

**MENCEGAH LEGALISASI TINDAKAN *ULTRA VIRES* MELALUI
STRUKTUR HIERARKIS: HUBUNGAN *PRESUMPTIO IUSTAE CAUSA*
DAN PRINSIP LEGALITAS DALAM HUKUM ADMINISTRASI
INDONESIA**

Joshua Steven Ongaran¹, Ade Adhari²

Universitas Tarumanagara^{1,2}

Email: joshua.205220036@stu.untar.ac.id¹, adea@fh.untar.ac.id²

Abstrak

Penelitian ini mengkaji posisi hierarkis asas *Presumptio Iustae Causa* terhadap Prinsip Legalitas dalam hukum administrasi Indonesia dengan menggunakan struktur teori hukum Gabriel Hallevy. Permasalahan muncul akibat penerapan *presumption* yang mengesampingkan uji legalitas, yang mengakibatkan legalisasi tindakan *ultra vires* dalam praktik pengadilan tata usaha negara (PTUN). Metode penelitian yang digunakan bersifat normatif yuridis, dengan analisis putusan PTUN dan kajian literatur relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa asas *Presumptio Iustae Causa* harus dipahami sebagai prinsip sekunder di bawah Prinsip Legalitas sebagai prinsip fundamental. Penempatan hierarkis yang benar ini penting untuk mencegah pengesampingan legalitas, menjaga koherensi sistem hukum administrasi, dan memperkuat supremasi hukum. Rekomendasi penelitian ini mencakup penerapan prinsip “uji legalitas terlebih dahulu, baru *presumption*” dalam praktik PTUN dan pengkodifikasian hierarki prinsip untuk mempertegas kedudukan asas tersebut.

Kata Kunci: Hukum Administrasi, *Presumptio Iustae Causa*, Prinsip Legalitas, Struktur Hierarkis, *Ultra Vires*.

Abstract

This study examines the hierarchical position of the Presumptio Iustae Causa principle in relation to the Principle of Legality within Indonesian administrative law using Gabriel Hallevy's legal theory framework. Problems arise from the application of presumption overriding legality tests, resulting in the legalization of ultra vires acts in administrative court (PTUN) practice. The research employs normative juridical methods with analysis of court decisions and relevant literature. Results show that Presumptio Iustae Causa should be understood as a secondary principle subordinate to the fundamental Principle of Legality. Correct hierarchical positioning is crucial to prevent the overriding of legality, maintain coherence in the administrative law system, and strengthen the rule of law. Recommendations include applying the principle of "legality test first, then presumption" in PTUN practice and codifying the hierarchy of principles to clarify the position of the doctrine.

Keywords: Administrative Law, Hierarchical Structure, *Presumptio Iustae Causa*, Principle of Legality, *Ultra Vires*,

A. Pendahuluan

Dalam praktik hukum administrasi Indonesia, asas *Presumptio Iustae Causa*—yang mengasumsikan setiap keputusan tata usaha negara (KTUN) sah dan dapat dilaksanakan seketika hingga ada putusan pembatalan—sering menimbulkan masalah serius di pengadilan tata usaha negara (PTUN).¹ Prinsip hukum yang seharusnya menjamin kepastian hukum justru dipergunakan dalam beberapa putusan untuk melegalkan tindakan *ultra vires*, yaitu keputusan tanpa dasar wewenang dari norma yang lebih tinggi,² yang pada gilirannya sering kali mengakibatkan kerugian negara, konflik sosial, dan kerusakan lingkungan hidup.

Contohnya, Putusan PTUN Surabaya No. 58/G/2009/PTUN.SBY menyatakan tidak sah keputusan bupati karena pejabat tidak berwenang.³ Namun, kasus serupa seperti Putusan PTUN Jakarta No. 49/G/2021/PTUN-JKT dan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 membiarkan tindakan ilegal tetap berlaku karena *presumption* diterapkan mengesampingkan legalitas,⁴ menciptakan ketidakpastian hukum yang merugikan masyarakat dan menghambat pembangunan. Tanpa solusi segera, penyalahgunaan ini akan terus melemahkan supremasi hukum dan kepercayaan publik terhadap pemerintahan.

Literatur hukum Indonesia telah banyak membahas asas *Presumptio Iustae Causa*, seperti aspek formal versus substansial,⁵ penundaan pelaksanaan KTUN,⁶ atau aplikasinya dalam sengketa pajak.⁷ Sayangnya, belum ada penelitian yang menganalisis posisi hierarkis prinsip ini terhadap Prinsip Legalitas dalam struktur teori hukum ilmiah. Padahal, dengan mengetahui posisi asas *Presumptio Iustae Causa* sebagai prinsip sekunder yang berada di bawah Prinsip Legalitas sebagai prinsip fundamental, dapat diketahui bahwa *presumption* hanya boleh bekerja setelah rantai legalitas terpenuhi dan tidak dapat melegalkan tindakan *ultra vires* sejak awal. Akhirnya, pemahaman

¹ Ratih Sulastris. “Keabsahan *Presumptio Iustae Causa* Sebagai Pilar Keadilan Dalam Peraturan Perundang-Undangan”. *Journal of Human and Education* Volume 4 Nomor 6 (Tahun 2024). Hlm. 1133.

² A’an Efendi dan Sudarsono. “Tindakan *Ultra Vires* Organ Pemerintahan dan Konsekuensi Hukumnya”. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* Volume 53 Nomor 2 (Juli 2024). Hlm. 145.

³ *Ibid.* Hlm. 151.

⁴ Republik Indonesia. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 49/G/2021/PTUN-JKT tanggal 30 Juli 2021; Anggun Rafiqah Aushaf. “Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 Tentang Pengujian UU Cipta Kerja Perspektif Masalah Mursalah”. Skripsi Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Salatiga. Salatiga, 2022. Hlm. xi.

⁵ Indah Fitriani Sukri dan Anna Erliyana. “Konsep Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara: Menguji Asas *Presumptio Iustae Causa* dalam Sengketa Tata Usaha Negara”. *Jurnal Hukum & Pembangunan* Volume 52 Nomor 1 (Maret 2022).

⁶ Vincent Suriadinata. “Asas *Presumptio Iustae Causa* dalam KTUN: Penundaan Pelaksanaan KTUN oleh Hakim Peradilan Umum”. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* Volume 2 Nomor 2 (April 2018). Hlm. 139–152.

⁷ Muhammad Yasin. “Penerapan *Presumptio Iustae Causa* dalam Sengketa Pajak”. <https://www.hukumonline.com/stories/article/lt62964a3b8a5a3/penerapan-presumptio-iustae-causa-dalam-sengketa-pajak/>. Diakses 2 Desember 2025.

hierarkis ini membuka jalan bagi penerapan yang lebih tepat di PTUN untuk melindungi kepentingan umum dan memperkuat kepastian hukum.

Penelitian ini akan melakukan analisis terhadap bagaimana posisi hierarkis asas *Presumptio Iustae Causa* terhadap Prinsip Legalitas dalam struktur teori hukum ilmiah Gabriel Hallevy,⁸ serta implikasi posisi tersebut terhadap penerapan prinsip *presumption* dalam praktik hukum administrasi Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah (1) menentukan posisi asas *Presumptio Iustae Causa* sebagai prinsip sekunder di bawah Prinsip Legalitas (prinsip fundamental) dalam hierarki empat tingkat Hallevy,⁹ dan (2) menganalisis implikasi hierarki tersebut untuk mencegah legalisasi tindakan *ultra vires* di pengadilan PTUN sehingga melindungi kepentingan umum dan memperkuat kepastian hukum.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis-normatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka dan studi dokumen yang mengkaji peraturan perundang-undangan, putusan PTUN, serta literatur akademik terkait asas *Presumptio Iustae Causa* dan Prinsip Legalitas dalam hukum administrasi Indonesia. Analisis dilakukan secara deduktif dengan membahas norma-norma hukum yang berlaku dan menelaah hubungan hierarkis prinsip hukum berdasarkan teori Gabriel Hallevy. Penelitian ini dilakukan secara *desk research* fokus pada kajian teoritis dan analisis putusan sebagai ilustrasi praktik.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Struktur Hierarkis Teori Hukum Gabriel Hallevy

Menurut Gabriel Hallevy, suatu teori hukum ilmiah tidak berdiri sebagai kumpulan kaidah yang terpisah-pisah, melainkan tersusun dalam beberapa tingkat yang berjenjang dan membentuk satu struktur hierarkis yang koheren.¹⁰ Pada tingkat paling atas terdapat *supra-principle*, yaitu rumusan paling abstrak yang menampung esensi suatu teori hukum dan memberi arah umum bagi keseluruhan bangunan normatif. Dari *supra-principle* ini kemudian diturunkan *fundamental principles*, yakni prinsip-prinsip dasar yang memecah gagasan umum tersebut menjadi pedoman yang lebih operasional bagi pembentukan dan penafsiran norma.

Lebih lanjut, *fundamental principles* melahirkan *secondary principles*, yakni prinsip-prinsip sekunder yang memberi bentuk yuridis konkret terhadap prinsip dasar, misalnya dengan mengatur cara penerapan, teknik pembuktian, atau tata cara operasional tertentu. Pada tingkat paling bawah terdapat *specific legal provisions*, yaitu ketentuan hukum

⁸ G. Hallevy. *A Modern Treatise on the Principle of Legality in Criminal Law*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 2010. Hlm. 3.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Op. Cit.* G. Hallevy. Hlm. 3.

positif yang langsung mengatur peristiwa konkret dalam sistem perundang-undangan.¹¹ Dengan demikian, setiap ketentuan spesifik selalu mempunyai “jejak” ke atas: ia merupakan hasil derivasi bertahap dari prinsip sekunder, prinsip fundamental, dan pada akhirnya *supra-principle* yang melandasi seluruh konstruksi.

Dalam kerangka ini terdapat dua kaidah utama. Pertama, alur derivasi mengalir dari atas ke bawah: setiap tingkat yang lebih rendah lahir dan dibentuk berdasarkan tingkat yang lebih tinggi. Kedua, alur konformitas mengalir dari bawah ke atas: setiap norma pada tingkat bawah harus selaras dan tidak boleh bertentangan dengan norma pada tingkat di atasnya. Dengan kata lain, struktur berjenjang ini tidak hanya menjelaskan bagaimana norma terbentuk, tetapi juga menyediakan ukuran untuk menilai apakah suatu ketentuan masih konsisten dengan prinsip yang lebih tinggi.

Konsekuensi langsung dari model berjenjang tersebut adalah adanya hubungan subordinasi yang tegas antara tiap tingkat. *Secondary principles* selalu berada dalam posisi subordinat terhadap *fundamental principles*, dan *specific legal provisions* tunduk pada keduanya sekaligus. Tingkat yang lebih rendah tidak boleh memodifikasi atau “mengoreksi” isi tingkat yang lebih tinggi, karena hal itu akan membalik arah hierarki dan merusak koherensi keseluruhan teori.¹²

Apabila sebuah ketentuan spesifik ternyata bertentangan dengan prinsip sekunder atau prinsip fundamental yang melahirkannya, konflik tersebut tidak boleh diselesaikan dengan menyesuaikan prinsip di atas; justru ketentuan spesifiklah yang harus ditafsirkan ulang, diperbaiki, atau bahkan dinyatakan tidak sah. Demikian pula, *secondary principles* tidak boleh digunakan untuk menyimpangi atau meniadakan *fundamental principles* yang menjadi sumbernya. Tidak ada “pengecualian” di tingkat bawah yang sah apabila konsekuensinya adalah menegaskan esensi *supra-principle* di tingkat tertinggi. Pola pikir inilah yang kelak menjadi kunci ketika menilai apakah asas *Presumptio Iustae Causa* dapat dipergunakan untuk mengesampingkan Prinsip Legalitas.

Meskipun Hallevy mengembangkan struktur ini terutama dalam konteks hukum pidana, secara metodologis model tersebut berbicara tentang cara norma bekerja dalam teori hukum secara umum, sehingga dapat diadaptasi ke cabang hukum lain, termasuk hukum administrasi negara, selama analisis difokuskan pada hubungan antara prinsip-prinsip umum dan ketentuan positif yang mengatur tindakan pemerintah.¹³

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.* Dalam bukunya, Hallevy menjelaskan struktur hierarki norma hukum yang terdiri dari *supra-principle*, *fundamental principles*, *secondary principles*, hingga *specific legal provisions* sebagai kerangka umum bagaimana norma hukum bekerja. Kerangka ini berfungsi

Dalam konteks hukum administrasi Indonesia, penelitian ini mengadaptasi kerangka Hallevy dengan menempatkan Negara Hukum sebagai *supra-principle* yang menuntut agar seluruh tindakan pemerintahan tunduk pada hukum dan dapat dipertanggungjawabkan.¹⁴ Dari *supra-principle* ini diturunkan Prinsip Legalitas sebagai *fundamental principle* yang mensyaratkan setiap tindakan atau keputusan tata usaha negara memiliki dasar kewenangan yang jelas dalam norma yang lebih tinggi.¹⁵ Selanjutnya, dari Prinsip Legalitas lahir asas *Presumptio Iustae Causa* sebagai *secondary principle*, yaitu asas praduga keabsahan yang mengatur bagaimana keputusan yang sudah memiliki dasar legalitas diperlakukan dan dibuktikan dalam sengketa.¹⁶ Pada tingkat paling bawah, asas ini menjelma dalam ketentuan spesifik, antara lain Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) dan pengaturan lain yang menyatakan bahwa pengajuan gugatan tidak menunda pelaksanaan KTUN kecuali ada penetapan penundaan dari pengadilan.¹⁷

Dengan adaptasi tersebut, uraian selanjutnya akan mengulas secara lebih rinci Prinsip Legalitas dan asas *Presumptio Iustae Causa* di dalam kerangka hierarkis Hallevy. Fokus analisisnya adalah menunjukkan bahwa, jika *Presumptio Iustae Causa* benar-benar dipahami sebagai prinsip sekunder yang diturunkan dari Prinsip Legalitas, maka asas ini tidak dapat secara sah dipergunakan untuk melegalkan tindakan *ultra vires*, melainkan hanya untuk mengatur cara kita memperlakukan tindakan yang sejak awal sudah sah menurut hukum.

2. Prinsip Legalitas dalam Hukum Administrasi Indonesia

Dalam konteks negara hukum Indonesia, Prinsip Legalitas menegaskan bahwa setiap tindakan atau keputusan pemerintahan hanya sah sejauh memiliki dasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸ Prinsip ini menghubungkan secara langsung klaim Indonesia sebagai negara hukum dengan kewajiban pemerintah untuk bertindak bukan berdasarkan kehendak pejabat, melainkan berdasarkan norma tertulis yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.¹⁹ Dengan demikian, legalitas menjadi batas konseptual antara “tindakan pemerintahan” dan

sebagai template yang dapat diterapkan dalam berbagai cabang hukum untuk menjelaskan hubungan antara norma hukum pada berbagai tingkat.

¹⁴ Kadar Pamuji, dkk. *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*. Purwokerto: Unsoed Press, 2023. Hlm. 6.

¹⁵ *Ibid.* Hlm. 65.

¹⁶ *Op. Cit.* Ratih Sulastri. Hlm. 1134.

¹⁷ *Op. Cit.* Vincent Suriadinata. Hlm. 143.

¹⁸ Rhaysya Admami Habibani, Aldri Frinaldi, dan Roberia. “Penerapan Prinsip Legalitas dalam Kebijakan Administrasi Publik”. *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu Volume 2 Nomor 12* (Desember 2024). Hlm. 296.

¹⁹ Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (3).

“kesewenang-wenangan”.

Secara normatif, Prinsip Legalitas berakar pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menempatkan hukum sebagai dasar penyelenggaraan kekuasaan negara dan menjamin hak warga untuk memperoleh perlakuan yang sama di hadapan hukum.²⁰ Prinsip ini kemudian dipertegas dalam undang-undang sektor administrasi, terutama Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), yang mensyaratkan agar setiap keputusan tata usaha negara ditopang oleh kewenangan yang jelas, prosedur yang benar, dan tujuan yang sah.²¹ Selain itu, berbagai peraturan perundang-undangan khusus juga menjadikan legalitas sebagai prasyarat mutlak keabsahan tindakan administrasi di bidang masing-masing.

Bagi tindakan administrasi, Prinsip Legalitas berfungsi pertama-tama sebagai syarat eksistensi dan keabsahan keputusan tata usaha negara.²² Sebuah KTUN baru dapat dianggap lahir secara sah apabila pejabat yang mengeluarkannya mempunyai sumber kewenangan yang dapat ditelusuri ke norma yang lebih tinggi, menggunakan kewenangan itu dalam batas yang ditentukan, dan tidak menyimpang dari tujuan yang digariskan oleh peraturan.²³ Apabila salah satu unsur ini tidak terpenuhi, tindakan tersebut jatuh ke dalam kategori *ultra vires*,²⁴ sehingga secara yuridis tidak layak menikmati perlindungan atau praduga keabsahan.

Di sisi lain, Prinsip Legalitas juga menjalankan fungsi perlindungan hak warga dan penguatan akuntabilitas pemerintah.²⁵ Dengan mewajibkan setiap tindakan administrasi bersandar pada dasar hukum yang jelas, warga negara memperoleh kepastian mengenai batas intervensi pemerintah terhadap hak dan kepentingannya, sekaligus memiliki landasan untuk menggugat apabila batas itu dilampaui. Bagi pemerintah, legalitas menyediakan kerangka pertanggungjawaban: pejabat hanya dapat berlindung di balik jabatannya sejauh ia bertindak

²⁰ *Op. Cit.* Rhaysya Admami Habibani, Aldri Frinaldi, dan Roberia. Hlm. 297; *Op. Cit.* Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28D ayat (1).

²¹ Republik Indonesia. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 7 ayat (2), Pasal 64 ayat (1); Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 53 ayat (2).

²² Bachsan Mustafa. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001. Hlm. 97-98.

²³ *Ibid.* Republik Indonesia. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 8 ayat (1), Pasal 10 ayat (1).

²⁴ *Op. Cit.* A'an Efendi dan Sudarsono. Hlm. 145.

²⁵ Institute for Criminal Justice Reform. “Ketentuan Hukum Yang Hidup Dalam Masyarakat di RKUHP Ancam Hak Warga Negara”. <https://icjr.or.id/ketentuan-hukum-yang-hidup-dalam-masyarakat-di-rkuhp-ancam-hak-warga-negara/>. Diakses 3 Desember 2025.

dalam koridor kewenangan yang ditetapkan hukum.²⁶

Dalam kerangka hierarkis yang dijelaskan pada bab sebelumnya, Prinsip Legalitas menempati posisi sebagai *fundamental principle* di bawah *supra-principle* Negara Hukum. Legalitas ditempatkan pada tingkat ini karena fungsinya bukan sekadar mengatur teknis pelaksanaan kewenangan, melainkan menentukan ada atau tidaknya kewenangan itu sendiri: tanpa dasar hukum yang sah, tidak pernah lahir tindakan pemerintahan yang dapat diakui oleh sistem hukum. Dengan kata lain, Legalitas menerjemahkan tuntutan abstrak negara hukum (“pemerintahan berdasarkan hukum”) ke dalam syarat-syarat umum yang harus dipenuhi sebelum tindakan apa pun boleh dibentuk sebagai KTUN.

Seluruh asas lain yang mengatur cara tindakan tersebut dilaksanakan, termasuk asas *Presumptio Iustae Causa*, secara logis berkedudukan di bawah Prinsip Legalitas karena hanya bekerja terhadap tindakan yang sudah lolos uji eksistensi dan keabsahan tersebut. Asas-asas itu mengatur bagaimana keputusan yang sah diperlakukan (misalnya, dianggap berlaku serta-merta atau tidak, bagaimana beban pembuktiannya), tetapi tidak berwenang mengubah fakta normatif bahwa tindakan tanpa dasar kewenangan adalah *ultra vires*. Dari sudut pandang struktur Hallevy, inilah alasan mengapa Legalitas harus dipahami sebagai *fundamental principle* dan bukan sekedar *secondary principle*: ia menjadi titik rujukan wajib bagi setiap asas dan ketentuan spesifik yang mengatur KTUN.

3. Asas *Presumptio Iustae Causa* dalam Hukum Administrasi dan PTUN

Asas *Presumptio Iustae Causa* merupakan salah satu asas penting dalam hukum administrasi yang menyatakan bahwa setiap keputusan atau tindakan pejabat tata usaha negara pada dasarnya harus dianggap sah menurut hukum sampai ada putusan yang membatalkannya.²⁷ Dalam konteks hukum positif Indonesia, asas ini tercermin terutama dalam pengaturan mengenai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan mekanisme penundaan pelaksanaannya di peradilan administrasi.²⁸ Selama belum ada putusan pembatalan yang berkekuatan hukum tetap, KTUN diperlakukan seolah-olah valid dan dapat dilaksanakan, meskipun sedang disengketakan oleh pihak yang dirugikan.²⁹ Tujuan utama asas *Presumptio Iustae Causa* adalah menjaga efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan kepastian pelaksanaan keputusan

²⁶ *Op. Cit.* Rhaysya Admami Habibani, Aldri Frinaldi, dan Roberia. Hlm. 299.

²⁷ HALLOJENDELA. “Asas Presumptio Iustae Causa”. <https://jendelahukum.com/asas-presumptio-iustae-causa/>

. Diakses 2 Desember 2025.

²⁸ *Op. Cit.* Vincent Suriadinata. Hlm. 143

²⁹ Republik Indonesia. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 67 ayat (1).

administrasi.³⁰ Tanpa asas ini, setiap keberatan atau gugatan berpotensi langsung melumpuhkan pelaksanaan KTUN, sehingga fungsi pemerintahan menjadi macet.³¹

Secara doktrinal, literatur hukum Indonesia telah mengulas asas *Presumptio Iustae Causa* dari berbagai sudut, antara lain perbedaan antara keabsahan formal dan substansial,³² kaitannya dengan lembaga penundaan pelaksanaan KTUN,³³ serta penerapannya dalam sengketa pajak dan bidang administrasi lainnya.³⁴ Dalam praktik PTUN, asas ini tercermin dalam ketentuan bahwa pengajuan gugatan pada dasarnya tidak menunda pelaksanaan KTUN, kecuali apabila pengadilan secara tegas memerintahkan penundaan melalui penetapan. Namun, perkembangan putusan menunjukkan adanya kecenderungan bahwa asas ini kadang dipakai secara berlebihan, sehingga *presumption* ditempatkan seolah-olah berdiri sejajar dengan, atau bahkan mengatasi, kewajiban untuk terlebih dahulu menguji legalitas kewenangan dan prosedur.

Pola tersebut tampak ketika pengadilan memulai analisis dari praduga keabsahan dan langsung melindungi keberlakuan KTUN, tanpa terlebih dahulu memastikan apakah pejabat memiliki kewenangan yang sah atau apakah keputusan itu dibentuk dengan cara yang benar. Dalam konfigurasi seperti ini, *Presumptio Iustae Causa* berubah dari mekanisme pembuktian menjadi “tameng” yang menutupi cacat kewenangan, sehingga tindakan *ultra vires* tetap dibiarkan berjalan. Inilah jenis penggunaan yang hendak dikritik oleh penelitian ini, karena secara logis dan struktural bertentangan dengan kedudukan Prinsip Legalitas sebagai syarat eksistensi tindakan administrasi.

Dalam kerangka hierarkis Hallevy, asas *Presumptio Iustae Causa* diposisikan secara tegas sebagai salah satu bentuk *secondary principle* yang lahir dari Prinsip Legalitas sebagai *fundamental principle*. Sebagai prinsip sekunder, tugas *Presumptio Iustae Causa* bukan menentukan ada atau tidaknya kewenangan, melainkan mengatur bagaimana keputusan yang sudah lolos uji legalitas diperlakukan dalam praktik: kapan ia boleh dilaksanakan, bagaimana beban pembuktiannya, dan kapan pelaksanaannya dapat ditunda. Dengan demikian, asas ini baru dapat bekerja setelah dipastikan bahwa KTUN yang bersangkutan dibentuk oleh pejabat yang berwenang, dalam batas kewenangan yang diberikan, dan untuk tujuan yang sah.

Konsekuensinya, secara logis *Presumptio Iustae Causa* tidak pernah boleh digunakan untuk mengubah tindakan *ultra vires* menjadi sah, atau untuk menghalangi pengadilan menyatakan suatu keputusan tidak berlaku karena melanggar Prinsip Legalitas. Setiap kali terjadi

³⁰ *Op. Cit.* HALLOJENDELA.

³¹ *Ibid.*

³² *Op. Cit.* Indah Fitriani Sukri dan Anna Erliyana.

³³ *Op. Cit.* Vincent Suriadinata.

³⁴ *Op. Cit.* Muhammad Yasin.

ketegangan antara *presumption* dan legalitas, kerangka Hallevy menuntut agar penafsiran diarahkan ke atas: *Presumptio Iustae Causa* harus diselaraskan dengan Prinsip Legalitas sebagai prinsip fundamental, bukan sebaliknya.³⁵ Di titik inilah terlihat bahwa kesalahan menempatkan *Presumptio Iustae Causa* di atas, atau sejajar dengan, Prinsip Legalitas menjadi salah satu sumber utama terjadinya legalisasi tindakan *ultra vires* di PTUN.

4. Rekonstruksi Posisi Hierarkis dan Batas Operasional *Presumptio Iustae Causa*

Berdasarkan paparan sebelumnya, hubungan antara prinsip-prinsip dalam hukum administrasi Indonesia dapat diringkas dalam satu skema hierarkis: Negara Hukum → Prinsip Legalitas → Asas *Presumptio Iustae Causa* → ketentuan spesifik seperti Pasal 67 UU PTUN. Pada tingkat paling atas, Negara Hukum menuntut agar setiap tindakan pemerintahan tunduk pada hukum; tuntutan ini kemudian diterjemahkan oleh Prinsip Legalitas menjadi syarat-syarat umum eksistensi dan keabsahan tindakan administrasi; dari Legalitas lahir asas *Presumptio Iustae Causa* sebagai mekanisme praduga keabsahan; dan akhirnya asas tersebut menjelma dalam aturan konkret yang mengatur pelaksanaan dan penundaan KTUN.

Skema ini menunjukkan bahwa alur derivasi selalu mengalir dari atas ke bawah, sementara konformitas mengalir dari bawah ke atas. Ketika Pasal 67 UU PTUN atau ketentuan spesifik lain menimbulkan persoalan, penilaiannya tidak boleh dilakukan secara terputus, melainkan dengan menelusuri kembali apakah penafsiran ketentuan tersebut masih selaras dengan *Presumptio Iustae Causa*, dengan Prinsip Legalitas, dan pada akhirnya dengan gagasan Negara Hukum. Dengan demikian, setiap penyimpangan di tingkat bawah harus diperbaiki dengan merujuk ke tingkat di atasnya, bukan sebaliknya.

Masalah muncul ketika dalam praktik alur ini dibalik: pengadilan memulai dari Pasal 67 UU PTUN atau dari asas *Presumptio Iustae Causa*, lalu menjadikannya dasar untuk mengesampingkan atau “mengoreksi” Prinsip Legalitas. Dalam konfigurasi terbalik ini, *presumption* dan ketentuan spesifik diperlakukan seolah-olah dapat memaksa pengakuan atas KTUN yang lahir tanpa kewenangan, sehingga hierarki prinsip menjadi terjungkir. Rekonstruksi yang ditawarkan penelitian ini bertujuan mengembalikan skema ke arah semula, dengan menegaskan bahwa Pasal 67 UU PTUN dan asas *Presumptio Iustae Causa* harus ditafsirkan sedemikian rupa sehingga selalu berada dalam koridor Legalitas dan Negara Hukum.

Dalam kerangka yang telah direkonstruksi, batas operasional asas *Presumptio Iustae Causa* dapat dirumuskan secara lebih tegas. Pertama, *presumption* hanya boleh dipakai setelah dilakukan pemeriksaan awal

³⁵ *Op. Cit.* G. Hallevy. Hlm. 3.

terhadap terpenuhi tidaknya unsur-unsur legalitas: apakah pejabat memiliki sumber kewenangan yang sah, apakah tindakan itu berada dalam lingkup kewenangannya, apakah prosedur dan tujuan yang ditetapkan peraturan telah dipatuhi. Selama ada keraguan serius bahwa suatu keputusan mungkin *ultra vires*, asas *Presumptio Iustae Causa* tidak boleh dijadikan titik tolak, melainkan harus “ditahan” sampai isu kewenangan tersebut dijernihkan.

Kedua, apabila dari pemeriksaan awal tampak bahwa dasar kewenangan jelas dan tidak ada indikasi kuat *ultra vires*, barulah asas *Presumptio Iustae Causa* bekerja penuh sebagai mekanisme praduga keabsahan. Pada tahap ini, KTUN diperlakukan sebagai sah dan dapat dilaksanakan sampai ada putusan pembatalan. Dengan kata lain, *presumption* berfungsi sebagai perlindungan terhadap tindakan administrasi yang secara *prima facie* sudah memenuhi tuntutan legalitas, bukan sebagai sarana untuk menyelamatkan tindakan yang sejak awal cacat kewenangan.

Ketiga, dalam kerangka langkah analitis, hubungan antara Legalitas dan *Presumptio Iustae Causa* dapat dirumuskan sebagai urutan “uji legalitas terlebih dahulu, baru *presumption*”. Hakim PTUN idealnya mengikuti pola: (1) menguji keberadaan dan batas kewenangan serta kepatuhan prosedural; (2) jika legalitas tidak terpenuhi, menyatakan tindakan *ultra vires* tanpa memberi ruang bagi *presumption*; (3) jika legalitas terpenuhi, menerapkan asas *Presumptio Iustae Causa* untuk menentukan apakah pelaksanaan KTUN tetap dilanjutkan atau perlu ditunda. Urutan ini memastikan bahwa fungsi *Presumptio Iustae Causa* sebagai prinsip sekunder tetap berada di bawah Prinsip Legalitas, sekaligus mencegah legalisasi tindakan *ultra vires* melalui penggunaan asas praduga keabsahan yang keliru.

5. Implikasi Posisi Hierarkis terhadap Praktik PTUN

Kerangka hierarkis yang telah direkonstruksi dapat diterapkan untuk menganalisis beberapa putusan yang menunjukkan pola penyalahgunaan asas *Presumptio Iustae Causa*. Putusan PTUN Surabaya No. 58/G/2009/PTUN.SBY menjadi contoh positif: pengadilan membatalkan keputusan bupati karena pejabat tersebut tidak memiliki kewenangan (*ultra vires*), sehingga legalitas diuji terlebih dahulu dan *presumption* tidak diberlakukan atas tindakan yang cacat sejak lahir.

Sebaliknya, Putusan PTUN Jakarta (misalnya No. 49/G/2021/PTUN-JKT tanggal 30 Juli 2021) dan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 menunjukkan pola bermasalah. Dalam kasus Jakarta, pengadilan cenderung memulai dari praduga keabsahan keputusan pertanahan dan melindungi pelaksanaannya, tanpa menguji mendalam proses yang dilanggar terkait keberadaan kawasan hutan yang masih tercatat dalam SHGU. Demikian pula Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat: meskipun

menemukan cacat formil (*ultra vires* dalam pembentukan), Mahkamah masih membiarkan norma tersebut berlaku sementara dengan *presumption* keabsahan, membalik urutan hierarkis yang seharusnya menguji legalitas dulu.³⁶

Kesalahan utama dalam kedua kasus adalah pengadilan langsung menerapkan *presumption* sebagai titik tolak analisis, mengesampingkan uji legalitas. Alih-alih menelusuri “jejak” kewenangan ke norma lebih tinggi (sesuai struktur Hallevy), *presumption* dijadikan “tameng” yang melindungi KTUN bermasalah, sehingga tindakan *ultra vires* tetap berjalan dan merugikan pihak yang dilindungi hukum.

Penerapan hierarki yang keliru ini menimbulkan dampak serius terhadap perlindungan kepentingan umum. Ketika tindakan *ultra vires* dilegalkan melalui *presumption*, negara berpotensi mengalami kerugian finansial (misalnya pengeluaran publik tanpa dasar sah), konflik sosial akibat pelanggaran hak warga, dan kerusakan lingkungan ketika izin ilegal tetap ditegakkan. Kasus pertanahan Lumajang mengilustrasikan bagaimana keputusan tanpa kewenangan yang sah dapat memicu sengketa lahan berkepanjangan.

Lebih jauh, distorsi hierarki ini melemahkan kepastian hukum dan kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan. Masyarakat melihat PTUN tidak konsisten: satu kasus membatalkan KTUN karena cacat kewenangan (Surabaya), sementara kasus serupa dilindungi *presumption* (Jakarta). Akibatnya, warga enggan mengajukan gugatan karena merasa kalah sebelum bertarung, sementara pejabat cenderung bertindak sewenang-wenang dengan keyakinan bahwa *presumption* akan menyelamatkannya.

Bagi hakim PTUN, diperlukan pedoman langkah penalaran yang eksplisit: (1) uji *prima facie* legalitas (sumber dan batas kewenangan, prosedur, tujuan); (2) jika legalitas gagal, batalkan KTUN tanpa *presumption*; (3) jika legalitas terpenuhi, terapkan *Presumptio Iustae Causa* untuk beban pembuktian dan penundaan pelaksanaan. Pedoman ini dapat dimasukkan dalam peraturan Mahkamah Agung sebagai acuan wajib dalam pertimbangan putusan.

D. Penutup

Penelitian ini menunjukkan bahwa asas *Presumptio Iustae Causa* tidak dapat berdiri sendiri atau sejajar dengan Prinsip Legalitas, melainkan harus diposisikan sebagai prinsip sekunder yang diturunkan darinya dalam struktur hierarkis teori hukum Gabriel Hallevy. Analisis terhadap praktik PTUN mengonfirmasi bahwa penyimpangan hierarki ini—dengan memulai dari *presumption* sebelum menguji legalitas—menjadi sumber utama legalisasi tindakan *ultra vires*, merugikan kepentingan umum, dan melemahkan karakter negara hukum Indonesia.

Menempatkan *Presumptio Iustae Causa* secara tegas di bawah Prinsip

³⁶ *Op. Cit.* Anggun Rafiqah Aushaf.

Legalitas, dengan bantuan struktur Hallevy (*supra-principle* → *fundamental principle* → *secondary principle* → *specific provisions*), merupakan kunci untuk mencegah pengesampingan legalitas dan menjaga koherensi sistem hukum administrasi. Pendekatan “uji legalitas terlebih dahulu, baru *presumption*” tidak hanya memulihkan urutan logis derivasi norma, tetapi juga memperkuat akuntabilitas pemerintah, perlindungan hak warga, serta supremasi hukum sebagai fondasi negara hukum.

Dengan rekonstruksi ini, praktik PTUN dapat menjadi lebih konsisten dan kredibel, sementara pembuat undang-undang memiliki dasar normatif untuk mengkodifikasi hierarki prinsip secara eksplisit. Pada akhirnya, pemahaman yang benar tentang posisi hierarkis kedua asas tersebut menegaskan komitmen Indonesia terhadap Negara Hukum, di mana tidak ada tindakan pemerintahan yang sah tanpa dasar hukum yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bachsan Mustafa. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001.
- G. Hallevy. *A Modern Treatise on the Principle of Legality in Criminal Law*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 2010.
- Kadar Pamuji, dkk. *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*. Purwokerto: Unsoed Press, 2023.

Jurnal

- A'an Efendi dan Sudarsono. "Tindakan *Ultra Vires* Organ Pemerintahan dan Konsekuensi Hukumnya". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Volume 53 Nomor 2* (Juli 2024).
- Indah Fitriani Sukri dan Anna Erliyana. "Konsep Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara: Menguji Asas *Presumptio Iustae Causa* dalam Sengketa Tata Usaha Negara". *Jurnal Hukum & Pembangunan Volume 52 Nomor 1* (Maret 2022).
- Ratih Sulastri. "Keabsahan *Presumptio Iustae Causa* Sebagai Pilar Keadilan Dalam Peraturan Perundang-Undangan". *Journal of Human and Education Volume 4 Nomor 6* (Tahun 2024).
- Rhaysya Admami Habibani, Aldri Frinaldi, dan Roberia. "Penerapan Prinsip Legalitas dalam Kebijakan Administrasi Publik". *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu Volume 2 Nomor 12* (Desember 2024).
- Vincent Suriadinata. "Asas *Presumptio Iustae Causa* dalam KTUN: Penundaan Pelaksanaan KTUN oleh Hakim Peradilan Umum". *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 Nomor 2* (April 2018).

Skripsi/Tesis/ Disertasi

- Anggun Rafiqah Aushaf. "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 Tentang Pengujian UU Cipta Kerja Perspektif Masalah Mursalah". Skripsi Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Salatiga. Salatiga, 2022.

Websites

- HALLOJENDELA. "Asas *Presumptio Iustae Causa*". <https://jendelahukum.com/asas-presumptio-iustae-causa/>. Diakses 2 Desember 2025.
- Institute for Criminal Justice Reform. "Ketentuan Hukum Yang Hidup Dalam Masyarakat di RKUHP Ancam Hak Warga Negara". <https://icjr.or.id/ketentuan-hukum-yang-hidup-dalam-masyarakat-di-rkuhp-ancam-hak-warga-negara/>. Diakses 3 Desember 2025.
- Muhammad Yasin. "Penerapan *Presumptio Iustae Causa* dalam Sengketa Pajak". <https://www.hukumonline.com/stories/article/lt62964a3b8a5a3/penerapan-presumptio-iustae-causa-dalam-sengketa-pajak/>. Diakses 3 Desember 2025.

Yurisprudensi dan Peraturan Perundang-undangan

- Republik Indonesia. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 49/G/2021/PTUN-JKT tanggal 30 Juli 2021.

- _____. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- _____. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- _____. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.