

PENJELASAN HUKUM (*RESTATEMENT*) KONSEP TINDAKAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN MENURUT UNDANG- UNDANG NO. 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Legal Explanation (Restatement) of The Concept of Government Administrative Actions According to Law no. 30 of 2014 Concerning Government Administration

Muhammad Adiguna Bimasakti

Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura

[*muhammad1adiguna@gmail.com*](mailto:muhammad1adiguna@gmail.com)

Received 08-03-2021; Revised 01-09-2021; Accepted 06-09-2021

[*https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.64-92*](https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.64-92)

Abstrak

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) mengatur terdapat dua jenis perbuatan Administrasi Pemerintahan yakni Keputusan Administrasi Pemerintahan dan Tindakan Administrasi Pemerintahan. Dalam praktek peradilan tata usaha negara, terminologi Tindakan Administrasi Pemerintahan sering dimaknai berbeda dengan konsep Tindakan Faktual. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Metode penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif mengguankan pendekatan *statutory Approach* dan *conceptual Approach*. Hasil penelitian menunjukan bahwa Konsep “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP dapat dimaknai secara gramatikal, historis dan sistimatis sebagai Tindakan Faktual yang dimaksud dalam Pasal 87 huruf a UU AP. Kewenangan mengadili sengketa administrasi pemerintahan dengan objek sengketa berupa Tindakan Faktual dan Penetapan Tertulis ada pada Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan yang objek sengketanya berupa Tindakan Hukum lainnya yang tidak

tertulis tidak dapat diklasifikasikan sebagai Tindakan Faktual (Tindakan Administrasi pemerintahan) atau pun Penetapan Tertulis (Keputusan Administrasi pemerintahan) sehingga menjadi kewenangan Peradilan Umum sebagai peradilan residual (*resrechter*).

Kata Kunci: Tindakan Administrasi Pemerintahan, Tindakan Faktual, *Bestuursbandelingen*, Tindakan Hukum.

Abstract

*Law No. 30 of 2014 concerning Government Administration (UU AP) stipulates two types of Administrative Actions, namely Government Decrees and Government Administrative Actions. In judicial practice in the administrative courts, the term Government Administrative Action is often interpreted differently from the concept of Real Action. This study aims to determine the concept of Government Administrative Action according to Law No. 30 of 2014 concerning Government Administration. The writing method used in this research is normative juridical method using statutory approach and conceptual approach. The results of the study show that the concept of "Government Administrative Action" in Article 1 point 8 of the UU AP can be interpreted grammatically, historically and systematically as Real Action as referred to in Article 87 letter a of the UU AP. The jurisdiction for administrative dispute where the objects are "real act" (government administrative action) and "written decision" (government decrees) lays on administrative court, where as for other legal acts which cannot be classified as real act (government administrative action) or written decision (government decrees) lays on the general court as residual jurisdiction (*resrechter*).*

Keywords: Government Administrative Actions, Real Actions, Administrative Actions, Juridical Actions.

Pendahuluan

1. Latar Belakang

Secara umum sejak diundangkannya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) telah terjadi perluasan kewenangan peradilan tata usaha negara¹, yang salah satunya

¹ Muhammad Amin Putra, *Keputusan Tata Usaha Negara yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum Sebagai Objek Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara*,

diatur dalam “Tindakan Administrasi Pemerintahan”. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur adanya “Tindakan Administrasi Pemerintahan” yang didefinisikan sebagai:

8. Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Untuk seterusnya di dalam UU AP antara Keputusan dengan Tindakan hampir selalu disandingkan. Akan tetapi kemudian di dalam Pasal 87 huruf a muncul sebuah terminologi lain yakni “Tindakan Faktual” yang sebelumnya tidak pernah muncul sama sekali di dalam pasal-pasal UU AP dan hanya muncul satu kali dalam keseluruhan UU AP (fenomena *hapax legomenon*²). Kemudian tahun 2019 Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Dalam PERMA No. 2 Tahun 2019 tersebut yang digunakan adalah “Tindakan Pemerintahan”, bukan “Tindakan Administrasi Pemerintahan” atau pun “Tindakan Faktual”.

Beberapa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menafsirkan “Tindakan Administrasi Pemerintahan” secara beragam. Ada yang bahkan memperluasnya kepada “Tindakan tidak mengesahkan dan melantik” sebagaimana contohnya Putusan PTUN Banda Aceh No. 20/G/2020/PTUN.BNA yang amarnya menyatakan:

Jurnal Hukum Peratun Vol. 3, No. 1 Februari 2020, hlm. 3. DOI: <https://doi.org/10.25216/peratun.312020.1-18>

² *Hapax Legomenon* (Jamak: *Hapax Legomena*) adalah terminologi bahasa Yunani untuk menggambarkan sebutan bagi frasa/kata yang hanya muncul satu kali dalam keseluruhan teks. Maknanya tidak dapat ditentukan melalui studi kata-perkata semata, melainkan hanya dapat diperoleh melalui pemahaman tentang konteks linguistik. Lihat dalam: W.R. Oakes, *Toward a contextual, inter-textual and linguistic translation of the hapax legomenon term shubbiba lahum that is found in Surat al-Nisa' 4 aya 157*, dalam Buku: Hassane Darir, Abdelhamid Zahid, Moulay Youssef Elidrissi (Editor), *Qur'anic Narratives and the Challenges of Translation*, Irbid-Jordan: Modern Books World, 2014, hlm. 146.

3. Menyatakan batal perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (onrecreatige overheidsdaad) yang dilakukan oleh Bupati Aceh Timur berupa tindakan tidak mensabkan dan melantik Penggugat sebagai Keuchik terpilih secara sah dalam pemilihan Keuchik Gampong Blang Pauh Dua Kecamatan Julok Kabupaten Aceh Timur;

Ada pula yang memasukkan pernyataan lisan sebagai “Tindakan Administrasi Pemerintahan” menurut UU AP seperti misalnya Putusan PTUN Jakarta No. 99/G/2019/PTUN.JKT yang amarnya menyatakan:

2. Menyatakan Tindakan Pemerintah berupa Penyampaian Tergugat dalam Rapat Kerja antara Komisi III DPR RI dan Jaksa Agung RI pada tanggal 16 Januari 2020 yang menyampaikan: "... Peristiwa Semanggi I dan Semanggi II yang sudah ada hasil rapat paripurna DPR RI yang menyatakan bahwa peristiwa tersebut bukan merupakan pelanggaran HAM berat, seharusnya Komnas HAM tidak menindaklanjuti karena tidak ada alasan untuk dibentuknya Pengadilan ad hoc berdasarkan hasil rekomendasi DPR RI kepada Presiden untuk menerbitkan Keppres pembentukan Pengadilan HAM ad hoc sesuai Pasal 43 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM" adalah perbuatan melawan hukum oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan;

Ada pula yang memasukkan Tindakan di dalam pelaksanaan amar putusan untuk mengembalikan barang bukti menurut hukum acara pidana sebagai bagian dari “Tindakan Administrasi Pemerintahan” menurut UU AP seperti Putusan PTUN Jakarta No. 199/G/2020/PTUN.JKT yang amarnya sebagai berikut:

2. Menyatakan batal tindakan Tergugat yang tidak melaksanakan putusan Peninjauan Kembali No. 58 PK/Pid/2018 tertanggal 14 November 2018 khususnya amar putusan angka (5) huruf (b) yang berbunyi: “Menyatakan Barang Bukti berupa: Barang Bukti yang disita dari Sujono Kusni alias Beni berupa barang bukti nomor 1 sampai dengan nomor 10 dikembalikan kepada Sujono Kusni alias Beni”;

Selain dari Putusan Pengadilan, dapat pula dilihat penafsiran mengenai apa itu “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dari beberapa ahli hukum. Ada literatur yang menganggap “Tindakan Administrasi Pemerintahan” menurut Pasal 1 angka 8 UU AP sebagai “tindakan tidak tertulis berdasarkan hukum publik (*unwritten public law juridical acts*;

ongeschreven publiekrechtelijke rechtsbandelingen)). Sehingga menurutnya “Tindakan Administrasi Pemerintahan” menurut Pasal 1 angka 8 UU AP adalah Keputusan (Tindakan Hukum di ranah Hukum Publik) yang Tidak Tertulis. Bahkan juga “Tindakan Administrasi Pemerintahan” menurut Pasal 1 angka 8 UU AP dijumpuhkan kepada *Administrative Actions* dalam sistem hukum anglo-saxon karena ia menyetarakan Pasal 1 angka 8 dengan *Administrative Actions*.³ Sedangkan Tindakan Faktual dalam Pasal 87 huruf a UU AP ia maknai sebagai *Administrative Rechtsbandeling* atau Tindakan Hukum Administratif.⁴

Dalam literatur lain yang pernah Penulis kemukakan dalam beberapa buku atau artikel Jurnal, “Tindakan Administrasi Pemerintahan” menurut Pasal 1 angka 8 UU AP adalah sama dengan Tindakan Faktual (*Feitelijke Handelingen*) dalam Pasal 87 huruf a UU AP⁵ atau dikenal juga dengan Perbuatan Material. Lalu pertanyaan mendasarnya adalah apakah sebenarnya “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP dalam pandangan Ilmu Hukum Administrasi Pemerintahan? Kemudian apa saja potensi kerancuan konsep “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP?

³ Lihat: Enrico Simanjuntak, "Restatement Tentang Yuridiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (Restatement On Judicial Jurisdiction In Administrative Tort)", Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 48 No.1, (Januari 2019): hlm. 44, DOI: 10.14710/mmh.48.1.2019.32-48. Lihat juga pada catatan kaki nomor 38 terdapat penjumlahan Pasal 1 angka 8 UU AP dengan *Administrative Action* dalam tradisi *common law* yakni sebagai: “the acts of administrative agencies, covering any of their administrative, judicial or (limited) legislative functions”. Neil Hawke & Neil Parppworth, *Introduction To Administrative Law*, London: Cavendish Publishing Limited, 1995, hlm. xlv. Jika diteliti maka *Administrative Action* yang dimaksud dalam literatur tersebut sebetulnya adalah *Bestuursbandelingen* dalam sistem hukum Belanda. Penjelasan pada bagian Pembahasan tulisan ini. Sebagai perbandingan baca juga Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018).

⁴ Enrico Simanjuntak, *ibid*, hlm. 45.

⁵ Muhammad Adiguna Bimasakti, *Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) oleh Pemerintah dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Peratun Vol. 1, No. 2 Oktober 2018, hlm. 268. DOI: <https://doi.org/10.25216/peratun.122018.265-286>

2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas maka ada pun pokok permasalahan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah sebenarnya “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP dalam pandangan Ilmu Hukum Administrasi Pemerintahan?
- b. Apa saja potensi kerancuan konsep “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP?
- c. Menjadi kewenangan peradilan manakah sengketa administrasi pemerintahan dengan objek sengketa Perbuatan Pemerintahan (Tindakan Hukum dan Tindakan Faktual) menurut UU AP?

3. Metode Penulisan

Metode dalam penulisan ini adalah yuridis-normatif, yakni pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum dengan cara menelaah konsep-konsep, teori-teori, asas-asas hukum dan peraturan perundang-undangan, serta literatur yang terkait dengan objek tulisan. Dalam hal ini maka penulisan ini menggunakan seluruh bahan hukum terkait dengan bahasan mengenai “Tindakan Administrasi Pemerintahan”. Adapun tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui apakah yang dimaksud “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan apakah sama antara “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dengan “Tindakan Faktual” berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dalam mencari makna sebenarnya dari “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP maka tulisan ini menggunakan metode *Restatement*. Dalam literatur, *Restatement*, dalam konteks ilmu hukum merupakan kegiatan riset untuk memberikan penjelasan kembali (*restatement*) terhadap isu-isu hukum tertentu.⁶ *Restatement* ini adalah sebagai salah satu metode yang dipilih untuk mencapai kepastian hukum atas suatu isu hukum. Kepastian hukum adalah salah satu asas yang harus tercermin dalam materi muatan

⁶ Chandra M. Hamzah, *Penjelasan Hukum (Restatement) Tentang Bukti Permulaan yang Cukup*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2014), hlm. v.

Peraturan Perundang-undangan.⁷ Pada tulisan ini *restatement* digunakan agar jelas konsep mengenai “Tindakan Administrasi Pemerintahan” menurut UU AP sehingga tidak rancu lagi dalam penggunaan praktik.

Pada *restatement* yang dibuat dalam tulisan ini akan digunakan tiga jenis penafsiran, yakni Penafsiran Historis, Penafsiran Gramatikal, dan Penafsiran Sistematis. Penafsiran Historis dipilih untuk menjelaskan aspek historis dari timbulnya definisi “Tindakan Administrasi Pemerintahan” pada Pasal 1 angka 8 UU AP melalui teks Naskah Akademiknya. Penafsiran Gramatikal dipilih untuk menjelaskan teks dari Pasal 1 angka 8 UU AP berdasarkan kata-kata dan gramatika yang terkandung dalam kalimat definisi “Tindakan Administrasi Pemerintahan” pada Pasal 1 angka 8 UU AP agar didapati konsep yang menjelaskan syukur-syukur menjelaskan secara *an sich*.⁸ Terakhir Penafsiran Sistematis dipilih untuk melihat keterkaitan antara “Tindakan Administrasi Pemerintahan” pada Pasal 1 angka 8 UU AP dengan pasal-pasal lain dalam UU AP utamanya Pasal 87 UU AP yang menjadi jembatan perluasan kewenangan peradilan tata usaha negara dari UU AP kepada Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata

⁷ Dani Elpah dan Disiplin Manao. *Angkanisasi Sebagai Jaminan Kepastian Hukum dalam Konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Peratun Vol. 2, No. 1 Februari 2019, hlm. 1. DOI: <https://103.226.55.75/index.php/peratun/article/view/166>.

⁸ *An sich* atau *das ding an sich* (*the thing in itself*) merupakan konsep yang dikemukakan oleh Immanuel Kant tentang hakikat suatu objek terlepas dari unsur-unsur di luar objek tersebut termasuk gejalanya (*erscheinung*). Untuk rujukan lebih lanjut lihat: Immanuel Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, (Hamburg: Felix Meiner, 1952), hlm. 82-87. Meski pun filsuf pasca Kant banyak yang menentang konsep ini dengan alasan mustahil mengetahui suatu objek secara *an sich* (“Pengetahuan yang dapat dijangkau oleh akal budi yang murni hanyalah pengamatan yang berupa gejala, sedangkan hakikat sesuatu atau Noumenon atau *das Ding an Sich* tidak dapat diperoleh.” Endang Daruni Asdi, “Imperatif Kategoris dalam Filsafat Moral Immanuel Kant.”, Jurnal Filsafat, No. 23 (November 1995): hlm. 11, DOI: <https://doi.org/10.22146/jf.31607>). Menurut Penulis sendiri pengamatan secara konseptual dalam Ilmu Hukum sangat mungkin digunakan untuk mencari konsep *das ding an sich* karena konsep-konsep dalam hukum itu dibuat sendiri oleh manusia, yang dalam hal ini adalah pembuat undang-undang yang tertuang dalam teks pasalnya. Jika tidak tercapai *das ding an sich* maka setidaknya dapat ditemukan *das ding fur uns* (*the thing for us*) dalam pembahasan tulisan ini.

Usaha Negara sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pembahasan

1. Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 1 angka 8 UU AP Menurut Pandangan Ilmu Hukum Administrasi Pemerintahan

a. Perbuatan-Perbuatan Administrasi Pemerintahan

Secara teori, kategorisasi dari Perbuatan-Perbuatan Administrasi Pemerintahan⁹ (*Bestuurshandelingen*) dapat dibagi menjadi dua, yakni *Feitelijke Handelingen* (bisa juga disebut *Materiel Daad* / Perbuatan Material¹⁰ atau Tindakan Faktual), dan juga *Rechtsbandelingen* (Tindakan Hukum). Segala bentuk Perbuatan Pemerintahan ini terkumpul dalam satu *genus* yang disebut dengan *Bestuursbandelingen* atau Perbuatan-perbuatan Administrasi Pemerintahan.

Dalam tradisi hukum *common law* maka *Bestuursbandelingen* ini juga bisa disebut *Administrative Actions* sebagaimana dijelaskan oleh Neil Hawke dan Neil Parpworth yakni: “*the acts of administrative agencies, covering any of their administrative, judicial or (limited) legislative functions*”.¹¹ secara bebas dapat diterjemahkan menjadi: “perbuatan-perbuatan pejabat-pejabat pemerintahan, yang mencakup segala jenis fungsi pemerintahan, yudisial, atau legislatif (yang terbatas).” Fungsi yudisial dan legislatif di sini adalah sifatnya terbatas yakni misalnya menyelesaikan upaya administratif¹² (melalui *agencies* atau *bodies* yang khusus dibuat untuk itu)

⁹ Di dalam Tulisan ini akan digunakan istilah “*Bestuursbandelingen*” atau “Perbuatan-Perbuatan Administrasi Pemerintahan” agar tidak tercampur dengan istilah Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 1 angka 8 UU AP.

¹⁰ Philipus M. Hadjon, et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cet-1, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993), hlm. 176.

¹¹ Neil Hawke dan Neil Parpworth, *Introduction To Administrative Law*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1996), hlm. xlv (pada bagian “*Glossary of Terms*”).

¹² Upaya Administratif atau *Administrative proceedings* adalah proses penyelesaian sengketa administrasi oleh pejabat atau badan pemerintah. Di negara-negara yang menganut tradisi hukum Inggris lembaga-lembaga ini disebut *administrative tribunals* yang berperan penting dalam penyelesaian sengketa administrasi meski pun bukan

sebagai bagian dari pelaksanaan quasi-yudisial, dan membuat peraturan pelaksana dari undang-undang sebagai “legislatif” terbatas.

Tindakan Faktual ini disebut “biasa” karena pada dasarnya Tindakan ini tidak memiliki dampak hukum secara administratif. Oleh karenanya ia bisa juga disebut tindakan faktual, karena akibat yang timbul merupakan akibat faktual bukan akibat hukum. Sedangkan Tindakan Hukum (*Rechtsbandelingen*) inilah yang memiliki akibat hukum. Akibat hukum merupakan akibat atau implikasi yang menyebabkan hilang atau timbulnya hak dan/atau kewajiban; berubah, hilang, atau timbulnya suatu status atau hubungan hukum; atau menimbulkan sanksi¹³.

Secara garis besar berdasarkan bentuknya *Bestuursbandelingen* dapat dikategorikan menjadi:

- a. Tindakan Hukum di ranah Hukum Publik (*Publiekrechtelijke Rechtsbandelingen*), atau yang disebut Indroharto sebagai *Administrative Rechtsbandeling*¹⁴ yang bersifat internal dan bersifat eksternal. Sedangkan yang bersifat eksternal terdiri dari Tindakan Hukum di ranah Hukum Publik yang Sepihak (*eenzijdige*), dan Tindakan Hukum di ranah Hukum Publik Banyak Pihak (*Meerzijdige*), serta dapat berupa Tindakan Tertulis (Keputusan/Penetapan Tertulis – *Geschreven Publiekrechtelijke*

bagian dari kekuasaan kehakiman (*rechtspraak/judiciary*) melainkan fungsi *quasi-rechtspraak*. Lihat: Peter Cane, *Administrative Tribunals and Adjudications*, (Oxford and Portland: Hart Publishing, 2009), hlm. 3. Di sana misalnya dijelaskan di Australia terdapat lembaga bernama AAT (*The Administrative Appeals Tribunal*) yang bukan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman melainkan bagian dari *government bodies* (Badan Pemerintahan): “First, the AAT is not a court. This statement can be explained quite precisely because in Australian federal law, the word ‘court’ has a technical constitutional meaning, namely a body established under Chapter III of the Constitution, the judges of which are appointed in accordance with section 72 of the Constitution (with security of tenure and salary protection) and the predominant function of which is the exercise of federal judicial power. Under Australian federal constitutional law, non-judicial functions may not be conferred on federal courts unless they are incidental to the exercise of judicial power. As will be explained in much more detail later, the characteristic function of the AAT – ‘merits review’ – is non-judicial and so cannot be conferred on a federal court.”

¹³ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 295.

¹⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), hlm. 146.

Rechtsbandelingen) mau pun tidak tertulis (*Ongeschreven Publiekrechtelijke Rechtsbandelingen* seperti rambu lalu lintas atau marka jalan. Keputusan Fiktif juga secara *an sich* merupakan Keputusan Tidak Tertulis, namun disamakan dengan KTUN tertulis menurut Pasal 3 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara);

- b. Tindakan Hukum di ranah Hukum Perdata (*Privaatrechtelijke Rechtsbandelingen*), yang dapat berupa Perjanjian tertulis mau pun tidak tertulis (*Gentlemen Agreement*); dan
- c. Tindakan Faktual (*Feitelijke Handelingen*). Tindakan Faktual memiliki ciri dapat dirasakan langsung secara faktual oleh subjek yang dituju, atau kepada khalayak umum, baik berupa Tindakan Penjelasan (*Explanatory acts / willenserklaringen*) mau pun Fungsi Faktual (*Factual Function / Verrichtungen*). Misalnya: pengumuman terjadinya gempa bumi, penyitaan/pemusnahan barang, pembongkaran bangunan, pembayaran gaji, atau pembangunan gedung. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Rene Seerden dan F.A.M. Stroink:

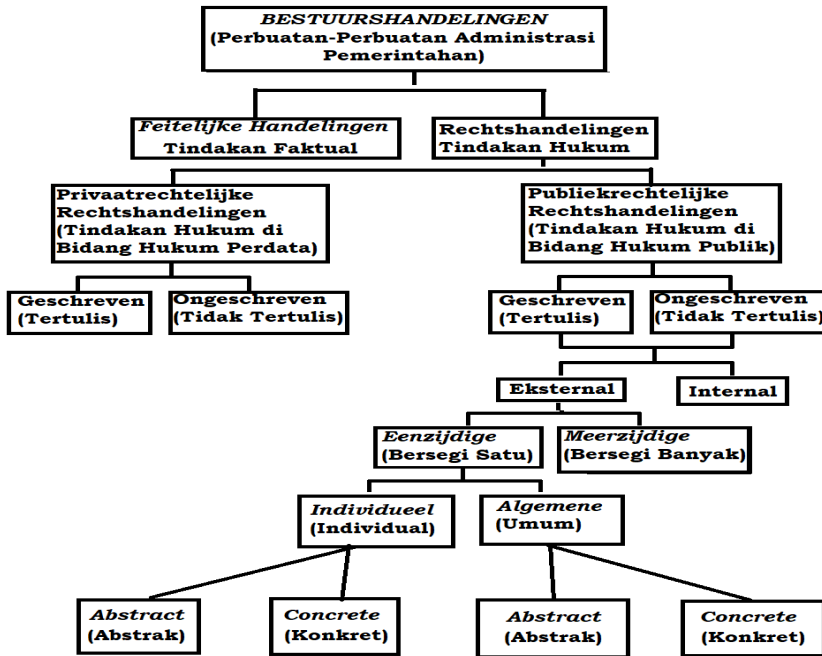
*A distinction within public real acts can be made between explanatory acts (willenserklaringen), for example information, public warning, reporting, arrangements or expert opinion, and acts in the form of factual function (Verrichtungen), for example payment of money, police patrol, or travel by official vehicle.*¹⁵

Terjemah:

Tindakan Nyata (Faktual) Publik dapat dibedakan menjadi “Explanatory Acts” (Willenserklaringen) sebagai contoh: informasi, peringatan publik, laporan, susunan, pendapat ahli; kemudian tindakan-tindakan berbentuk “Factual Function” (Verrichtungen) sebagai contoh: Pembayaran sejumlah uang, patrol polisi, atau perjalanan dengan kendaraan dinas.

¹⁵ René Seerden dan Frits A. M. Stroink, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis*, (Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2007), hlm. 113-114.

Sehingga bagannya dapat dibagi sebagai berikut:



Gambar 1. Bagan Perbuatan-Perbuatan Administrasi Pemerintahan (*Bestuurshandelingen*)¹⁶

Berdasarkan pembahasan pada bagian ini maka jelas perbedaan antara Perbuatan-Perbuatan Administrasi Pemerintahan (*Bestuurshandelingen*), Tindakan Hukum (*Rechtshandelingen*) dan Tindakan Faktual (*Feitelijke Handelingen*). Perbedaan tersebut dapat digunakan untuk menganalisis apakah “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP merupakan *Bestuurshandelingen*, *Rechtshandelingen*, atau *Feitelijke Handelingen* pada bagian-bagian selanjutnya.

¹⁶ Diolah oleh Penulis dengan penyesuaian dari pendapat Van Wijk dan Konijnenbelt (1984) sebagaimana dikutip oleh Indroharto, *Op.Cit.*, hlm. 145, dan Philipus M. Hadjon, *et.al. Op.Cit.*, hlm. 311.

b. Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam Kacamata Penafsiran Historis

Penafsiran Historis adalah metode penafsiran hukum yang memiliki dua makna, yakni penafsiran dengan melihat sejarah suatu undang-undang, dan penafsiran dengan melihat sejarah dari suatu sistem hukum.¹⁷ Dalam konteks tulisan ini yang dapat digunakan adalah dengan melihat sejarah pembentukan UU AP.

UU AP diundangkan pada Oktober 2014. Sebelum diundangkan pembahasan RUU Administrasi Pemerintahan ini terbilang cukup panjang yakni sejak Tahun 2004.¹⁸ Pada waktu pembentukannya terdapat suatu Naskah Akademik yang dibuat oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi setebal 74 halaman. Dalam Naskah Akademik RUU AP tersebut, dijelaskan bahwa di dalam RUU AP kelak akan diatur mengenai dua objek perbuatan pemerintahan yakni “Keputusan Tata Usaha Negara” dan “Tindakan Nyata” (*Real Action*).

Dalam Naskah Akademik RUU AP tersebut dijelaskan bahwa Tindakan Nyata atau *Real Action* adalah:

Tindakan nyata adalah instrumen yang ditujukan pada akibat fakta dari sebuah tindakan yang tidak memiliki dampak terhadap status hukum dari warga negara (tindakan sederhana dari pihak berwenang). Terdapat perbedaan antara tindakan nyata publik yang berbentuk tindakan yang dapat dijelaskan (explanatory acts) seperti penyediaan informasi, peringatan publik, laporan, rencana atau pendapat ahli serta bentuk tindakan yang mempunyai fungsi fakta (factual function) seperti pembayaran sejumlah uang, patroli polisi, atau perjalanan yang dilakukan oleh kendaraan dinas¹⁹.

Apabila dicermati, maka sesungguhnya definisi Tindakan Nyata yang diberikan oleh Naskah Akademik RUU AP di atas merupakan

¹⁷ Hendrik Ph. Visser 't Hooft, *Penemuan Hukum*, (judul asli *Rechtsvinding*), diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, (Bandung: Laboratorium Hukum FH Universitas Parahyangan, 2001), hlm.29.

¹⁸ <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/8053/t/RUU+Administrasi+Pemerintahan+Menjamin+Kepastian+Hukum+Pemerintah+dan+Publik> diakses pada 6 Maret 2021 Pukul 19.00 WIT.

¹⁹ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*, tanpa tahun, hlm. 53.

definisi dari Tindakan Faktual dalam doktrin dari Rene Seerden dan F.A.M. Stroink sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Jika keterangan dalam Naskah Akademik tersebut dikontekstualisasikan secara historis dengan UU AP yang sudah diundangkan pada Tahun 2014, yakni pada Pasal 1 angka 8 UU AP maka yang dimaksud sebagai “Tindakan Administrasi Pemerintahan” adalah sebutan lain dari “Tindakan Nyata” (*Real Action*). Sehingga dapat disimpulkan bahwa secara penafsiran historis “Tindakan Administrasi Pemerintahan” adalah jelmaan atau pengejawantahan dari “Tindakan Nyata (*Real Action*)” atau “Tindakan Faktual”. Oleh karena itu secara *mutatis-mutandis* ketentuan Pasal 1 angka 8 UU AP sejalan dengan Pasal 87 huruf a UU AP, atau dengan kata lain bahwa yang dimaksud “Tindakan Administrasi Pemerintahan” merupakan Tindakan Faktual. Untuk lebih meyakinkan maka selanjutnya akan dilakukan pembahasan dengan menggunakan Penafsiran Gramatikal.

c. Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam Kacamata Penafsiran Gramatikal

Penafsiran Gramatikal adalah metode penafsiran hukum yang menggunakan kata-kata dan susunan kata (gramatika atau sintaksis) dalam suatu undang-undang.²⁰ Penafsiran Gramatikal digunakan dalam tulisan ini untuk menjelaskan isi teks dari Pasal 1 angka 8 UU AP berdasarkan kata-kata dan gramatika yang terkandung dalam kalimat definisi “Tindakan Administrasi Pemerintahan” pada Pasal 1 angka 8 UU AP terlepas dari konteks sejarah dan kaitannya dengan ketentuan-ketentuan lain yang terkait.

Pengaturan definisi “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP adalah sebagai berikut:

Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan

Pertama yang akan dilakukan adalah dengan melakukan bedah makna dari nomenklatur yang diberikan dalam Pasal 1 angka 8 UU AP yakni “Tindakan Administrasi Pemerintahan”.

Secara bahasa atau etimologis “Tindakan Administrasi Pemerintahan” terdiri dari tiga kata yakni “Tindakan”, “Administrasi”

²⁰ Hendrik Ph. Visser 't Hooft, *Loc.Cit.*

dan “Pemerintahan”. Kata “Tindakan” dalam bahasa Indonesia sebenarnya memiliki arti (KBBI Daring): “*sesuatu yang dilakukan; perbuatan*”²¹. Menurut KBBI “Tindakan” memiliki persamaan arti (sinonim) dengan “perbuatan”. Dalam literatur-literatur klasik, kata “Tindakan” ini merupakan terjemahan dari dua kata dalam Bahasa Belanda, yakni antara kata “*Daad*”, atau “*Handeling*”. Menurut <https://dictionary.cambridge.org> “*Daad*” dalam Bahasa Belanda berarti “*act [noun] something done deed [noun] something done; an act feat [noun] an impressive act or achievement.*”²² Sedangkan “*Handeling*” berarti: “*action [noun] the events (of a play, film etc).*”²³ Dengan demikian terminologi “Tindakan” dan “Perbuatan” dalam Bahasa Indonesia setara dengan kata “*Daad*” dan “*Handeling*” dalam Bahasa Belanda, serta “*Deed*” dan “*Action*” dalam Bahasa Inggris. Yang unik adalah penggunaan terminologi “Administrasi Pemerintahan” dalam UU AP termasuk Pasal 1 angka 8. Dalam Bahasa Inggris mau pun Belanda, kata “*Administratie*” atau “*Administration*” juga bisa bermakna “*Bestuur*” atau “*Governance*” sehingga menggunakan kata Administrasi dalam kata “Administrasi Pemerintahan” adalah suatu hal yang kurang bermanfaat. Mungkin lebih tepat jika digunakan terminologi “Administrasi Negara”. Berdasarkan penjabaran tersebut secara etimologis “Tindakan Administrasi Pemerintahan” ini dalam Bahasa Belanda memiliki artian yang sama dengan “*Bestuurshandelingen*” (Tindakan/Perbuatan-Perbuatan Administrasi Pemerintahan). Namun apakah secara terminologis “Tindakan Administrasi Pemerintahan” menurut Pasal 1 angka 8 UU AP sama dengan *Bestuurshandelingen* dalam doktrin hukum administrasi yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya?

Sebagaimana telah disebut di atas bahwa “Tindakan Administrasi Pemerintahan” menurut Pasal 1 angka 8 adalah “*perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan*

²¹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tindakan> diakses pada 6 Maret 2021 Pukul 20.00 WIT.

²² <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/dutch-english/daad> diakses pada 6 Maret 2021 Pukul 20.10 WIT.

²³ <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/dutch-english/handeling> diakses pada 6 Maret 2021 Pukul 20.12 WIT.

pemerintahan.” Jika diuraikan penjelasannya adalah sebagaimana dalam tabel berikut ini:

Tabel 1. Penjelasan Unsur-Unsur “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP

Unsur dalam Pasal 1 angka 8 UU AP	Penjelasan
Perbuatan	Perbuatan menurut KBBI adalah <i>“sesuatu yang dilakukan; perbuatan”</i> ²⁴
Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara negara lainnya	Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam Pasal 1 angka 3 UU AP adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.
Melakukan dan/atau Tidak melakukan	Berarti perbuatan dalam arti positif di atas (aktif / <i>Commission</i>) dan/atau perbuatan dalam arti negatif (pasif / <i>omission</i>). ²⁵
Perbuatan Konkret	Konkret menurut KBBI adalah: <i>“nyata; benar-benar ada (berwujud, dapat dilibat, diraba, dan sebagainya).”</i> ²⁶

²⁴ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tindakan> diakses pada 6 Maret 2021 Pukul 20.00 WIT.

²⁵ *We have good reasons for the distinction between omissions and commissions: omissions may result from ignorance, and commissions usually do not; commissions usually involve more malicious motives and intentions than the corresponding omissions; and commissions usually involve more effort, itself a sign of stronger intentions.* Lihat: Mark Spranca, Elisa Minsk, and Jonathan Baron, “Omission and commission in judgment and choice.”, University of Pennsylvania 25 August 2003, hlm. 2. Diakses dari <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.137.9435&rep=rep1&type=pdf>

²⁶ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/konkret> diakses pada 6 Maret 2021 Pukul 20.15 WIT.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan	Menurut Utrecht, Penyelenggaraan Pemerintahan (<i>Overheidstaak</i>) berarti: Yang dimaksud dengan “administrasi” ialah gabungan jabatan-jabatan (<i>Complex van ambten</i>) yang di bawah pimpinan Pemerintah melaksanakan bagian tertentu dari pekerjaan pemerintah (<i>overheidstaak</i>), yakni bagian dari pekerjaan pemerintah yang tidak ditugaskan kepada badan-badan pengadilan, badan legislatif (pusat) dan badan-badan pemerintahan dari persekutuan-persekutuan hukum yang lebih rendah dari pada negara dan yang diberi kekuasaan untuk — berdasarkan inisiatif sendiri atau berdasarkan suatu perintah dari pemerintah pusat (<i>swatantra</i> dan “ <i>medebewind</i> ”) — memerintah sendiri daerahnya (<i>propinsi, daerah istimewa, kabupaten, kota, desa</i>) (<i>administrasi daerah swatantra</i>) ²⁷ .
---	---

Berarti dapat disimpulkan secara terminologis, “Tindakan Administrasi Pemerintahan” menurut Pasal 1 angka 8 UU AP berarti “Perbuatan baik secara aktif mau pun pasif, yang bersifat nyata, oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, dalam pelaksanaan pekerjaan yang tidak ditugaskan kepada badan-badan pengadilan, badan legislatif (pusat).” Dengan demikian secara terminologis “Tindakan Administrasi Pemerintahan” menurut Pasal 1 angka 8 UU AP adalah “Perbuatan/Tindakan Nyata” (*Real Action*) sebagaimana dijelaskan dalam Naskah Akademik RUU AP yang mana dalam pembahasan

²⁷ E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: N.V. Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 1953), hlm. 245, dengan penyesuaian ejaan.

sebelumnya berdasarkan Penafsiran Historis adalah sama dengan “Tindakan Faktual” (*Feitelijke Handelingen*).

Jika ada literatur yang menganggap bahwa “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP harus dimaknai sebagai “*Administrative Action*” (*Bestuurshandelingen*) maka hal ini keliru karena sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP memiliki sifat perbuatan konkret, sedangkan *Administrative Actions* (*Bestuurshandelingen*) memiliki sifat abstrak mau pun konkret. Yang benar adalah “Tindakan Administrasi Pemerintahan” sebagai bagian dari *Administrative Actions* (*Bestuurshandelingen*). Selain itu menyamakan Tindakan Faktual dalam Pasal 87 huruf a UU AP dengan Tindakan Hukum Publik Tidak Tertulis (*Unwritten public law juridical acts* atau *Ongeschreven publiekrechtelijke rechtshandelingen*) juga sebuah kekeliruan. Bagaimana mungkin Tindakan Faktual sama dengan Tindakan Hukum Tidak Tertulis sedangkan keduanya adalah dua spesies yang berbeda (Lihat Bagan di atas)? Bagaimana mungkin menyamakan kucing dengan ikan?

d. Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam Kacamata Penafsiran Sistematis

Penafsiran sistematis (*sistematische interpretatie*) berarti penafsiran dengan menangkap arti suatu naskah menurut hubungan suatu norma dengan norma lain.²⁸ Tujuannya dalam tulisan ini adalah untuk melihat kaitan antara Pasal 1 angka 8 UU AP dengan Pasal 87 UU AP yang menjadi jembatan antara UU AP dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 (UU PERATUN). Jembatan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Jembatan Unsur-Unsur Keputusan TUN UU Administrasi Pemerintahan kepada UU PERATUN²⁹

Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 (UU PERATUN)	Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan
--	--

²⁸ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 60.

²⁹ Muhammad Noor Halim Perdana Kusuma dan Muhammad Adiguna Bimasakti, *Panduan Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara dan Persidangan Elektronik (E-Litigasi)*, (Jakarta: Kencana, 2020), hlm. 36.

suatu penetapan tertulis	a. <i>penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;</i> ³⁰
yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara	b. <i>Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;</i>
yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku,	c. <i>berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;</i>
yang bersifat final,	d. <i>bersifat final dalam arti lebih luas</i>
yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.	e. <i>Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau</i>
konkret, individual	f. <i>Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.</i>

Tanpa adanya jembatan Pasal 87 UU AP ini maka Keputusan dan/atau Tindakan yang diatur dalam UU AP tidak dapat menjadi objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, karena jelas-jelas yang diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata

³⁰ Di sini kata “mencakup” tidak merujuk kepada frasa “penetapan tertulis” pada huruf a tersebut tetapi merujuk pada frasa “Keputusan Tata Usaha Negara” yang ada di tubuh Pasal 87. Sehingga cara membaca Pasal 87 huruf a UU AP yang tepat adalah: “Keputusan Tata Usaha Negara menurut UU PERATUN harus dimaknai juga mencakup penetapan tertulis dan/atau tindakan faktual.” Lihat: Muhammad Adiguna Bimasakti, *Loc.Cit.* Hal ini juga diperkuat dengan hal yang dirumuskan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2016 halaman 13 yakni Penetapan Tertulis dan/atau Tindakan Faktual. Bandingkan dengan pendapat Philipus M. Hadjon, “Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 4, Nomor 1 Maret 2015, hlm. 54: “Ketentuan ini memperluas konsep keputusan tata usaha negara sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1.9 UU PTUN. Menjadi tanda Tanya besar bahwa penetapan tertulis juga mencakup tindakan faktual. Apakah hal tersebut bukan merupakan Contradictio in termino? (bandingkan: yang dimaksud kambing juga mencakup kucing).”

Usaha Negara hanya mengatur objek sengketa berupa penetapan tertulis yang bersifat konkret individual dan final berakibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata saja. Jika Pasal 1 angka 7 (Keputusan) dan angka 8 (Tindakan) UU AP tidak dibaca secara sistematis dengan Pasal 87 UU AP maka Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat (mengikat umum atau *Besluiten van algemene strekking*) menurut Pasal 87 huruf f UU AP dan juga “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP tidak dapat diadili di Peradilan Tata Usaha Negara dan justru akan timbul pertentangan norma (*Conflict of Norms*) antara UU AP dan UU PERATUN. Sehingga “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP harus dibaca secara sistematis sebagai Tindakan Faktual di Pasal 87 huruf a UU AP.

2. Tindakan Administrasi Pemerintahan sebagai Tindakan Faktual dan Potensi Kerancuan Konseptualnya

Dalam beberapa kasus, khususnya dalam hal “Tindakan Administrasi Pemerintahan” atau “Tindakan Faktual” yang sifatnya aktif, biasanya akan didahului oleh Keputusan atau Penetapan tertulis. Tujuannya adalah untuk menetapkan terlebih dahulu status atau keadaan hukum dari orang/*adressaat* atau objek yang dituju oleh Tindakan Faktual tersebut. Sering kali pula untuk Tindakan Faktual berupa “Tidak melakukan perbuatan konkret” biasanya tercampur (terjumbuh) dengan “Tindakan Hukum Tidak Tertulis” misalnya “Tidak mensahkan dan melantik” sebagai Tindakan Faktual, padahal ia seharusnya merupakan Tindakan Hukum Publik Tidak Tertulis (*Ongeschreven Publiekrechtelijke Rechtsbandelingen*). Atau bisa juga Keputusan lisan (*mondeling beslissing*) seperti misalnya Perintah Mendarat dari *Air Traffic Control* atau Otoritas Bandara kepada Pesawat yang melintas di wilayah tertentu dianggap sebagai Tindakan Faktual padahal ia merupakan Tindakan Hukum Publik Tidak Tertulis (*Ongeschreven Publiekrechtelijke Rechtsbandelingen*). Oleh karena itu berikut adalah Tindakan-Tindakan Hukum di bidang Hukum Publik (*Publiekrechtelijke Rechtsbandelingen*) yang sekiranya berpotensi terjumbuh dengan “Tindakan Administrasi Pemerintahan” (Tindakan Faktual) menurut Pasal 1 angka 8 Jo. Pasal 87 huruf a UU AP:

- a. Tindakan Hukum Publik Tidak Tertulis berupa sikap diam (*Administrative Silence*), atau kelalaian pemerintahan (*Administrative Omission*), dan kegagalan pemerintah untuk bertindak misalnya dengan timbulnya Keputusan Fiktif Positif menurut Pasal 53 atau

Pasal 77 dan 78 UU AP³¹, atau Tidak menetapkan Keputusan yang seharusnya ditetapkan seperti Tidak Melantik Pejabat yang terpilih. Kesemuanya bukanlah Tindakan menurut Pasal 1 angka 8 Jo. Pasal 87 UU AP melainkan Tindakan Hukum Publik Tidak Tertulis;

- b. Tindakan Hukum Publik Tidak Tertulis berupa Keputusan Lisan (*Mondeling Beslissing*)³², misalnya Perintah Mendarat dari *Air Traffic Control* atau Otoritas Bandara kepada Pesawat yang melintas di wilayah tertentu. Atau Teguran Lisan sebagai Sanksi Administratif misalnya. Hal ini bukanlah Tindakan Faktual melainkan Tindakan Hukum yang menimbulkan akibat hukum bagi *adressaat* yang dituju.

3. Kewenangan Mengadili Atas Perbuatan Pemerintahan (Tindakan Hukum dan Tindakan Faktual) dalam UU AP

Menurut Pasal 1 angka 7 Jo. Pasal 1 angka 8 Jo. Pasal 1 angka 18 Jo. Pasal 85 dan Pasal 87 UU AP kewenangan mengadili atas sengketa administrasi yang objek sengketanya merupakan Keputusan Administrasi Pemerintahan (Penetapan Tertulis) dan “Tindakan Administrasi Pemerintahan” (Tindakan Faktual) jelas ada pada Peradilan Tata Usaha Negara. Lalu bagaimana dengan jenis-jenis

³¹ Meski pun pada akhirnya jika merujuk kepada Pasal 3 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara maka Keputusan Fiktif (baik positif mau pun negatif) akan dianggap sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (Penetapan Tertulis). Lihat: Notulensi Rapat Hakim PTUN Jayapura Bulan Oktober 2020, hlm. 3 (tidak dipublikasikan).

³² Menurut Yurisprudensi *Raad van State* (RvS) di Belanda misalnya pada Putusan RvS No. *Uitspraak* 200605353/1 Tanggal 2 Mei 2007 Keputusan Lisan dapat dianggap menjelma menjadi Keputusan Tertulis jika kemudian disampaikan melalui pesan atau surat dan sejenisnya. “*Aan het vereiste dat sprake is van een schriftelijke beslissing is volgens de rechtbank voldaan omdat de mondelinge beslissingen zijn bevestigd door de - waarschijnlijk - verzonden nota's dan wel de rekening-courant van het advocatenkantoor. De rechtbank heeft hierbij verwezen naar de uitspraak van de voormalige Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 17 december 1991 in zaak no. R03.89.5162 (AB 1992, 550), waarbij een mondeling gegeven straatverbod als een besluit is gekwalificeerd.*” Terjemah: “Menurut pengadilan, syarat adanya keputusan tertulis telah dipenuhi karena keputusan lisan tersebut telah dikukuhkan oleh - mungkin - nota yang dikirim atau melalui rekening koran firma hukum tersebut. Pengadilan mengacu pada putusan bekas Divisi Kebakiman Dewan Negara (RvS) tanggal 17 Desember 1991 dalam kasus no. R03.89.5162 (AB 1992, 550), di mana perintah penangguhan lisan dianggap memenuhi syarat sebagai keputusan (tertulis –red).” Diakses dari: <https://www.raadvanstate.nl/@23139/200605353-1/>

Perbuatan Pemerintahan (*Bestuursbandelingen*) lainnya misalnya Tindakan Hukum di bidang hukum Perdata dan Tindakan Hukum di Bidang Hukum Publik yang Tidak Tertulis yang tidak menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara menurut UU AP? Di manakah kewenangan mengadilinya?

Tindakan Hukum Publik Tidak Tertulis menurut UU AP bukan merupakan Objek yang dapat diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara (Kecuali Keputusan Fiktif menurut Pasal 3 UU PERATUN Jo. Pasal 53 dan 77-78 UU AP). Sehingga menurut teori *residual rechtspraak*³³ atau *restrechter* yang dianut dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, jika suatu Tindakan Hukum Pemerintahan tidak masuk ke dalam kewenangan Peradilan Tata Usaha maka ia masuk ke kewenangan Peradilan Umum sebagai sengketa keperdataan sesuai Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai Perbuatan melawan hukum oleh Pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*)³⁴ dengan menggunakan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Sedangkan menurut Pasal 2 huruf a UU Peradilan Tata Usaha Negara maka untuk Sengketa Tindakan Hukum di Bidang Hukum Perdata menjadi kewenangan hakim perdata pula berdasarkan KUH Perdata. Hal ini juga sebagaimana dinyatakan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 bahwa: *Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Administrasi Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad), sengketa yang bersifat keperdataan dan/atau*

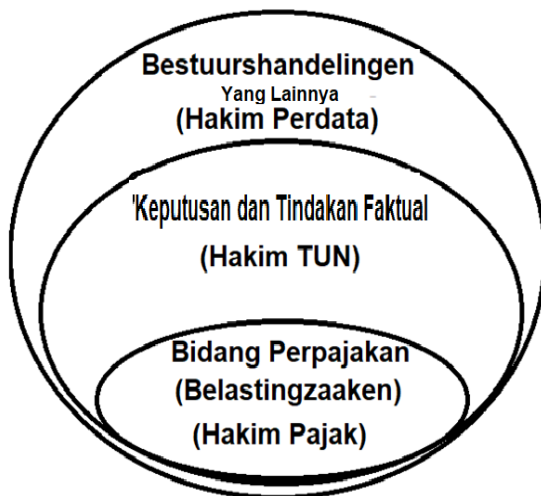
³³ Penulis sebenarnya pun menentang paradigma residual ini. Lihat: Muhammad Adiguna Bimasakti, *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Deepublish, 2018, hlm. 26-27.

³⁴ Paulus Effendi Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 7: “...maka sesungguhnya Hakim Perdata merupakan ‘restrechter’ atau Hakim yang mengadili sengketa manakala Hakim TUN tidak berwenang mengadilinya. Dengan perkataan lain, apabila *rechtsbescherming* (perlindungan hukum) tidak dapat ditempuh melalui upaya hukum di PERATUN, maka perlindungan hukum itu ditempuh melalui upaya hukum berbentuk gugatan di Peradilan Perdata atas dasar perbuatan melawan hukum Penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*)”.

*bersumber dari perbuatan cidera janji (wanprestasi) oleh penguasa tetap menjadi kewenangan absolut pengadilan perdata dalam lingkungan peradilan umum.*³⁵

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa kewenangan mengadili sengketa administrasi pemerintahan dengan objek sengketa berupa Tindakan Hukum di bidang hukum Perdata dan Tindakan Hukum di Bidang Hukum Publik yang Tidak Tertulis adalah menjadi kewenangan hakim perdata pada Peradilan Umum, berdasarkan paradigma *restrechter* yang dianut di dalam sistem hukum Indonesia saat ini.

Dengan demikian maka skema atas kewenangan mengadili bagi Perbuatan-Perbuatan Pemerintahan (*Bestuurshandelingen*) menurut UU AP Jo. UU Peradilan Tata Usaha Negara (dan Undang-Undang No. 14 Tahun 2002 Tentang Pengadilan Pajak) saat ini dengan menggunakan pendekatan paradigma *restrechter* adalah sebagai berikut:



Gambar 2. Skema *Restrechter* di Indonesia saat ini

Meskipun pada kenyataannya sengketa yang timbul dari Perbuatan-Perbuatan Pemerintahan tersebut secara sifat hukum (*fundamentum petendi*) bukan merupakan objek pada sengketa hukum perdata tapi

³⁵ Mahkamah Agung, *Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*, hlm. 3.

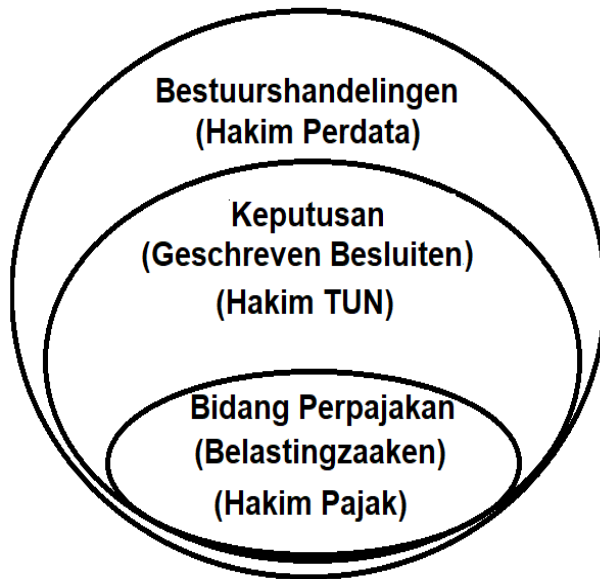
sesungguhnya merupakan sengketa administrasi,³⁶ namun karena adanya paradigma *restrechter* ini maka hakim Perdata berwenang mengadilinya dengan klasifikasi perkara Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah menurut Pasal 1365 KUH Perdata (*onrechtmatigheid overbeidsdaad*) berdasarkan penafsiran ketentuan Pasal 2 *Reglement op de Rechterlijke Organisatie* (RO). Kewenangan Hakim Perdata tersebut ditentukan oleh objek sengketa yang terjadi (*objectum litis*)³⁷ sebagai PMH, bukan sifat hukum gugatannya (*fundamentum petendi*)³⁸.

Paradigma *restrechter* ini merupakan adopsi dari sistem hukum *Civil Law* umumnya termasuk Belanda, dan khususnya berdasarkan penafsiran atas Pasal 112 dari *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) Belanda. Penafsiran tersebut dikuatkan kembali dewasa ini oleh *Hoge Raad* (HR – Mahkamah Agung) Belanda pada Putusan HR tanggal 29 November 2013, AB 2014/ 71 m.nt. C.N.J. Kortmann, ECLI:NL:HR:2013:1456 atas penerapan Pasal 6:162 *Nieuw Burgerlijke Wetboek* (KUH Perdata Belanda yang Baru – Pasal Perbuatan Melawan Hukum pengganti Pasal 1401 *Oud BW* yang menjadi Pasal 1365 KUH Perdata Hindia Belanda) yang mana dalam hal objek sengketa administrasi pemerintahan yang tidak masuk dalam kewenangan pengadilan pajak atau pun hakim administrasi maka merupakan kewenangan hakim perdata. Berikut adalah skema kewenangan hakim perdata sebagai *restrechter* di Belanda:

³⁶ Indroharto, *Op.Cit*, hlm. 39-40.

³⁷ Istilah *Objectum litis* diperkenalkan oleh T.J. Buys dan istilah *fundamentum Petendi* di perkenalkan oleh J.R. Thorbecke. Lihat: Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2014, hlm. 17.

³⁸ Indroharto, *Op.Cit*, hlm. 43.



Gambar 3. Skema *Restrechter* di Belanda Menurut Putusan HR

Penutup

1. Simpulan

Dalam doktrin Hukum Administrasi Negara, seluruh Tindakan dari Pemerintah dapat dikategorisasikan menjadi dua yakni Tindakan Hukum dan Tindakan Faktual. Tindakan Hukum adalah Tindakan yang menimbulkan akibat hukum, sedangkan Tindakan Faktual tidak menimbulkan akibat hukum. Berdasarkan pembahasan dalam tulisan ini menurut Penafsiran Historis (sejarah pembentukan UU AP), Gramatikal (susunan kata dan pilihan kata dalam Pasal 1 angka 8 UU AP) dan Sistematis (hubungan Pasal 1 angka 8 UU AP dengan Pasal 87 huruf a UU AP) maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud “Tindakan Administrasi Pemerintahan dalam” Pasal 1 angka 8 UU AP adalah sama dengan Tindakan Faktual yang dimaksud dalam Pasal 87 huruf a UU AP.

Konsep “Tindakan Administrasi Pemerintahan” dalam Pasal 1 angka 8 UU AP berpotensi tertukar atau rancu dengan konsep Perbuatan-Perbuatan Administrasi Pemerintahan (*Bestuurshandelingen*) yang lainnya. “Tindakan Administrasi Pemerintahan” yang dimaksud

Pasal 1 angka 8 UU AP bukanlah *Administrative Actions* (*Bestuurshandelingen*) mau pun tindakan tidak tertulis berdasarkan hukum publik (*unwritten public law juridical acts* atau pun *ongeschreven publiekrechtelijke rechtsbandelingen*). Sebaliknya, jika suatu Perbuatan Pemerintahan dilakukan tidak melalui penetapan tertulis (lisan mau pun sikap diam) namun ia mengakibatkan berubahnya status hukum dari *adressaat* atau objek/subjeknya maka ia dikategorikan sebagai tindakan hukum tidak tertulis berdasarkan hukum publik (*unwritten public law juridical acts; ongeschreven publiekrechtelijke rechtsbandelingen*) dan bukanlah “Tindakan Administrasi Pemerintahan” yang dimaksud Pasal 1 angka 8 UU AP.

“Tindakan Faktual” (Tindakan Administrasi Pemerintahan menurut Pasal 1 angka 8 UU AP) dan Keputusan Administrasi Pemerintahan (Penetapan Tertulis) merupakan objek sengketa yang dapat diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan Tindakan Hukum di bidang Hukum Perdata dan Tindakan Hukum di bidang Hukum Publik Tidak Tertulis menurut UU AP bukan merupakan Objek yang dapat diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara (Kecuali Keputusan Fiktif menurut Pasal 3 UU PERATUN Jo. Pasal 53 dan 77-78 UU AP) sehingga menurut paradigma *restrechter* menjadi kewenangan hakim perdata pada lingkungan Peradilan Umum (SEMA No. 2 Tahun 2019).

2. Saran

Bagi sebagian besar orang di Indonesia, pengaturan dalam UU AP masih terbilang kabur dan absurd. Pengaturan yang saling berlainan atau mungkin bertentangan satu sama lain menyebabkan kebingungan yang luar biasa atas materi dalam UU AP. Salah satu buktinya adalah kebingungan mengenai konsep “Tindakan Administrasi Pemerintahan” baik di kalangan hakim, praktisi hukum mau pun akademisi. Oleh karena itu Penulis memberikan saran kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang untuk mengubah materi dalam UU AP dan UU PERATUN sesuai dengan konsep pada Hukum Administrasi Negara yang sudah masyhur dikenal dalam ilmu hukum administrasi pemerintahan di Indonesia. Dalam konteks “Tindakan Administrasi Pemerintahan” ini ada baiknya digunakan saja terminologi “Tindakan Faktual” karena lebih jelas dan tegas tidak menimbulkan kerancuan. Kepada Mahkamah Agung pun ada baiknya merevisi PERMA No. 2 Tahun 2019 untuk

mempertegas bahwa apa yang dimaksud “Tindakan Administrasi Pemerintahan” adalah “Tindakan Faktual” bukan tindakan yang lainnya.

Daftar Pustaka

Buku

- Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2014.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) Oleh Pemerintah / Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Yogyakarta: Deepublish, 2018.
- Cane, Peter. *Administrative Tribunals and Adjudications*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2009.
- Hadjon, Philipus M. et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Cet-1, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993.
- Hamzah, Chandra M. *Penjelasan Hukum (Restatement) Tentang Bukti Permulaan yang Cukup*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2014.
- Hawke, Neil dan Neil Parpworth. *Introduction To Administrative Law*. London: Cavendish Publishing Limited, 1996.
- Hooft, Hendrik Ph. Visser 't. *Penemuan Hukum*, (judul asli *Rechtsvinding*). diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, Bandung: Laboratorium Hukum FH Universitas Parahyangan, 2001.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Kant, Immanuel. *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*. Hamburg: Felix Meiner, 1952.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*. tanpa tahun.
- Kusuma, Muhammad Noor Halim Perdana dan Muhammad Adiguna Bimasakti. *Panduan Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara dan Persidangan Elektronik (E-Litigasi)*. Jakarta: Kencana, 2020.
- Lotulung, Paulus Effendi. *Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.

- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura. *Notulensi Rapat Hakim PTUN Jayapura Bulan Oktober 2020*. (tidak dipublikasikan).
- Seerden, René dan Frits A. M. Stroink. *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comprative Analysis*. Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2007.
- Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi dan Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Soeroso, R. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Darir, Hassane *et.al* (Editor). *Qur'anic Narratives and the Challenges of Translation*. Irbid-Jordan: Modern Books World, 2014.
- Spranca, Mark, Elisa Minsk, and Jonathan Baron. "Omission and commission in judgment and choice.", University of Pennsylvania 25 August 2003. Diakses dari <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.137.9435&rep=rep1&type=pdf>.
- Utrecht, E. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: N.V. Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 1953.

Artikel Jurnal

- Asdi, Endang Daruni. "Imperatif Kategoris dalam Filsafat Moral Immanuel Kant.", *Jurnal Filsafat*, No. 23 (November 1995): hlm. 9-19. DOI: <https://doi.org/10.22146/jf.31607>.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. "Onrechtmatige Overbeidsdaad (OOD) oleh Pemerintah dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.", *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 1, No. 2 Oktober 2018, hlm. 265-286. DOI: <https://doi.org/10.25216/peratun.122018.265-286>.
- Elpah, Dani, dan Disiplin Manao. "Angkanisasi Sebagai Jaminan Kepastian Hukum dalam Konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.", *Jurnal Hukum Peratun* Vol. 2, No. 1 Februari 2019, hlm. 1-10. DOI: <https://103.226.55.75/index.php/peratun/article/view/166>.
- Hadjon, Philipus M. "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan". *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 4, Nomor 1 Maret 2015, hlm. 51-64.

Putra, Muhammad Amin. "Keputusan Tata Usaha Negara yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum Sebagai Objek Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara.", Jurnal Hukum Peratun Vol. 3, No. 1 Februari 2020, hlm. 1-18. DOI: <https://doi.org/10.25216/peratun.312020.1-18>.

Simanjuntak, Enrico. "Restatement Tentang Yuridiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (Restatement On Judicial Jurisdiction In Administrative Tort)". Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 48 No.1, (Januari 2019): hlm. 32-48. DOI: <https://doi.org/10.14710/mmh.48.1.2019.32-48>.

Peraturan Perundang-Undangan, Kebijakan dan Putusan Pengadilan

Indonesia. *Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.

_____. *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*.

Mahkamah Agung RI. *Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad)*.

_____. *Surat Edaran Mahkamah Agung No. 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*.

_____. *Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*.

Pengadilan Tata Usaha Negara Banda Aceh. *Putusan No. 20/G/2020/PTUN.BNA*.

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. *Putusan No. 199/G/2020/PTUN.JKT*.

_____. *Putusan No. 99/G/2019/PTUN.JKT*.

Raad van State (RvS) Belanda. *Putusan RvS No. Uitspraak 200605353/1 Tanggal 2 Mei 2007*. Diakses dari: <https://www.raadvanstate.nl/@23139/200605353-1/>

Hoge Raad (HR) Belanda. *Putusan HR tanggal 29 November 2013, AB 2014/ 71 m.nt. C.N.J. Kortmann, ECLI:NL:HR:2013:1456*.

Internet

<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/8053/t/RUU+Administrasi+Pemerintahan+Menjamin+Kepastian+Hukum+Pemerintah+dan+Publik> diakses pada 6 Maret 2021 Pukul 19.00 WIT.

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tindakan> diakses pada 6 Maret 2021 Pukul 20.00 WIT.

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/dutch-english/daad> diakses pada 6 Maret 2021 Pukul 20.10 WIT.

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/dutch-english/handeling> diakses pada 6 Maret 2021 Pukul 20.12 WIT.

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/konkret> diakses pada 6 Maret 2021 Pukul 20.15 WIT.