukum;

Dapat Dibatalkan.

Abstrak

Pengadopsian asas *praesumptio iustae causa* dalam hukum acara peradilan tata usaha berimplikasi pada dua masalah, dasar justifikasinya dan diktum putusan peradilan tata usaha negara yang tepat sebagai respon atas gugatan terhadap keputusan administrasi pemerintahan yang dianggap sah sampai pembatalannya. Justifikasi asas *praesumptio iustae causa* adalah tesis keterpisahan dalam positivisme hukum yang berpandangan bahwa keabsahan norma hukum dan pembatalannya dependen pada hukum itu sendiri. Berdasarkan tesis keterpisahan, keputusan administrasi pemerintahan berlaku sah dalam kondisi apapun sampai dengan pembatalannya oleh keputusan administrasi pemerintahan yang kemudian atau oleh putusan peradilan tata usaha negara. Diktum putusan peradilan tata usaha negara yang tepat untuk merespon gugatan terhadap keputusan administrasi pemerintahan yang dianggap sah sampai pembatalannya adalah menyatakan keputusan administrasi pemerintahan dapat dibatalkan yang berarti keputusan dan akibat hukumnya berakhir sejak dinyatakan demikian dalam putusan peradilan tata usaha negara.

Abstract

Adopting the principle of *praesumptio iustae causa* in law of administrative procedure has implications for two issues, the basis for justification and the appropriate dictum of an administrative court decision as a response to a lawsuit against an administrative decision that was deemed valid until its cancellation. The justification for the principle of *praesumptio iustae causa* is the thesis of separateness in legal positivism. It holds that the validity of legal norms and their annulment depends on the law itself. Based on the separability thesis, administrative decisions are valid under any circumstances until a later or administrative court decision annuls them. The dictum of the decision of the administrative court that is appropriate to respond to a lawsuit against an administrative decision is to state that the administrative decision is voidable, which means that the decision and its legal consequences are terminated when the administrative court decides.

Keywords:

Praesumptio Iustae
Causa Principle;
Legal Positivism;
Voidable.

PENDAHULUAN

Penelitian ini beranjak dari norma Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (untuk seterusnya disingkat UU PTUN) yang pada pokoknya menyatakan bahwa gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara (untuk seterusnya disingkat PTUN) tidak mencegah atau menghentikan pelaksanaan dari keputusan administrasi pemerintahan yang digugat.¹ Norma ini berasal dari asas hukum dalam hukum administrasi, yaitu asas *praesumptio iustae causa* (untuk seterusnya disingkat Asas PIC) yang berarti setiap tindakan atau keputusan organ atau pejabat pemerintahan dianggap sah sampai dengan pembatalan atas tindakan atau keputusan tersebut.² Keputusan administrasi pemerintahan karena dianggap sah sampai dengan dinyatakan tidak sah oleh keputusan organ atau pejabat pemerintahan yang berwenang atau oleh putusan PTUN maka keputusan administrasi pemerintahan tersebut tetap dapat dilaksanakan setiap saat bahkan meskipun sedang berlangsung upaya administratif maupun gugatan di PTUN.

¹ Keputusan dalam penelitian ini berarti keputusan yang dalam hukum administrasi Belanda disebut *besluit* maupun subspeciesnya yang disebut *beschikking*. *Besluit* memiliki tiga unsur: (1) berbentuk tertulis, (2) bermuatan tindakan hukum, artinya untuk menciptakan, mengubah, atau menghapuskan hubungan hukum antara seseorang atau sesuatu, dan (3) diterbitkan oleh organ atau pejabat pemerintahan. L.J.J. Roger, 'Recent Development in Administrative Law in The Netherlands and The European Union' (2005) 2 (2) Jurnal Hukum Internasional 320, 321. Sementara itu, *beschikking* adalah setiap keputusan yang diterbitkan oleh organ atau pejabat pemerintahan untuk mengatur kasus individual berdasarkan hukum publik dan untuk tujuan menimbulkan akibat hukum keluar secara langsung.; H.D.S van der Kaaij, *The Juridical Act: A Study of the Theoretical Concept of an Act that Aims to Create New Legal Facts* (Springer 2019) 154.; Keputusan berdasarkan Pasal 1 angka 70 UUAP adalah *besluit* sedangkan keputusan berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU PTUN merupakan *beschikking* yang keduanya menjadi objek sengketa di PTUN.

² Kateřina Frumarová, 'Nullity and other Defects of Administrative Decisions in the Czech Republic' (2015) 5 (2) Baltic Journal of European Studies 70, 73.

Diadopsinya Asas PIC dalam hukum acara PTUN pada ketentuan Pasal 67 ayat (1) UU PTUN tersebut, diidentifikasi dua permasalahan penting yang menjadi motif penelitian ini. Pertama, latar belakang filosofi keberadaan Asas PIC. Masalah pertama ini menyoal justifikasi eksistensi Asas PIC yang menyatakan bahwa suatu keputusan memiliki keabsahan sejak keputusan itu dibuat sampai dengan pembatalannya oleh keputusan organ atau pejabat pemerintahan yang berwenang atau oleh putusan PTUN. Masalah pertama ini dianalisis menggunakan teori positivisme hukum yang mengajarkan bahwa keabsahan atau validitas norma hukum (keputusan administrasi pemerintahan) hanya bergantung pada hukum itu sendiri dan tidak membutuhkan elemen lainnya yang ada di luar hukum.³ Berdasarkan pandangan ini sepanjang keputusan administrasi pemerintahan telah dibuat sesuai dengan sistem hukum yang telah ditetapkan maka keputusan administrasi pemerintahan itu akan memiliki keabsahan dan keabsahan itu hanya akan berakhir dengan cara yang telah diakui dalam sistem hukum yang telah ditetapkan tersebut.

Masalah kedua terkait putusan PTUN yang pada pokoknya mempersoalkan keabsahan keputusan administrasi pemerintahan yang digugat. Masalah ini menjadi penting untuk diteliti karena sesuai ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, jika gugatan dikabulkan maka keputusan administrasi pemerintahan akan dinyatakan batal atau tidak sah, padahal secara hukum antara “keputusan administrasi pemerintahan dinyatakan batal” dengan “keputusan administrasi pemerintahan dinyatakan tidak sah” memiliki makna dan muatan berbeda.⁴ “Tidak sah” pengertiannya lebih luas daripada “batal” karena di dalam “tidak sah” tidak hanya berarti “batal” tetapi juga dapat “batal demi hukum” atau “dapat dibatalkan” yang masing-masing memiliki pengertian dan akibat yuridis yang berbeda secara tajam.⁵ Masalah kedua ini mencari bentuk muatan putusan PTUN yang tepat (menyatakan batal, batal demi hukum, atau dapat dibatalkan) terhadap keputusan administrasi pemerintahan yang oleh Asas PIC harus dianggap sah sampai dengan ada tindakan pembatalannya.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penelitian ini memumpun pada dua permasalahan. *Pertama*, justifikasi Asas PIC berdasarkan positivisme hukum, dan *kedua*, muatan putusan PTUN yang tepat untuk merespon gugatan terhadap keputusan administrasi pemerintahan yang berdasarkan Asas PIC dianggap sah sampai dengan pembatalannya. Terhadap dua permasalahan tersebut, penulis mengajukan tesis bahwa keberadaan Asas PIC yang melandasi muatan norma Pasal 67 ayat (1) UU PTUN dapat dibenarkan karena berasal dari tesis keterpisahan dalam positivisme hukum yang beranggapan bahwa keabsahan norma hanya bergantung pada hukum itu sendiri dan pengakhiran keabsahan itu juga hanya dapat terjadi karena hukum bukan sebab lainnya. Implikasinya, keputusan administrasi pemerintahan yang dianggap sah sampai ada pembatalannya harus menyatakan keputusan administrasi pemerintahan itu dapat dibatalkan (*voidable*), bukan tidak sah atau batal sebagaimana ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN.

³ Leslie Green and Thomas Adams, ‘Legal Positivism’ (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 17 December 2019) <<https://plato.stanford.edu/entries/legal-positivism/>> accessed 20 Juni 2023.

⁴ Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan Tata Usaha Negara)* (ed.2, Airlangga University Press 2005) 111.

⁵ *Ibid.*

Tipe penelitian yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah adalah penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum doktrinal menganalisis bahan hukum primer yang memiliki otoritas maupun bahan hukum sekunder yang memuat analisis dan penjelasan bahan hukum primer.⁶ Bahan hukum primer yang digunakan meliputi UU PTUN dan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (untuk seterusnya disingkat UUAP) dan bahan hukum sekunder terdiri atas buku teks, artikel jurnal, dan artikel dalam website yang menganalisis dua bahan hukum tersebut atau membahas tentang positivisme hukum. Tujuan penelitian hukum doktrinal untuk menjelaskan secara sistematis bidang hukum tertentu⁷ yang dalam penelitian ini adalah hukum acara PTUN dan menganalisis konsep hukum atau asas hukum yang memiliki relevansi dengan isu penelitian⁸ yang dalam penelitian ini meliputi konsep kebatalan keputusan administrasi pemerintahan dan Asas PIC.

Pendekatan yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis bahan hukum primer UU PTUN dan UUAP sedangkan pendekatan konseptual untuk menganalisis konsep-konsep hukum yang ada dalam penelitian ini meliputi konsep keputusan batal, keputusan dapat dibatalkan, dan keputusan batal demi hukum.

PEMBAHASAN

Praesumptio Iustae Causa sebagai Asas Hukum

Berdasarkan etimologi, asas berarti sesuatu yang mendasar, *fundamentum* (Latin) atau *arché* (Yunani).⁹ Plato menyatakan asas adalah akar atau sumber dari keberadaan atau pengetahuan.¹⁰ Aristoteles melihat asas sebagai penyebab utama dari suatu keberadaan atau menjadikan keberadaannya atau menjadikan diketahui.¹¹ Sementara itu, Aquinas menyatakan bahwa yang dimaksud asas adalah sesuatu yang utama dari suatu keberadaan, atau yang pertama dalam keberadaannya, atau pengetahuan tentangnya.¹² Berpijak pada makna etimologi dari asas serta pandangan dari Plato, Aristoteles, dan Aquinas, asas adalah sesuatu yang menjadi alas, basis, fundamen atau sandaran dari suatu keberadaan atau pengetahuan tertentu.

Beranjak pada makna asas pada paparan di atas maka asas hukum adalah asal-usul, asal mula, permulaan, dasar, pondasi, fundamen, landasan, atau sandaran dari keberadaan suatu norma hukum. Setiap keberadaan norma hukum dapat ditelusuri asas hukumnya yang menjadi landasan keberadaannya. Asas

⁶ Terry Hutchinson and Nigel Duncan, 'Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research' (2012) 17 (1) Deakin Law Review 98, 103.

⁷ Terry Hutchinson, 'Developing Legal Research Skills: Expanding the Paradigm' (2008) 32 (3) Melbourne University Law Review 1065, 1068.

⁸ Vijay M Gawas, 'Doctrinal Legal Research Method a Guiding Principle in Reforming the Law and Legal System towards the Research Development' (2017) 3 (5) International Journal of Law 128.

⁹ Daniel Grădinaru, 'The Principle of Legality' (RAIS Conference Proceedings - The 11th International RAIS Conference on Social Sciences, 20 Desember 2018) 289.

¹⁰ Nicholas Rescher, 'Principia Philosophiae: On the Nature of Philosophical Principles' (2002) 56 (1) The Review of Metaphysics 3.

¹¹ *Ibid.*

¹² Rescher (n 10).

hukum karena menjadi landasan norma hukum maka letaknya ada di belakang norma hukum. Asas hukum merupakan meta-norma (meta berarti ada di belakang atau di luar) sehingga yang dapat dilihat adalah norma-norma hukum. Asas hukum adalah norma dasar yang darinya kemudian norma-norma hukum dibuat.¹³ Asas hukum sebagai landasan dari norma hukum memberikan evaluasi apakah norma hukum telah tepat pembuatan, substansi, pengembangan, maupun pelaksanaannya. Hal ini dapat dibandingkan dengan pendapat Joseph Raz yang menyatakan bahwa asas hukum memiliki fungsi untuk menginterpretasi norma hukum, dasar untuk mengubah norma hukum, dasar pengecualian tertentu terhadap hukum, dasar untuk membuat norma hukum baru, dan sebagai satu-satunya untuk melakukan tindakan pada kasus-kasus tertentu.¹⁴

Asas PIC adalah asas dalam hukum administrasi yang menyatakan bahwa setiap keputusan yang dibuat oleh badan atau pejabat pemerintahan dianggap sah (*valid*) meskipun faktanya tidak setiap dari keputusan tersebut adalah keputusan yang fair atau adil. Jika atas keputusan yang dianggap tidak fair atau adil itu tindakan pembatalannya tidak berhasil atau sama sekali tidak ada tindakan pembatalannya, keputusan yang dianggap tidak fair atau adil itu menjadi keputusan yang dapat terus dilaksanakan.¹⁵ Berdasarkan Asas PIC setiap keputusan yang telah diterbitkan oleh organ pemerintahan meskipun mungkin ada kekeliruan akan tetap menjadi keputusan yang benar dan sah sampai dengan diambil tindakan pembatalan atas keputusan tersebut.¹⁶ Konsekuensi dari Asas PIC, karena setiap keputusan adalah keputusan sah maka adanya gugatan terhadap keputusan administrasi pemerintahan di PTUN tidak menghalangi atau mengakhiri keabsahan dan pelaksanaan dari keputusan administrasi pemerintahan yang digugat.

Asas PIC menjadi salah satu asas yang menjadi pondasi dari hukum acara PTUN. Hukum acara (hukum ajektif) adalah hukum yang mengatur kekuasaan untuk menjalankan hukum substantif.¹⁷ Hukum substantif adalah hukum yang mengatur hak dan kewajiban individu yang dimuat dalam undang-undang atau berasal dari kebiasaan.¹⁸ Hukum substantif adalah hukum yang berkaitan dengan tujuan yang ingin dicapai oleh peradilan, dan hukum ajektif adalah hukum yang mengatur untuk mencapai tujuan tersebut. Hukum ajektif adalah hukum yang mengatur proses bekerjanya peradilan.¹⁹ Hukum substantif mengatur masyarakat dan hukum ajektif mengatur bagaimana pengadilan menjalankan penegakan hukumnya.²⁰ Dalam teorinya Hart, hukum acara PTUN adalah peraturan sekunder

¹³ Jordan Daci, 'Legal Principles, Legal values and Legal Norms: are They the Same or Different?' (2010) MMX (2) Academicus International Scientific Journal 110.

¹⁴ Joseph Raz, 'Legal Principle and the Limits of Law' (1972) 81 (823) The Yale Law Journal 823, 839-841.

¹⁵ K.J. de Graft and A.T. Marseille, 'Review of Final Decisions in Netherlands, Germany and Europe' in K.J. de Graft, A.T. Marseille, and J. de Ridder (eds), *Quality of Decision-Making in Public Law* (Europe Law Publishing 2007) 83.

¹⁶ Ronny Winarno, 'Asas Praduga Rechtmatige dalam Peraturan Perizinan Usaha Perdagangan' (2018) 11 (3) Arena Hukum 520, 523.

¹⁷ Thomas O. Main, 'The Procedural Foundation of Substantive Law' (2010) 87 (2) Washington University Law Review 741, 802.

¹⁸ Cornell Law School, 'Substantive Law' (Legal Information Institute, May 2021) <https://www.law.cornell.edu/wex/substantive_law> accessed 21 Juni 2023.

¹⁹ Albert Kocourek, 'Substance and Procedure' (1941) 10 (2) Fordham Law Review 157, 159.

²⁰ Thurman Arnold, 'The Role of Substantive Law and Procedure in the Legal Process' (1932) 45 (4) Harvard Law Review 617, 620.

jenis peraturan adjudikasi yaitu peraturan yang menentukan apakah peraturan hukum primer (hukum administrasi) telah dilanggar serta mengidentifikasi siapa yang melakukan adjudikasi dan prosedur yang harus dipatuhi.²¹ Hukum acara PTUN adalah hukum ajektif dan hukum administrasi adalah hukum substantif, hukum acara PTUN mengatur bekerjanya PTUN untuk mencapai tujuan dari hukum administrasi.

Asas PIC menjadi landasan dari norma hukum "gugatan di PTUN tidak menghalangi atau mengakhiri pelaksanaan keputusan yang digugat" yang dimuat pada Pasal 67 ayat (1) UU PTUN. Norma hukum adalah petunjuk bagaimana orang harus berperilaku.²² Asas PIC menjadi alat evaluasi dari pembentukan, muatan, pengembangan, dan pelaksanaan norma hukum dalam Pasal 67 ayat (1) UU PTUN sedangkan norma itu menjadi pemandu hakim PTUN untuk bekerja dalam memutuskan muatan putusan atas gugatan terhadap keabsahan keputusan administrasi pemerintahan.

Justifikasi Asas *Praesumptio Iustae Causa* Berdasarkan Positivisme Hukum

Muatan Asas PIC yang menyatakan bahwa keputusan organ atau pejabat pemerintahan berlaku sah sampai ada pembatalannya pada dasarnya membicarakan tentang keabsahan atau validitas norma hukum. Pada prinsipnya konsep keabsahan berhubungan dengan prasyarat suatu norma hukum menjadi norma hukum yang sah. Dua teori atau aliran terkemuka dalam ilmu hukum yang meminati pengkajian tentang keabsahan norma hukum, yaitu teori hukum alam dan positivisme hukum, bersepakat bahwa norma hukum yang sah adalah norma hukum yang mengikat secara hukum.²³ Mengikat secara hukum berarti norma itu memiliki daya ikat dan dapat dipaksakan untuk kepatuhannya oleh hukum. Persoalannya adalah pada kriteria bagaimana norma hukum itu menjadi sah, teori hukum alam dan positivisme hukum memiliki pandangan yang berbeda secara tajam.

Teori hukum alam beranggapan bahwa norma hukum hanya sah jika memiliki keselarasan atau tidak bertentangan dengan hukum alam. Teori hukum alam memosisikan hukum alam sebagai hukum moral tertinggi dan norma hukum produk manusia tidak boleh bertentangan dengannya.²⁴ Hukum alam diposisikan sebagai hukum tertinggi karena independen dari kehendak manusia dengan ide sentralnya bahwa ada hukum yang tinggi berdasarkan moralitas, di mana keabsahan moral atau norma hukum buatan manusia dinilai.²⁵ Hukum alam dikatakan independen dari kehendak manusia karena terciptanya di luar kehendak manusia dan manusia harus tunduk pada hukum alam untuk berperilaku maupun pada saat menciptakan hukum untuk komunitasnya. Hukum buatan manusia ini karena harus tunduk pada hukum alam maka substansinya tidak boleh

²¹ David Howarth and Shona Wilson Stark, 'H.L.A. Hart's Secondary Rules: What do 'Official' Really Think?' (2018) 14 (1) *International Journal of Law in Context* 61, 62.

²² Ian P. Farrell, 'On the Value of Jurisprudence' (2011) 90 (187) *Texas Law Review* 201.

²³ Yahya Berkol Gülgeç, 'Interrelationship between Validity, Efficacy and Coerciveness' (2017) 66 (4) *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 677, 679.

²⁴ Robert P. George, 'Natural Law, the Constitution, and the Theory and Practice of Judicial Review' (2001) 69 (6) *Fordham Law Review* 2269.

²⁵ Jonathan Crowe, 'Is Natural Law Timeless?' (2021) 33 (1) *Bond Law Review* 1.

bertentangan dengan hukum alam dengan risiko hukum buatan manusia itu gagal menjadi hukum. Hukum alam juga berbeda dari hukum positif yang waktu berlakunya terbatas, hukum alam berlaku abadi.²⁶

Thomas Aquinas melihat keterkaitan hukum alam dengan norma hukum manusia dalam diktumnya yang terkenal "Setiap norma hukum manusia memiliki sifat hukum karena diturunkan hukum alam, jika pada suatu membelok, itu bukan lagi norma hukum tetapi penyimpangan hukum."²⁷ Norma hukum buatan manusia diturunkan dari hukum alam, jadi hukum buatan manusia merupakan bagian tidak terpisahkan dari hukum alam yang abadi. Menurut Aquinas, hukum buatan manusia adalah penentuan khusus hukum alam yang dirancang oleh akal manusia. Hukum buatan manusia adalah bentuk khusus lebih lanjut dari hukum alam yang dibuat oleh manusia. Hukum buatan manusia adalah peraturan akal manusia.²⁸ Hukum buatan manusia karena turunan hukum alam maka jika keduanya bertentangan, akibatnya *ipso facto* (berdasarkan fakta atau tindakan itu sendiri) adalah batal, karena dalam hierarki hukum, hukum alam lebih tinggi baik dalam sumber atau akibat daripada kekuasaan manusia mana pun untuk membuat hukum.²⁹

Positivisme hukum bertolak belakang dari teori hukum alam dalam menilai keabsahan norma hukum. Secara garis besar, inti pandangan dari positivisme hukum menyatakan keabsahan suatu hukum dapat ditelusuri ke sumber yang dapat diverifikasi secara objektif.³⁰ Positivisme hukum menolak pandangan teori hukum alam yang berpendirian keberadaan hukum independen dari pemberlakuannya oleh manusia.³¹ Dalam pandangan positivisme hukum, sumber validitas norma hukum harus dapat ditelusuri dan dapat ditemukan secara faktual bukan hal yang sifatnya transendental. Beranjak dari sini, positivisme hukum melihat hukum sebagai sistem norma-norma umum dan abstrak yang tertutup, konsisten, dan lengkap yang bersumber dari hukum yang dibuat oleh legislator.³²

Bahwa keabsahan norma hukum bergantung pada hukum itu sendiri dan lepas dari apa pun di luar hukum sebagaimana dikatakan John Austin:

Eksistensi hukum adalah satu hal, kebaikan atau keburukannya adalah hal lain. Hukum eksis atau tidak adalah satu hal, hukum itu sesuai atau tidak dengan standar yang diasumsikan merupakan hal berbeda. Hukum itu, yang benar-benar eksis, adalah hukum, meskipun tidak disukai, atau meskipun berbeda dari teksnya, yang dengannya kita menyesuaikan penerimaan dan penolakan kita. Kebenaran ini, ketika hukum diumumkan secara resmi sebagai proposisi

²⁶ Santiago Legarre, 'A New Natural Law Reading of the Constitution' (2018) 78 (3) Louisiana Law Review 885.

²⁷ Raymond Bradley, 'The Relation Between Natural Law and Human Law in Thomas Aquinas' (1975) 21 (1) The Catholic Lawyer 42.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Charles Grove Haines, 'The Law of Nature in State and Federal Judicial Decisions' (1916) 25 (8) The Yale Law Journal 617, 619.

³⁰ Michael S. Green, 'Legal Realism as Theory of Law' (2005) 46 (6) William & Mary Law Review 1915, 1940.

³¹ Giorgio Pino, 'The Place of Legal Positivism in Contemporary Constitutional States' (1998) 18 (5) Law and Philosophy 513.

³² David Gray Carlson, 'Legal Positivism and Russells's Paradox' (2013) 5 (2) Washington University Jurisprudence Review 257, 260.

abstrak, sangat sederhana dan mencolok sehingga tampaknya sia-sia untuk memaksakannya.³³

Keabsahan norma hukum yang independen dari hal-hal lain di luar hukum juga dapat dilihat dari pandangan dalam positivisme hukum yang berpendirian bahwa:

Salah bahwa semua aturan yang dianggap sebagai hukum harus memenuhi penilaian moral. Hal ini adalah afirmasi dari fakta yang diamati. Ada banyak hukum yang dicela tidak bermoral tetapi tetap diakui sebagai hukum dan dipatuhi dengan sukarela. Persoalan moral adalah bahwa hukum dapat dibuat lebih baik untuk menjernihkan kebingungan antara keabsahan hukum dan moralitas hukum. Jika disadari ada hukum yang buruk secara moral tetaplah hukum, dapat dilakukan perbaikannya. Namun, jika hukum yang tidak sejalan dengan moral dikatakan bukan hukum, maka tidak akan pernah diperbaiki sama sekali.³⁴

Bagi positivisme hukum, keabsahan hukum diukur bahwa hukum dibuat oleh mereka yang memiliki otoritas untuk membuatnya dan dapat ditentukan sumber keabsahannya. Muatan hukum, benar atau salah, adil atau tidak adil, atau mereka yang menjadi sasaran dari berlakunya hukum, menerima atau menolaknya, bukan menjadi persoalan hukum.

Bernard Schwartz menyatakan bahwa positivisme hukum melihat hukum tidak lain sebagai suatu perintah yang sifatnya imperatif (mengharuskan) yang dibuat oleh mereka yang memiliki kedudukan dominan secara politik maupun ekonomi dalam struktur masyarakat.³⁵ Berdasarkan pendekatan ini, positivisme hukum menolak memberi ruang unsur moralitas dalam hukum. Hal ini diteguhkan Austin yang menyatakan bahwa baik atau buruknya hukum tidak memerlukan tinjauan langsung oleh ilmu hukum.³⁶

Menurut positivisme hukum, hukum yang muatannya dianggap melanggar moralitas tidak sama sekali mengganggu keabsahan dan daya ikatnya. Keabsahan dan daya ikat hukum hanya akan berakhir setelah oleh pembentuknya dinyatakan bahwa hukum itu dinyatakan tidak lagi memiliki keabsahan dan daya ikat sesuai prosedur yang telah ditetapkan sebelumnya. Diktum Austin yang dianggap sebagai elemen pokok positivisme hukum yang kemudian menjustifikasi keabsahan hukum bahwa eksistensi hukum adalah satu persoalan, sedangkan kebaikan atau keburukannya adalah persoalan lain³⁷, atau dari pernyataan Kelsen bahwa muatan hukum dapat hal apa saja, tidak dibatasi moralitas.³⁸

Ide positivisme hukum tentang keabsahan hukum yang hanya bersandar pada hukum dan independen dari moralitas dikenal sebagai tesis keterpisahan (*separation thesis*). Berdasarkan tesis ini, konsep hukum harus didefinisikan sedemikian rupa sehingga tidak ada unsur moral di dalamnya. Tesis keterpisahan berpandangan bahwa secara konseptual tidak ada hubungan yang diperlukan

³³ Brian Bix, 'H.L.A. Hart and the Hermeneutic Turn in Legal Theory' (1999) 52 (1) *SMU Law Review* 167, 169.

³⁴ Suri Ratnapala, *Jurisprudence* (Cambridge University Press 2009) 52.

³⁵ Bernard Schwartz, 'Administrative Procedure and Natural Law' (1953) 28 (2) *Notre Dame Law Review* 169, 170.

³⁶ Brian Z Tamanaha, 'The Contemporary Relevance of Legal Positivism' (2002) 32 *Australian Journal of Legal Philosophy* 4.

³⁷ John Grdner, 'Legal Postivism: 51/2 Myths' (2001) 46 (1) *The American Journal of Jurisprudence* 199, 200.

³⁸ Tom D. Campbell, *The Legal Theory of Ethical Positivism* (Routledge 1996) 69.

antara hukum dengan moralitas, antara apa yang menjadi perintah hukum dengan apa yang kehendaki oleh keadilan, atau antara hukum sebagaimana adanya (aktual) dan hukum sebagaimana mestinya (ideal).³⁹ Dari tesis keterpisahan ini, esensi pandangan positivisme hukum menjelaskan secara akurat tentang hukum yang ada bukan hukum sebagaimana seharusnya.⁴⁰

Dari tesis keterpisahan dalam positivisme hukum, Asas PIC menegaskan bahwa suatu keputusan administrasi pemerintahan akan sah terus menerus dan hanya akan berhenti pada saat dinyatakan tidak sah oleh keputusan organ atau pejabat pemerintahan yang berwenang atau oleh putusan PTUN. Asas PIC menilai keabsahan keputusan hanya berpedoman pada hukum semata. Keputusan sepanjang pembuatan dan substansinya telah sesuai dengan kriteria hukum yang telah ditetapkan sebelumnya maka itu akan menjadi keputusan sah. Keputusan itu mungkin ada kekeliruan pada prosedur pembuatannya atau substansinya bertentangan dengan moralitas atau lainnya namun tidak akan menghentikan keabsahannya, karena satu-satunya cara menghentikan keabsahannya adalah dengan membuat keputusan baru yang memuat pernyataan pengakhiran keabsahan keputusan sebelumnya atau adanya putusan PTUN yang membatalkan keputusan tersebut. Ini untuk kepastian hukum bahwa orang dapat mengidentifikasi suatu keputusan telah benar-benar batal dengan cara melihat pada keputusan baru atau putusan PTUN yang membatalkan keputusan sebelumnya.

Batal atau Tidak Sah

Pasal 53 ayat (1) UU PTUN memuat norma tentang kompetensi PTUN untuk menyatakan batal atau tidak sah atas suatu keputusan yang diajukan gugatan. Kata "atau" merupakan konjungsi atau berhubungan dengan pilihan atau alternatif.⁴¹ Term "atau" menunjukkan bahwa anggota dari suatu himpunan dianggap sebagai pilihan atau alternatif.⁴² Term "atau" berarti perintah untuk memilih.⁴³ "Atau" merujuk pada disjungsi eksklusif yang artinya hanya satu proposisi atau term yang digabungkan dengan disjungsi tersebut yang benar.⁴⁴ Merujuk pada makna kata "atau" tersebut maka muatan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN memberikan pilihan kepada hakim untuk menyatakan batal atau menyatakan tidak sah atas keputusan yang digugat.

Pasal 53 ayat (1) UU PTUN yang memberikan pilihan bagi hakim PTUN untuk memutuskan suatu keputusan batal atau tidak sah menimbulkan persoalan hukum karena antara "batal" dan "tidak sah" memiliki pengertian dan implikasi yuridis yang berbeda tajam. Untuk menemukan perbedaan itu dianalisis dari hukum positif yang relevan, yaitu UUAP mengingat UU PTUN hanya menciptakan norma "dinyatakan batal atau tidak sah" tetapi tidak memberikan penjelasannya.

³⁹ Robert Alexy, *The Argument from Injustice A Reply to Legal Positivism* (Bonnie Litschewski and Stanley L. Paulson eds, Clarendon Press 2002) 3.

⁴⁰ Tom D. Campbell, *Prescriptive Legal Positivism: Law, Rights and Democracy* (UCL Press 2004) 21. The Cambridge Guide to English Usage (2004), para 397.

⁴² Kenneth A. Adams, *A Manual of Style of Contracting Drafting* (ed.3, ABA Publishing 2013) 502.

⁴³ Reed Dickerson, 'The Difficult Choice Between "And" and "Or"' (1960) 46 American Bar Association Journal 310.

⁴⁴ Ira P. Robbins, 'And/Or and the Proper Use of Legal Language' (2018) 37 (2) Maryland Law Review 311, 318.

Dari analisis UUAP, ditemukan keputusan yang tidak sah, keputusan batal, dan keputusan dapat dibatalkan sebagaimana diuraikan pada tabel berikut.

Tabel
Perbedaan Keputusan Tidak Sah, Keputusan Batal, dan Keputusan Batal Demi Hukum

No	Keputusan	Sebab	Akibat Hukum	Tindakan Pembatalan	Dasar Hukum
1	Keputusan Tidak Sah	Keputusan dibuat organ atau pejabat pemerintahan yang tidak berwenang, melampaui wewenang, dan/atau sewenang-wenang.	Tidak mengikat sejak keputusan ditetapkan dan akibat hukum dianggap tidak pernah ada	Berdasarkan Putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap	Pasal 19 ayat (1) jo. Pasal 56 ayat (1) jo. Pasal 70 UUAP
2.	Keputusan Batal	Keputusan dibuat tidak sesuai prosedur atau substansi keputusan tidak sesuai dengan objek keputusan	-	-	Pasal 56 ayat (2) UUAP
2	Keputusan Dapat Dibatalkan	Keputusan dibuat dengan mencampuradukkan wewenang, adanya ketidaksesuain antara substansi keputusan dengan objek keputusan, terdapat kesalahan prosedur, atau kesalahan substansi	Tidak mengikat sejak pembatalan atau sah sampai ada pembatalan dan berakhir setelah ada pembatalan	Pembatalan oleh organ atau pejabat pembuat keputusan atau atasannya, atau oleh putusan PTUN	Pasal 19 ayat (2) jo. Pasal 56 ayat (2) jo. Pasal 71 UUAP

Sumber: UUAP

Dari uraian pada tabel di atas ada tiga hal untuk dikemukakan. *Pertama*, Pasal 56 ayat (2) UUAP membedakan antara “keputusan batal” dengan “keputusan dapat dibatalkan” tetapi sebabnya sama, yaitu tidak memenuhi ketentuan Pasal 52 ayat (1) huruf b dan huruf c UUAP. *Kedua*, meskipun Pasal 56 ayat (2) UUAP membedakan “keputusan batal” dengan “keputusan dapat dibatalkan” tetapi Pasal 71 UUAP hanya mengatur akibat hukum dan mekanisme pembatalan dari keputusan yang dapat dibatalkan. *Ketiga*, berdasarkan UUAP untuk keputusan tidak sah mensyaratkan putusan PTUN yang berkekuatan hukum tetap sedangkan

untuk keputusan yang dapat dibatalkan mensyaratkan pembatalan oleh organ pemerintahan yang berwenang atau berdasarkan putusan PTUN.

Untuk keputusan yang tidak sah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) jo. Pasal 56 ayat (1) jo. Pasal 70 UUAP dalam hukum administrasi disebut keputusan batal demi hukum yang berbeda secara tajam dari keputusan yang dapat dibatalkan. Keputusan batal demi hukum (*void*) adalah keputusan yang sejak semula tidak pernah memiliki kekuatan dan akibat hukum apapun⁴⁵ sedangkan keputusan yang dapat dibatalkan (*voidable*) adalah keputusan yang berlaku mengikat dan efektif sejak keputusan itu dilakukan tindakan pembatalannya.⁴⁶ Keputusan tidak sah (batal demi hukum) berdasarkan Pasal 70 UUAP tidak mensyaratkan berdasarkan tindakan pembatalan apapun tetapi merujuk Pasal 19 ayat (1) UUAP untuk keputusan tidak sah (batal demi hukum) memerlukan putusan PTUN. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) tersebut sangat tepat karena untuk keputusan batal demi hukum harus ada putusan PTUN yang menyatakan bahwa keputusan itu tidak memiliki eksistensi dalam hukum.⁴⁷ Untuk kepastian hukum suatu keputusan yang batal demi hukum harus ada putusan PTUN yang mendeklarasikan bahwa keputusan itu beserta akibat hukumnya dianggap tidak pernah ada tanpa memerlukan tindak lanjut pembatalannya oleh organ pemerintahan yang berwenang. Putusan PTUN untuk keputusan yang batal demi hukum bersifat deklaratif.

Putusan PTUN: Menyatakan Batal, Dapat Dibatalkan, dan Batal Demi Hukum

Berdasarkan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN untuk keputusan yang digugat di PTUN jika gugatan dikabulkan maka hakim akan menyatakan keputusan itu tidak sah atau batal. Makna keputusan tidak sah berdasarkan Pasal 70 ayat (2) UUAP adalah keputusan yang tidak mengikat sejak keputusan ditetapkan dan keputusan tidak pernah menimbulkan akibat apa pun sejak semula (dalam hukum administrasi keputusan seperti itu bukan keputusan tidak sah tetapi keputusan batal demi hukum), sedangkan keputusan yang dapat dibatalkan sesuai Pasal 71 ayat (2) UUAP, yaitu keputusan yang terus mengikat sampai ada pembatalannya. Di luar keputusan tidak sah dan keputusan dapat dibatalkan, ada bentuk ketidaksahan lain dari keputusan sesuai Pasal 56 ayat (2) UUAP, yaitu keputusan batal.

Beranjak dari pemahaman di atas, putusan PTUN sebagai respon dari adanya gugatan terhadap keabsahan keputusan administrasi pemerintahan dapat berupa putusan menyatakan keputusan administrasi pemerintahan yang digugat itu batal, dapat dibatalkan, atau batal demi hukum. Dari tiga pilihan muatan putusan PTUN tersebut dianalisis untuk ditemukan mana yang paling tepat untuk diterapkan pada gugatan keabsahan keputusan administrasi pemerintahan yang berdasarkan Asas PIC dianggap sah sampai dengan pembatalannya.

⁴⁵ M.B. Akehurst, 'Void or Voidable? Natural Justice and Unnatural Meanings' (1968) 31 (1) *The Modern Law Review* 2.

⁴⁶ David Feldman, 'Error of Law and Flawed Administrative Acts' (2014) 73 (2) *The Cambridge Law Journal* 2.

⁴⁷ Joseph Minattur, 'French Administrative Law' (1974) 16 (3) *Journal of the Indian Law Institute* 364, 374.

Keputusan organ atau pejabat pemerintahan dapat berakibat batal, dapat dibatalkan, atau batal demi hukum, karena keputusan itu cacat isi keputusan, organ atau pejabat pemerintahan pembuat keputusan tidak berwenang untuk membuat keputusan, atau keputusan dibuat dengan tidak mengikuti prosedur yang berlaku.⁴⁸ Batal, dapat dibatalkan, dan batal demi hukum, memiliki perbedaan pengertian secara yuridis maupun akibat hukumnya sehingga putusan PTUN harus tepat dalam menggunakan tiga konsep hukum itu untuk merespon gugatan atas keputusan administrasi pemerintahan yang dianggap selalu sah sampai dengan ada tindakan pembatalannya.

Keputusan batal berarti keputusan itu tidak efektif secara hukum.⁴⁹ Keputusan batal tidak mengikat siapapun dan hanya berupa ketidaksahan belaka.⁵⁰ Keputusan batal dianggap tidak pernah ada, konsekuensinya, hukum menganggap akibat dari keputusan itu tidak pernah ada atau batal mutlak⁵¹ atau dalam hukum Inggris disebut *lack of existence*. Keputusan batal karena dianggap tidak ada maka keputusan itu tidak menciptakan maupun mengubah keadaan apapun.⁵² Keputusan batal berlaku sejak awal (*ex tunc*), keputusan dan akibat hukumnya dianggap tidak pernah ada⁵³ berdasarkan keputusan atau putusan PTUN yang sifatnya deklaratif.⁵⁴ Keputusan atau putusan deklaratif berarti menerangkan keadaan ketidaksahan dari keputusan tanpa memerlukan tindak lanjut eksekusi. Berdasarkan pengertian dan konsekuensi yuridis dari keputusan batal, putusan PTUN tidak tepat jika memuat diktum batal untuk keputusan administrasi pemerintahan yang berdasarkan Asas PIC dianggap sah sampai ada pembatalannya.

Keputusan dapat dibatalkan berarti berarti keputusan diambil dalam ruang lingkup wewenang dari organ atau pejabat pemerintahan sehingga keputusan itu sah dan berlaku efektif, kecuali sampai dengan ada keputusan yang baru atau putusan PTUN yang membatalkannya.⁵⁵ Keputusan dapat dibatalkan berarti keputusan itu valid (sah) kecuali kemudian keputusan itu dibatalkan.⁵⁶ Keputusan dapat dibatalkan adalah keputusan yang sah dan mengikat sampai keputusan itu dibatalkan.⁵⁷ Konsep hukum keputusan dapat dibatalkan merupakan pengecualian dari sistem normatif bukan faktual, tetapi potensial, di mana sebagai keputusan yang berpotensi menjadi batal, maka keputusan itu tetap sah sebelum benar-benar dinyatakan batal oleh keputusan badan atau pejabat pemerintahan atau oleh

⁴⁸ Mahendra P. Singh, *German Administrative Law in Common Law Perspective* (Springer 1985) 42.

⁴⁹ Dawn Oliver, 'Void and Voidable in Administrative Law: A Problem of Legal Recognition' (1981) 34 (1) *Current Legal Problems* 43.

⁵⁰ Mellisa Yang, 'Void Versus Voidable Contracts: The Subtle Distinction That Can Affect Good-Faith Purchasers' Title to Goods' (2014) 19 (1) *NY Litigator* 31.

⁵¹ Wijoyo (n 4) 59.

⁵² Lantera Nadew, 'Void Agreements and Voidable Contracts: The Need to Elucidate Ambiguities of Their Effects' (2008) 2 (1) *Mizan Law Review* 91, 92.

⁵³ Simona Chirica, 'Considerations on the Void or Voidable Agreement under Romanian Law' (Proceeding of International Conference on Business Excellence, Bucharest, July 2020).

⁵⁴ Wijoyo (n 4) 60.

⁵⁵ Christopher Forsyth, 'The Metaphysic of Nullity'-Invalidity, Conceptual Reasoning and the Rule of Law', in Christopher Forsyth and Ivan Hare (eds), *The Golden Metwand and The Crooked Cord: Essay on Public Law in Honour of Sir William Wade QC* (Clarendon Press 2001) 142.

⁵⁶ Jesse A. Schaefer, 'Beyond a Definition: Understanding the Nature of Void and Voidable Contracts' (2010) 33 (1) *Campbell Law Review* 193.

⁵⁷ Nadew (n 52) 92.

putusan PTUN.⁵⁸ Keputusan dapat dibatalkan mutlak mensyaratkan adanya keputusan organ pemerintahan atau putusan PTUN untuk membatalkannya, dan jika itu tidak ada maka keputusan itu keputusan yang sah dan berlaku efektif. Keputusan dapat dibatalkan karena penetapannya oleh organ atau pejabat pemerintahan melanggar prosedur pembuatan keputusan yang sifatnya *directory*.⁵⁹ Prosedur berkarakter *directory* adalah prosedur yang sifatnya memberikan petunjuk dan jika tidak diikuti keputusan tetap sah tetapi memiliki peluang untuk dibatalkan. Jadi, sepanjang pembatalan itu tidak terjadi maka keputusannya akan terus menjadi keputusan yang sah.

Berdasarkan pengertian dan akibat yuridis dari keputusan dapat dibatalkan, maka muatan putusan PTUN yang tepat untuk menjawab gugatan terhadap keputusan administrasi pemerintahan yang oleh Asas PIC dianggap sah sampai dengan pembatalannya adalah menyatakan keputusan administrasi pemerintahan dapat dibatalkan. Hal ini berarti keputusan administrasi pemerintahan yang digugat menjadi keputusan tidak sah beserta akibat hukumnya sejak adanya putusan PTUN tersebut. Sebaliknya, sebelum adanya putusan PTUN, keputusan administrasi pemerintahan dan semua akibat hukumnya adalah sah.

Keputusan batal demi hukum adalah keputusan yang sejak semula dianggap tidak pernah ada dan oleh sebab itu tidak berakibat hukum apapun.⁶⁰ Keputusan menjadi batal demi hukum karena organ atau pejabat pemerintahan pembuatnya telah melebihi batas kewenangannya (*ultra vires*).⁶¹ Organ atau pejabat pemerintahan melakukan tindakan *ultra vires* karena melanggar batas penggunaan kewenangan meliputi substansi wewenang, waktu atau tempat pelaksanaan wewenang. *Ultra vires* di mana organ pejabat pemerintahan melakukan tindakan di luar yurisdiksi wewenangnya.⁶² Organ atau pejabat pemerintahan yang menerbitkan keputusan berdasarkan tindakan *ultra vires* berarti membuat keputusan di luar kewenangannya (dalam hukum Inggris disebut *outside jurisdiction*) dengan konsekuensi keputusan itu dan semua akibat hukumnya dianggap tidak pernah ada sejak semula (*operates ab initio*). Keputusan yang berasal dari tindakan *ultra vires* dianggap tidak ada sejak semula dan konsekuensinya akibat hukumnya juga tidak pernah ada.⁶³ Keputusan batal demi hukum tidak mensyaratkan tindakan pembatalan dan putusan PTUN akan menyatakan bahwa keputusan seperti itu adalah keputusan yang tidak memiliki keberadaan dalam hukum.⁶⁴

Beranjak dari pengertian dan akibat yuridis keputusan batal demi hukum, putusan PTUN tidak dapat menyatakan keputusan yang dianggap sah sampai ada pembatalannya berdasarkan Asas PIC sebagai keputusan batal demi hukum.

⁵⁸ Gabriel Bocksang HOLA, 'Voidness and Voidability of Unilateral Administrative Acts in the Western Tradition' in Susan Rose-Ackerman et al (eds) *Comparative Administrative Law* (Edward Elgar 2017) 420.

⁵⁹ A W Bradley and K D Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (ed. 14, Pearson Education 2007) 742.

⁶⁰ Forsyth (n 55) 142.

⁶¹ Paul Craig, 'Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review' (1998) 57 (1) *Cambridge Law Journal* 63, 65.

⁶² R. Henrico, 'The Functus Officio Doctrine and Invalid Administrative Action in South African Administrative Law: A Flexible Approach' (2021) 34 (2) *Speculum Juris* 115, 118.

⁶³ Christopher Forsyth, 'The legal Effect of Unlawful Administrative Acts: The Theory of the Second Actor Explained and Developed' (2001) 35 *Amicus Curiae* 20.

⁶⁴ Minattur (n 47) 374.

Putusan PTUN yang bermuatan diktum keputusan batal demi hukum hanya untuk keputusan administrasi pemerintahan yang dibuat berdasarkan tindakan *ultra vires* di mana putusan tersebut merupakan putusan deklaratif yang isinya menerangkan suatu keadaan (bahwa keputusan administrasi pemerintahan yang digugat batal demi hukum dengan akibat hukumnya tidak pernah ada) tanpa memerlukan tindakan eksekusi. Keputusan administrasi pemerintahan yang batal demi hukum tidak memerlukan tindakan pembatalan berupa pencabutan oleh keputusan administrasi pemerintahan yang baru.

Putusan PTUN untuk keputusan batal demi hukum berbeda fungsinya dengan putusan PTUN untuk keputusan dapat dibatalkan. Putusan pertama fungsinya tidak dalam rangka membatalkan keputusan tetapi hanya mendeklarasikan bahwa keputusan secara hukum dianggap tidak pernah ada dengan segala akibat hukumnya sedangkan putusan yang kedua benar-benar berfungsi untuk membatalkan keputusan yang harus ditindaklanjuti dengan pembatalannya oleh organ pemerintahan yang berwenang dengan menerbitkan keputusan yang baru.

PENUTUP

Keberadaan Asas PIC yang melandasi muatan norma Pasal 67 ayat (1) UU PTUN berasal dari tesis keterpisahan dalam positivisme hukum yang beranggapan bahwa keabsahan norma hanya bergantung pada hukum itu sendiri dan pengakhiran keabsahan itu juga hanya dapat terjadi karena hukum bukan sebab lainnya. Selama tidak ada tindakan pembatalan keabsahan norma hukum maka norma hukum itu adalah norma yang sah dan memiliki daya ikat untuk dipatuhi dan dilaksanakan. Berdasarkan tesis keterpisahan, keputusan administrasi pemerintahan akan sah terus-menerus sampai sebaliknya dinyatakan tidak sah oleh keputusan administrasi pemerintahan yang baru atau oleh putusan PTUN.

Muatan putusan PTUN untuk merespon keputusan administrasi pemerintahan yang dianggap sah sampai ada pembatalannya harus menyatakan keputusan administrasi pemerintahan itu dapat dibatalkan (*voidable*), bukan tidak sah atau batal sebagaimana ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN. Putusan PTUN yang memuat diktum keputusan administrasi pemerintahan dapat dibatalkan berarti batalnya keputusan administrasi pemerintahan itu sejak adanya putusan PTUN tersebut dan sebelum itu keputusan administrasi pemerintahan adalah keputusan yang sah dengan segala akibat hukumnya.

Berdasarkan simpulan tersebut, penelitian ini memberikan dua rekomendasi. *Pertama*, pembaruan muatan norma Pasal 53 ayat (1) UU PTUN pada frasa “[...] agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah [...]” menjadi “[...] agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan dapat dibatalkan atau batal demi hukum untuk keputusan tata usaha negara yang ditetapkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak berwenang [...]”. *Kedua*, pembaruan muatan norma Pasal 70 ayat (1) UUAP yang semula “Keputusan dan/atau tindakan tidak sah apabila:” menjadi “Keputusan dan/atau tindakan batal demi hukum apabila:”. *Ketiga*, menghapus huruf b dan huruf c pada Pasal 70 ayat (1) UUAP. Huruf b (organ pemerintahan melampaui wewenang) dihapus karena esensinya sama dengan muatan huruf a pada pasal dan ayat yang sama tentang tindakan organ pemerintahan yang tidak berwenang

sedangkan huruf c bukan alasan keputusan menjadi tidak sah (batal demi hukum) tetapi alasan keputusan dapat dibatalkan.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Adams KA, *A Manual of Style of Contracting Drafting* (ed.3, ABA Publishing 2013).
- Alexy R, *The Argument from Injustice A Reply to Legal Positivism* (Bonnie Litschewski and Stanley L. Paulson eds, Clarendon Press 2002).
- Bradley AW and Ewing KD, *Constitutional and Administrative Law* (ed. 14, Pearson Education 2007).
- Campbell TD, *Prescriptive Legal Positivism: Law, Rights and Democracy* (UCL Press 2004).
- Campbell TD, *The Legal Theory of Ethical Positivism* (Routledge 1996).
- Forsyth C, 'The Metaphysic of Nullity'-Invalidity, Conceptual Reasoning and the Rule of Law', in Christopher Forsyth and Ivan Hare (eds), *The Golden Metwand and The Crooked Cord: Essay on Public Law in Honour of Sir William Wade QC* (Clarendon Press 2001).
- Graft KJ and Marseille AT, 'Review of Final Decisions in Netherlands, Germany and Europe' in K.J. de Graft, A.T. Marseille, and J. de Ridder (eds), *Quality of Decision-Making in Public Law* (Europe Law Publishing 2007).
- Hola GB, 'Voidness and Voidability of Unilateral Administrative Acts in the Western Tradition' in Susan Rose-Ackerman et al (eds) *Comparative Administrative Law* (Edward Elgar 2017).
- Kaaij HDSVD, *The Juridical Act: A Study of the Theoretical Concept of an Act that Aims to Create New Legal Facts* (Springer 2019).
- Ratnapala S, *Jurisprudence* (Cambridge University Press 2009).
- Singh MP, *German Administrative Law in Common Law Perspective* (Springer 1985).
- Wijoyo S, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan Tata Usaha Negara)* (ed.2, Airlangga University Press 2005).

Jurnal

- Akehurst MB, 'Void or Voidable? Natural Justice and Unnatural Meanings' (1968) 31 (1) *The Modern Law Review*.
- Arnold T, 'The Role of Substantive Law and Procedure in the Legal Process' (1932) XLV (4) *Harvard Law Review*.
- Bradley R, 'The Relation Between Natural Law and Human Law in Thomas Aquinas' (1975) 21 (1) *The Catholic Lawyer*.
- Brix B, 'H.L.A. Hart and the Hermeneutic Turn in Legal Theory' (1999) 52 (1) *SMU Law Review*.
- Carlson DG, 'Legal Positivism and Russells's Paradox' (2013) 5 (2) *Washington University Jurisprudence Review*.
- Craig P, 'Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review' (1998) 57 (1) *Cambridge Law Journal*.
- Crowe J, 'Is Natural Law Timeless?' (2021) 33 (1) *Bond Law Review*.

- Daci J, 'Legal Principles, Legal values and Legal Norms: are They the Same or Different?' (2010) MMX (2) *Academicus International Scientific Journal*.
- Dickerson R, 'The Difficult Choice Between "And" and "Or"' (1960) 46 *American Bar Association Journal*.
- Farrell, IP, 'On the Value of Jurisprudence' (2011) 90 (187) *Texas Law Review*.
- Feldman D, 'Error of Law and Flawed Administrative Acts' (2014) 73 (2) *The Cambridge Law Journal*.
- Forsyth C, 'The legal Effect of Unlawful Administrative Acts: The Theory of the Second Actor Explained and Developed' (2001) 35 *Amicus Curiae*.
- Frumarová K, 'Nullity and other Defects of Administrative Decisions in the Czech Republic' (2015) 5 (2) *Baltic Journal of European Studies*.
- Gawas VM, 'Doctrinal Legal Research Method a Guiding Principle in Reforming the Law and Legal System towards the Research Development' (2017) 3 (5) *International Journal of Law*.
- Gardner J, 'Legal Postivism: 51/2 Myths' (2001) 46 (1) *The American Journal of Jurisprudence*.
- George RP, 'Natural Law, the Constitution, and the Theory and Practice of Judicial Review' (2001) 69 (6) *Fordham Law Review*.
- Green MS, 'Legal Realism as Theory of Law' (2005) 46 (6) *William & Mary Law Review*.
- Gülgeç YB, 'Interrelationship between Validity, Efficacy and Coerciveness' (2017) 66 (4) *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*.
- Haines CG, 'The Law of Nature in State and Federal Judicial Decisions' (1916) 25 (8) *The Yale Law Journal*.
- Henrico R, 'The Functus Officio Doctrine and Invalid Administrative Action in South African Administrative Law: A Flexible Approach' (2021) 34 (2) *Speculum Juris*.
- Howarth D and Stark SW, 'H.L.A. Hart's Secondary Rules: What do 'Official' Really Think?' (2018) 14 (1) *International Journal of Law in Context*.
- Hutchinson T, 'Developing Legal Research Skills: Expanding the Paradigm' (2008) 32 (3) *Melbourne University Law Review*.
- Hutchinson T and Duncan N, 'Defining and Describing What We Do: Doctrinal Legal Research' (2012) 17 (1) *Deakin Law Review*.
- Kocourek A, 'Substance and Procedure' (1941) 10 (2) *Fordham Law Review*.
- Legarre S, 'A New Natural Law Reading of the Constitution' (2018) 78 (3) *Louisiana Law Review*.
- Main TO, 'The Procedural Foundation of Substantive Law' (2010) 87 (2) *Washington University Law Review*.
- Minattur J, 'French Administrative Law' (1974) 16 (3) *Journal of the Indian Law Institute*.
- Nadew L, 'Void Agreements and Voidable Contracts: The Need to Elucidate Ambiguities of Their Effects' (2008) 2 (1) *Mizan Law Review*.
- Oliver D, 'Void and Voidable in Administrative Law: A Problem of Legal Recognition' (1981) 34 (1) *Current Legal Problems*.
- Pino G, 'The Place of Legal Positivism in Contemporary Constitutional States' (1998) 18 (5) *Law and Philosophy*.
- Raz J, 'Legal Principle and the Limits of Law' (1972) 81 (5) *The Yale Law Journal*.
- Rescher N, 'Principia Philosophiae: On the Nature of Philosophical Principles' (2002) 56 (1) *The Review of Metaphysics*.

- Robbins IP, 'And/Or and the Proper Use of Legal Language' (2018) 37 (2) Maryland Law Review.
- Roger LJJ, 'Recent Development in Administrative Law in The Netherlands and The European Union' (2005) 2 (2) Jurnal Hukum Internasional.
- Schaefer JA, 'Beyond a Definition: Understanding the Nature of Void and Voidable Contracts' (2010) 33 (1) Campbell Law Review.
- Schwartz B, 'Administrative Procedure and Natural Law' (1953) 28 (2) Notre Dame Law Review.
- Tamanaha BZ, 'The Contemporary Relevance of Legal Positivism' (2002) 32 Australian Journal of Legal Philosophy.
- Winarno R, 'Asas Praduga Rechtmatige dalam Peraturan Perizinan Usaha Perdagangan' (2018) 11 (3) Arena Hukum.
- Yang M, 'Void Versus Voidable Contracts: The Subtle Distinction That Can Affect Good-Faith Purchasers' Title to Goods' (2014) 19 (1) NY Litigator.

Kamus

The Cambridge Guide to English Usage (2004), para 397.

Seminar/Konferensi

- Chirica S, 'Considerations on the Void or Voidable Agreement under Romanian Law' (Proceeding of International Conference on Business Excellence, Bucharest, July 2020).
- Grădinaru D, 'The Principle of Legality' (RAIS Conference Proceedings - The 11th International RAIS Conference on Social Sciences, 20 Desember 2018).

Website

- Leslie Green and Thomas Adams, 'Legal Positivism' (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 17 December 2019) <<https://plato.stanford.edu/entries/legal-positivism/>> accessed 20 Juni 2023.
- Cornell Law School, 'Substantive Law' (Legal Information Institute, May 2021) <https://www.law.cornell.edu/wex/substantive_law> accessed 21 Juni 2023.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

