

## TANGGUNGJAWAB PUBLIK TERHADAP TINDAKAN PEMERINTAHAN DALAM KERANGKA ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Ari Wuisang\*

Fakultas Hukum Universitas Pakuan

Jalan Pakuan No.1 Bogor

e-mail : ari.wuisang@unpak.ac.id

Naskah diterima : 14/07/2021, revisi : 28/07/2021, disetujui 08/08/2021

### ABSTRAK

*Tanggungjawab publik mengalami perkembangan pesat setelah terbitnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Hal ini ditandai dengan semakin meluasnya karakteristik Keputusan Administrasi Negara (KAN) yang berarti semakin meluasnya pula ruang lingkup Tindakan pemerintahan yang dapat digugat oleh warga masyarakat manakala dianggap menimbulkan kerugian. UUAP juga menambah kewenangan mengadili PTUN untuk memeriksa dan memutus aneka macam Tindakan administrasi pemerintahan. Namun demikian, Karakteristik KAN dalam UUAP masih menampakkan adanya unsur/bagian yang abstrak ataupun penyamaan konsep yang terkesan dipaksakan (seperti penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual). Oleh sebab itu, perlu dilakukan reformulasi ulang atau setidaknya terdapat rumusan yang tegas dan tidak ambigu, agar tidak terjadi kebingungan dalam penerapan pada peristiwa konkrit di masyarakat. Selain itu, dengan adanya kejelasan rumusan KAN dalam UUAP, maka akan memberikan perspektif yang lebih luas bagi masyarakat untuk mengejar perlindungan hukum melalui tanggungjawab publik, manakala terdapat tindakan-tindakan pemerintahan yang dianggap merugikan.*

**Kata kunci :** *tanggungjawab publik, keputusan administrasi negara, tindakan pemerintahan, UUAP.*

### ABSTRACT

*Public accountability has developed rapidly after the issuance of Law no. 30 of 2014 concerning Government Administration (UUAP). This is marked by the increasingly widespread characteristics of State Administrative Decrees (KAN), which means the wider scope of government actions that can be sued by citizens when deemed to cause harm. UUAP also adds authority to adjudicate PTUN to examine and decide on various kinds of government administrative actions. However, the characteristics of KAN in the UUAP still reveal the existence of abstract elements/parts or conceptual equations that seem forced (such as written stipulations that include factual actions). Therefore, it is necessary to reformulate or at least have a firm and unambiguous formulation, so that there is no confusion in the application to concrete events in society. In addition, with the clarity of the formulation of KAN in the UUAP, it will provide a broader perspective for the community to pursue legal protection through public accountability, when there are government actions that are considered detrimental.*

**Keywords:** *public accountability, state administration decisions, government actions, UUAP.*

### A. Latar Belakang

Nomenklatur "tanggung gugat" pada mulanya hanya dikenal secara teoretik dalam dunia akademis dan literatur-literatur hukum. Namun dalam perkembangannya kemudian bertransformasi menjadi istilah yuridis karena telah diintrodusir secara resmi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (untuk selanjutnya disingkat UUAP). Pasal 1 angka 23 UUAP menentukan, "delegasi adalah pelimpahan

kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan *tanggung gugat* beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi”.

Dalam pandangan Peter Mahmud Marzuki, pengertian tanggung jawab dalam arti *liability* diartikan sebagai tanggung gugat yang merupakan terjemahan dari *liability/aansprakelijkheid*, bentuk spesifik dari tanggung jawab. Sejalan dengan itu, Barbara Kozier berpendapat bahwa memiliki tanggung gugat berarti bila ada pihak yang menggugat maka pihak yang digugat menyatakan siap dan berani menghadapinya.<sup>1</sup> Dalam konteks pemerintah (administrasi negara), Laica Marzuki memberikan definisi tanggung gugat pemerintah sebagai negara/pejabat memikul risiko untuk digugat di pengadilan tatkala melakukan pelanggaran atas jabatannya.<sup>2</sup> Secara teoretik, pengertian hukum administrasi negara itu sendiri bahkan ternyata terkait erat dengan tanggung gugat pemerintah sebagaimana dikemukakan oleh Schmidt-Assman, “hukum administrasi negara adalah hukum yang berkaitan dengan prinsip-prinsip tindakan pemerintah, organisasi pemerintah dan *tanggung gugat pemerintah*”<sup>3</sup> (garis miring oleh penulis).

Menurut Prajudi Atmosudirjo, di setiap negara modern masa kini banyak sekali campur tangan penguasa negara ke dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, yakni (1) campur tangan di bidang politik, (2) dalam bidang ekonomi, (3) dalam bidang sosial budaya: kehidupan keluarga, perkawinan, perhimpunan, hiburan, kesenian, olahraga dan sebagainya (4) dalam bidang agama dan kepercayaan dan (e) dalam bidang teknologi. Semua macam campur tangan penguasa negara tersebut diberi bentuk hukum agar segala sesuatunya tidak bersimpang siur dan tidak menimbulkan keragu-raguan dan bilamana timbul konflik, penyelesaiannya lebih mudah.<sup>4</sup> Dengan perkataan lain, fungsi-fungsi pemerintahan telah mengalami perkembangan yang begitu pesat. Perkembangan tersebut disebabkan oleh kompleksnya persoalan-persoalan yang dihadapi oleh pemerintah.<sup>5</sup> Oleh sebab itu, menurut E. Utrecht, sejak negara turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, maka lapangan kerja pemerintah makin lama makin luas. Administrasi negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*).<sup>6</sup> Dalam konteks Indonesia, tugas pemerintah untuk memberikan pelayanan publik dan mewujudkan kesejahteraan umum itu bukan sekadar amanat Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia, tetapi juga tuntutan hak-hak dasar warga negara, apalagi dengan diratifikasinya *International Covenant on Economic, Social, Culture Rights, Covenant on Civil and Political Rights* dan diundangkannya UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.<sup>7</sup>

*Organization of Economic and Development (OECD)* mengklasifikasi fungsi pemerintah (*function of government*) ke dalam kategorisasi COFOG (*the Classification of the Function of Government*). Fungsi-fungsi pemerintahan dalam COFOG dibagi menjadi 2 tingkatan (level), yaitu *first level* dan *second level*. *Second level* merupakan jenis-jenis atau varian-varian dari fungsi pemerintahan pertama (*first level*). *First level function* terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan umum, urusan ekonomi, perlindungan lingkungan, fasilitas perumahan dan masyarakat, kesehatan, rekreasi, budaya dan agama, pendidikan dan perlindungan sosial.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Paulus Aluk Fajar Dwi Santo, “Mempertanyakan Konsepsi Tanggung gugat, <https://business-law.binus.ac.id/2016/05/31/mempertanyakan-konsepsi-tanggung-gugat/>, diakses tanggal 8 Juli 2020.

<sup>2</sup> Pengertian ini kemukakan dalam ceramah beliau pada Pendidikan dan Pelatihan Hukum Pemerintahan dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara untuk kalangan PNS Kota Bogor Angkatan I tanggal 4-8 Agustus 2003 yang diadakan oleh Forum Kajian Hukum Universitas Pakuan Bekerjasama dengan Pemerintah Kota Bogor.

<sup>3</sup> A’an Efendi dan Freddy Purnomo, *Hukum Administrasi* (Jakarta : Sinar Grafika, 2019), hal. 5.

<sup>4</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, cet-10 (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994), hal. 25.

<sup>5</sup> Dinoroy Marganda Aritonang, *Aspek Hukum Penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia* (Bandung : Refika Aditama, 2019), hal. 6.

<sup>6</sup> Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 15.

<sup>7</sup> Ridwan, *Diskresi dan Tanggungjawab Pemerintah* (Yogyakarta : FH-UII Press, 2014), hal.86.

<sup>8</sup> Dinoroy Marganda Aritonang, *op.cit.*, hal. 5.

Dengan meluasnya bidang tugas pemerintah tidak heran apabila J. Baron de Gerando mengetengahkan bahwa objek hukum administrasi negara adalah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dengan rakyat.<sup>9</sup> Menurut Chandran Kukhatas sebagaimana disitir oleh Dinoroy Marganda Artitonang, pemerintah adalah institusi yang keberadaannya mendahului negara (*government is an institution whose existence precedes that of the states*). Pemerintah adalah orang atau sekelompok orang yang memerintah dan mengelola komunitas politik atau negara. Agar pemerintah terwujud harus ada eksistensi dari negara. Kehadiran negara semakin menjadikan pemerintah sebagai elemen administrasi yang mapan. Oleh karena itu, tiada negara tanpa pemerintahan.

Hal senada juga dikatakan oleh Peter Cane :<sup>10</sup>

“.....the government is a very powerfull institution, and in some case there may be argument for protecting private citizens, in their dealings with this power, by againts the operation (even in the absence of abuse) of government by modyfing the rules which govern the citizen’s dealings with other citizens, when this rules are applied to dealings between citizens and government”.

(pemerintah adalah lembaga yang sangat kuat, dan pada beberapa kasus mungkin ada argumen untuk melindungi warga negara, saat mereka berurusan dengan pemerintah dalam penyelenggaraan (bahkan tanpa adanya penyalahgunaan) kekuasaan pemerintah, dengan merekayasa aturan yang mengatur urusan warga negara yang satu dengan yang lain, ketika aturan ini berlaku untuk hubungan antara warga negara dan pemerintah).

Namun, keberadaan yang kuat dari pemerintah tidak boleh dijadikan justifikasi untuk membentuk sebuah *absolute government*, karena organisasi pemerintah dibuat oleh publik, untuk publik dan karenanya, perlu mempertanggungjawabkan kepada publik. Akuntabilitas publik dibedakan dalam beberapa macam tipe, yaitu akuntabilitas politik, akuntabilitas ekonomi dan akuntabilitas hukum.<sup>11</sup>

Dikaitkan dengan konsep *good governance*, menurut Paulus Effendi Lotulung, berdasarkan Penelitian Lembaga Administrasi Negara pada tahun 2000, peristilahan *good* pada *good governance* pada hakikatnya mengandung dua pengertian. *Pertama*, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek-aspek pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Jadi, berdasarkan pengertian *good governance* di atas dapatlah disimpulkan bahwa setidaknya-tidaknya karakteristik *good governance* antara lain meliputi akuntabilitas dan pelaksanaan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan maupun hukum pada umumnya (*rule of law*). Kerangka hukum (*rule of law*) ini pada hakikatnya bertumpu pada pengertian bahwa para pelaku penyelenggara pemerintahan di dalam melayani kepentingan umum/publik harus berani bertanggungjawab dan mempertanggungjawabkan secara hukum atau di hadapan hukum tentang segala sikap, perilaku dan kebijakan yang telah dilakukannya.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1997), hal. 22.

<sup>10</sup> Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law* (Oxford : Clarendon Press, 1987), p.6.

<sup>11</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan* (Jakarta : Salemba Humanika, 2013), hal. 143.

<sup>12</sup> Paulus Effendi Lotulung, *op.cit.*, hal. 144. Konsep *governance* dalam masyarakat sering dirancukan dengan konsep *government*. Konsep *governance* lebih inklusif daripada *government*. Konsep *government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah), sementara konsep *governance* melibatkan tidak sekadar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. Pemerintahan yang baik (*good governance*) mencerminkan kesinergian antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Hubungan yang sinergis di antara ketiga pilar inilah yang menentukan berhasil tidaknya prinsip pemerintahan yang baik.

Dalam melaksanakan fungsinya, pemerintah (administrasi negara) tidak hanya diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan atau produk hukum, namun juga diberikan kewenangan untuk mengambil tindakan atau berbuat sesuatu untuk merealisasikan fungsi-fungsi tersebut.<sup>13</sup> Sebagai subjek hukum (pendukung hak dan kewajiban), pemerintah melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (faktual) maupun tindakan hukum.<sup>14</sup> Pemerintah dalam artian sebagai administrasi negara merupakan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*) : mencakup organisasi, fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Arti pemerintahan di sini hanya kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja. Van Poelje berpandangan, pemerintahan dalam arti sempit adalah: organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan (*government/bestuur*).<sup>15</sup>

Menurut Bachsan Mustafa, tindakan hukum pemerintah merupakan perbuatan, baik perbuatannya maupun akibatnya diatur oleh hukum publik maupun hukum perdata.<sup>16</sup> Ketika pemerintah melakukan tindakan yang hanya didasarkan pada wewenang publik dan tanpa menggunakan instrumen hukum keperdataan, tindakan pemerintah itu murni bersifat publik, misalnya dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan atau keputusan (*beschikking*).<sup>17</sup>

Tidak semua tindakan atau perbuatan pemerintah itu dapat diterima oleh masyarakat atau badan hukum perdata, hal tersebut disebabkan oleh timbulnya kerugian yang diakibatkan oleh tindakan atau perbuatan tersebut atau juga karena kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Oleh karena itu, perbuatan atau tindakan hukum tersebut dapat digugat.<sup>18</sup> Prajudi Atmosudirjo juga mengakui bahwa perbuatan hukum administrasi negara memang paling banyak menimbulkan persoalan bagi warga masyarakat.<sup>19</sup>

Timbulnya kerugian tersebut disebabkan karena hal-hal sebagai berikut:

1. Keputusan organ administrasi negara dianggap “tidak tepat” (*onjuist*);
2. Keputusan organ administrasi negara dianggap melanggar “undang-undang” (*onwetmatige*);
3. Keputusan organ administrasi negara dianggap “tidak bijaksana” (*ondoelmatige*);
4. Keputusan organ administrasi negara dianggap “melanggar hukum” (*onrechtmatige*).<sup>20</sup>

Dalam sistem administrasi pemerintahan di Indonesia dewasa ini, konsep tindakan pemerintahan telah berkembang sedemikian pesatnya. Oleh sebab itu, pelaksanaan hak warga masyarakat untuk melakukan tanggung gugat terhadap pemerintah –terutama tanggung gugat publik– juga mengalami dinamika. Lahirnya UUAP, yang disusul kemudian dengan SEMA No. 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan dan PERMA No. 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan secara revolusioner telah mendekonstruksi konsep tanggung gugat publik (pemerintah) yang telah berjalan selama ini. Sebagai contoh, kehadiran UUAP mendekonstruksi kriteria hukum objek sengketa di Peratun, sehingga apa yang sebelumnya dikecualikan sebagai objek sengketa TUN (administrasi pemerintahan) kini menjadi dimungkinkan untuk menjadi objek sengketa di Peratun.<sup>21</sup> Hal ini dirinci kembali dalam SEMA No. 4 Tahun 2016 bahwa perubahan paradigma beracara di Peratun dalam hal karakteristik objek gugatan pasca berlakunya UU UUAP adalah:

<sup>13</sup> Dinoroy Marganda Aritonang, *op.cit.*, hal. 154.

<sup>14</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Bandung : Nuansa, 2009), hal. 141.

<sup>15</sup> Yudhi Setiawan dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan* (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2017), hal. 88.

<sup>16</sup> Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Bandung : Citra Aditya Bhakti, 2001), hal. 61.

<sup>17</sup> Ridwan, *op.cit.*, hal. 99.

<sup>18</sup> Dinoroy Marganda Aritonang, *op.cit.*, hal. 154.

<sup>19</sup> Prajudi Atmosudirjo, *op.cit.*, hal. 87.

<sup>20</sup> Dinoroy Marganda Aritonang, *op.cit.*, hal. 156.

<sup>21</sup> Enrico Simanjuntak, *Perdebatan Hukum Administrasi* (Bekasi : Gramata Publishing, 2018), hal. 648.

1. Konkret-individual;
2. Abstrak-individual;
3. Konkret-umum.<sup>22</sup>

Perluasan sifat norma hukum dalam Keputusan Tata Usaha Negara (Keputusan Administrasi Negara) ini membawa perkembangan juga dalam kaitannya dengan pengajuan gugatan atas tindakan pemerintahan dalam bentuk hak gugat organisasi (*legal standing*) ataupun *citizen law suit* ke Peratun. Misalnya, dalam Perkara Nomor 230/G/TF/2019/PTUN.JKT antara yang para penggugat yaitu Aliansi Jurnalis Indonesia (AJI) dan Pembela Kebebasan Berekspresi Asia Tenggara (SAFEnet) melawan Menteri Komunikasi dan Informasi (tergugat I) dan dan Presiden RI (tergugat II). Perkara ini kemudian diputus dengan Putusan Nomor: 230/G/TF/2019/PTUN-JKT.<sup>23</sup>

Dalam perkara ini, Peratun menyatakan berwenang mengadili tindakan pemerintahan berupa *throttling* atau pelambatan akses/*bandwidth*, pemblokiran layanan data dan/atau pemutusan akses internet, termasuk perpanjangan pemblokirannya di beberapa wilayah Provinsi Papua Barat dan Provinsi Papua dalam kurun waktu 19 Agustus sampai dengan 9 September 2019. Para penggugat dinyatakan memiliki hak gugat organisasi (*legal standing*) untuk mengajukan gugatan.

Dalam Putusannya, Peratun menyatakan bahwa tindakan pemerintahan sebagaimana yang dilakukan oleh tergugat merupakan perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtsmatige overheidsdaad*). Peristiwa ini merupakan era baru dalam praktik Peratun untuk mengadili perkara perbuatan melanggar hukum terhadap tindakan pemerintahan berupa kebijakan pembatasan dan pemutusan layanan internet. Pada masa-masa sebelumnya, Peratun hanya mengadili tindakan pemerintahan berupa keputusan konkret individual saja, adapun PMH oleh pemerintah masuk ke dalam yurisdiksi Pengadilan Negeri untuk mengadilinya.

Perlu juga dicermati mengenai tanggunggugat publik melalui hak gugat organisasi (*legal standing*) dan *citizen law suit*. Apakah kedua model tersebut sama atau berbeda? Dalam Putusan Peratun Nomor: 230/G/TF/2019/PTUN-JKT sebagaimana dikemukakan di atas, Peratun Jakarta dalam salah satu pertimbangannya antara lain menilai bahwa “berdasarkan yurisprudensi dan peraturan perundang-undangan di atas, Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan dibawahnya telah mengakui dan memberikan hak kepada organisasi yang walaupun *tidak mengalami kerugian secara langsung* akan tetapi dengan persyaratan tertentu dapat mengajukan gugatan ke pengadilan sebagai wali bukan hanya bagi objek alam inanimatif tetapi juga untuk kepentingan masyarakat dalam berbagai bidang hukum....” Sementara itu, menurut Enrico Simanjuntak, penggugat *citizen law suit tidak harus merupakan bagian dari kelompok warga negara yang dirugikan secara langsung* oleh negara, sehingga siapa saja yang menjadi penggugat tidak harus membuktikan kerugian materiil yang telah dideritanya dalam dasar gugatan.<sup>24</sup> Apabila melihat pertimbangan Putusan Peratun dan pendapat Enrico Simanjuntak, maka dapat disimpulkan terdapat kesamaan kriteria antara hak gugat organisasi (*legal standing*) dengan *citizen law suit*, namun tentunya hal ini menarik untuk diteliti lebih lanjut.

---

<sup>22</sup> Sifat norma hukum di atas dapat diberikan contohnya sebagai berikut :

- a. Norma konkret-individual misalnya Keputusan Tata Usaha Negara (Keputusan Administrasi Negara);
- b. Norma abstrak-individual misalnya keputusan tentang syarat-syarat pemberian perizinan;
- c. Norma konkret-umum misalnya larangan mendirikan rumah pada wilayah tertentu, keputusan tentang penetapan upah minimum regional.

Lihat, Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hal. 125.; Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 128.

<sup>23</sup> Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/5a526ec9f653a865d177295d5763366c.html>, diakses tanggal 13 Juli 2020.

<sup>24</sup> Enrico Simanjuntak, *op.cit.*, hal. 651.

## B. Metode Penelitian

### 1. Teori tentang tiada wewenang tanpa pertanggungjawaban

Dalam penggunaan wewenang pemerintahan berlaku asas *geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban) atau *zonder bevoegheid geen verantwoordelijkheid* (tanpa kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Logemann menyatakan bahwa tidak ada satu jabatan apapun yang luput/lepas dari pertanggungjawaban.<sup>25</sup> Menurut Thomas E. Secor, kewenangan harus bertemu dengan pertanggungjawaban (*authority must be matched responsibility*). A.W. Bradley dan K.D. Ewing menegaskan dalam demokrasi, siapa yang memerintah harus bertanggungjawab kepada mereka siapa yang diperintah (*within a democracy those who govern must be accountable, or responsible, to those whom they govern*). Hal ini pun diakui oleh Belinfante bahwa dalam negara demokratis, setiap jabatan atau pejabat harus ada pertanggungjawaban dan tempat bertanggungjawab.<sup>26</sup>

Tanggungjawab dalam pelaksanaan wewenang meliputi dua bentuk. Pertama, tanggungjawab internal, misalnya tanggungjawab menteri kepada Presiden atau kepala dinas/badan provinsi kepada gubernur. Dalam hal ini menteri atau kepala dinas/badan melaporkan pelaksanaan wewenangnya kepada pejabat yang mengangkatnya dan mereka dapat diberhentikan dari jabatannya, misalnya karena tidak mampu mencapai target yang telah ditetapkan atau karena sebab lainnya. Kedua, tanggungjawab eksternal, yaitu tanggungjawab akibat pelaksanaan wewenang yang menimbulkan kerugian pada pihak lain. Misalnya, kepala daerah menerbitkan keputusan pemberhentian seorang pegawai negeri sipil daerah dan kemudian keputusan itu digugat ke pengadilan. Tanggungjawab seperti ini misalnya memulihkan kedudukan pihak yang dirugikan (misalnya memulihkan kedudukan sebagai pegawai negeri sipil daerah dan/atau memberikan ganti kerugian).<sup>27</sup>

### 2. Teori tentang tindakan pemerintahan

Tindakan pemerintahan adalah terjemahan lazim atas istilah bahasa Belanda *bestuurs handelingen* atau dalam bahasa Inggris *administrative activity*.<sup>28</sup> Menurut Prajudi Atmosudirjo, kegiatan-kegiatan administrasi negara terdiri atas perbuatan-perbuatan yang bersifat yuridis (artinya : secara langsung mencipta akibat-akibat hukum) dan yang bersifat non yuridis. Ada 4 (empat) macam perbuatan-perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) administrasi negara masa kini, yakni :

- a. Penetapan (*beschikking, administrative discretion*);
- b. Rencana (*plan*);
- c. Norma jabaran (*concrete normgeving*);
- d. Legislasi semu (*pseudo-wetgeving*).<sup>29</sup>

Menurut komisi van Poelje, tindakan pemerintahan adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.<sup>30</sup> van Wijk dan Willem Konijnenbelt membagi tindak pemerintahan menjadi tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan tindakan nyata/faktual (*feitelijke handelingen*). Dengan demikian, tindakan pemerintahan adalah semua tindakan pemerintah yang meliputi tindakan hukum dan tindakan faktual.<sup>31</sup> Tindakan hukum pemerintahan adalah "*een vilsverklaring in een bijzonder geval uitgaande van en administratief orgaan, gericht op het in het leven roepen van een rechtsgevolg op het gebied van administratief recht*" (suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi). Tindakan hukum dapat

<sup>25</sup> A'an Efendi dan Freddy Purnomo, *op.cit.*, hal. 62.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Sudarsono, *Legal Issues pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Reformasi* (Jakarta : Kencana, 2019), hal. 35-36. Lihat juga, Aan Efendi dan Freddy Purnomo, *op.cit.*, hal. 179.

<sup>29</sup> Prajudi Atmosudirjo, *op.cit.*, hal. 87.

<sup>30</sup> Yudhi Setiawan dkk., *op.cit.*, hal. 89.

<sup>31</sup> Sudarsono, *op.cit.*, hal. 36.

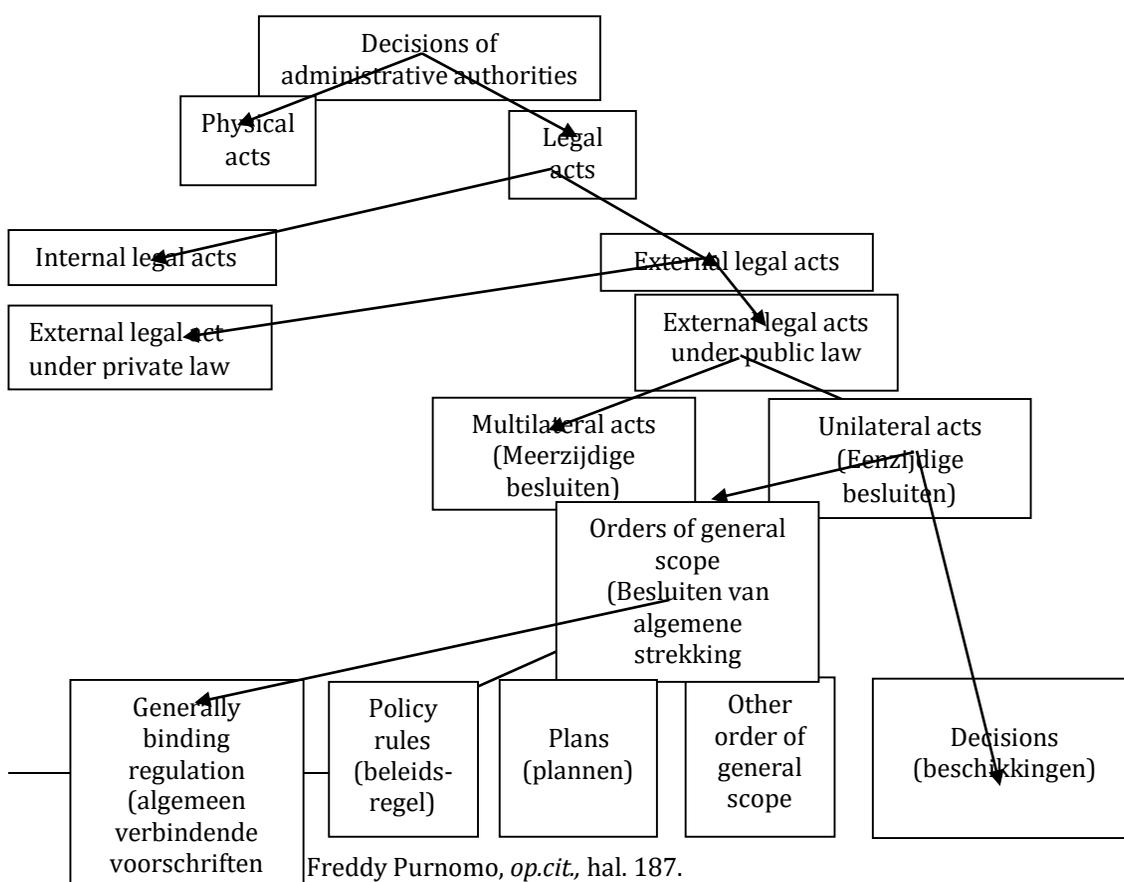
dimaknai juga sebagai tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau *een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten* (tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban).<sup>32</sup>

Tindakan faktual adalah tindakan yang ditujukan sebatas untuk menimbulkan akibat faktual tanpa menimbulkan akibat hukum atas kedudukan warga negara. Koentjoro Purbopranoto menerjemahkan *feitelijkehandelingen* sebagai “tindak pemerintahan yang berdasarkan fakta”, dan mendefinisikannya sebagai tindakan yang tidak mempunyai hubungan dan akibat langsung dengan kewenangannya, seperti upacara seremonial pembukaan jembatan atau pelebaran jalan raya. Utrecht menerjemahkan tindakan *feitelijkehandelingen* sebagai “golongan perbuatan yang bukan perbuatan hukum” yang menurutnya dalam hukum administrasi termasuk *irrelevant* (tidak berarti), seperti pembuatan jembatan atau lapangan olahraga, yang pada dasarnya adalah perbuatan konstruksi (*constructie handeling*).<sup>33</sup>

Dalam kaitan itu, tindakan faktual juga dapat dibedakan antara tindakan eksplanatori (*wissenserklaringen*) dan tindakan dalam bentuk fungsi faktual (*verrichtungen*). Tindakan yang pertama misalnya tindakan memberikan informasi, peringatan, laporan, laporan ahli dan lain sebagainya, sedangkan kategori tindakan yang kedua misalnya pembayaran sejumlah uang, perjalanan dengan mobil dinas, memberikan perlindungan inokulasi (pemindahan mikroorganisme baik berupa bakteri maupun jamur dari tempat atau sumber asalnya ke medium baru yang telah dibuat dengan tingkat ketelitian yang sangat tinggi dan aseptis), pembersihan jalan raya, pembangunan gedung pemerintahan, pembangunan dan pemeliharaan rute transportasi dan sebagainya.<sup>34</sup>

Dari kedua macam tindakan pemerintahan tersebut, sebagaimana dinyatakan Utrecht, yang paling banyak dilakukan oleh pemerintah adalah tindakan hukum, atau apabila dikaitkan dengan UUAP Pasal 1 angka 8 dapat juga disebut sebagai tindakan administrasi pemerintahan.<sup>35</sup>

Jack Kliejne menguraikan tindakan pemerintahan dalam skema sebagai berikut:<sup>36</sup>



<sup>35</sup> Sudarsono, *op.cit.*, hal. 37.

<sup>36</sup> A'an Efendi dan Freddy Purnomo, *op.cit.*, hal. 185.

### 3. Teori tentang perlindungan hukum

Menurut Sjachran Basah, perlindungan terhadap warga diberikan bilamana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya. Perlindungan terhadap administrasi negara dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dengan kata lain, melindungi administrasi negara dari melakukan perbuatan yang salah menurut hukum. Di dalam negara hukum Pancasila, perlindungan hukum bagi rakyat diarahkan kepada usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa antara pemerintah dan rakyat, menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan rakyat secara musyawarah serta peradilan merupakan sarana terakhir.<sup>37</sup>

Dikeluarkannya Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan UUAP sesungguhnya tidak semata-mata memberikan perlindungan terhadap hak-hak perseorangan, tetapi juga sekaligus melindungi hak-hak masyarakat yang menimbulkan kewajiban-kewajiban bagi perseorangan. Hak dan kewajiban perseorangan bagi warga negara harus diletakkan dalam keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat, sesuai dengan prinsip yang terkandung dalam falsafah negara yaitu Pancasila.

Penerapan fungsi-fungsi hukum administrasi negara akan menciptakan pemerintahan yang bersih sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum. Pemerintah menjalankan aktivitas sesuai dengan ketentuan yang berlaku atau berdasarkan asas legalitas, dan ketika menggunakan *freies ermessen* harus memerhatikan asas-asas umum yang berlaku sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum. Ketika pemerintah menggunakan instrumen yuridis, dengan mengikuti ketentuan formal dan materiil, penggunaan instrumen tersebut tidak akan menyebabkan kerugian terhadap masyarakat. Dengan demikian, perlindungan terhadap warga masyarakat akan terjamin dengan baik.<sup>38</sup>

Menurut Sabian Lust, perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan pemerintahan diberikan dengan dua cara. Pertama, perlindungan hukum preventif (*preventive protection/preventieve rechtsbescherming/protection juridique preventive*). Kedua, perlindungan hukum *a posteriori* (*protection a posteriori*).<sup>39</sup> Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah sengketa. Perlindungan hukum preventif diwujudkan dalam bentuk pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, di mana masyarakat diberikan hak untuk menyampaikan pendapat maupun keberatannya terhadap suatu keputusan yang akan diambil oleh organ pemerintahan. Dengan dilibatkannya masyarakat dalam pengambilan keputusan, maka akan lebih dapat menerima keputusan yang ditetapkan.<sup>40</sup>

Perlindungan hukum preventif, meskipun sangat penting dalam rangka mencegah sengketa, tetapi tentu saja tidak dapat menyelesaikan semua persoalan. Sengketa tetap dapat saja terjadi, dan oleh karena itu dibutuhkan perlindungan hukum *a posteriori* dalam rangka penyelesaian sengketa tersebut. Menurut Sabient Lust, perlindungan hukum *a posteriori* meliputi perlindungan hukum secara politik (*political legal protection*), perlindungan hukum oleh organ-organ pemerintahan (*administrative legal protection*) dan perlindungan hukum oleh kekuasaan peradilan (*legal protection by jurisdictions*).<sup>41</sup> Sesuai dengan judul penelitian ini, maka perlindungan hukum oleh kekuasaan peradilan yang menjadi titik sentral.

<sup>37</sup> Yudhi Setiawan dkk., *op.cit.*, hal. 208.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hal. 209.

<sup>39</sup> A'an Efendi dan Freddy Purnomo, *op.cit.*, hal. 204.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, hal. 205.

Perlindungan hukum oleh kekuasaan peradilan (*judicial legal protection*) adalah perlindungan hukum yang diberikan oleh lembaga peradilan. Lembaga peradilan akan menyelesaikan sengketa atas keputusan yang memiliki akibat *res judicata* dan oleh karena itu dapat menyelesaikan sengketa itu secara pasti. Perlindungan hukum oleh lembaga peradilan hanya dapat terjadi setelah adanya kasus konkret dan pihak yang dirugikan mengajukan kasusnya ke pengadilan.<sup>42</sup>

### C. Karakteristik dan Problematika Keputusan Administrasi Negara (KAN) Menurut Pasal 87 UUAP

Pasal 87 UU AP memperluas ruang lingkup Keputusan Administrasi Negara (Keputusan Tata Usaha Negara [Keputusan TUN]). Untuk jelasnya, dapat uraikan melalui tabel persandingan sebagai berikut :

UU PTUN, Pasal 1 angka 9	UU AP, Pasal 87
1. <b>Penetapan tertulis;</b>	1. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
2. <b>Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara;</b>	2. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
3. <b>Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara);</b>	3. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
4. <b>Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;</b>	4. Bersifat final dalam arti lebih luas;
5. <b>Bersifat Konkret, individual dan final;</b>	5. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
6. <b>Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.</b>	6. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Dari tabel di atas nampak bahwa konsep keputusan administrasi negara mengalami perluasan makna, dari yang awalnya hanya dibatasi keputusan yang bersifat individual, kemudian dalam UU AP diperluas lingkungannya.

#### 1. Penetapan tertulis yang juga mencakup Tindakan faktual.

Apakah maksudnya ini ? Apakah Tindakan faktual dipersamakan dengan penetapan tertulis ? Dengan perkataan lain, apakah Tindakan faktual masuk ke dalam ruang lingkup penetapan tertulis? Isu hukum dalam perkembangan tindakan pemerintahan yaitu diintrodukirnya tindakan faktual sebagai bagian dari penetapan tertulis dalam UUAP. Pasal 87 UU AP menyebutkan rumusan yang tidak lazim yaitu “penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual”. Dalam UU AP, nomenklatur “tindakan faktual” ini hanya ada dalam Pasal 87 huruf a ini. Penjelasan Pasal 87 huruf a hanya menyatakan “cukup jelas” meski pada kenyataannya banyak yang tidak mengetahui makna tindakan faktual tersebut : apakah termasuk penetapan tertulis, ataukah tindakan yang bukan penetapan tertulis?<sup>43</sup> Menurut Philipus M. Hadjon hal ini merupakan *contradictio in termino* (bandingkan: yang dimaksud kambing juga mencakup kucing).<sup>44</sup>

Menurut Sudarsono, setiap tindakan faktual yang bukan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, namun dalam kenyataannya telah/berpotensi

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Sudarsono, *op.cit.*, hal. 18.

<sup>44</sup> Philipus M. Hadjon, *makalah* disampaikan dalam acara seminar nasional *Administrative Law Update* yang diadakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta, pada tanggal 23 Oktober 2017.

menimbulkan akibat hukum, maka tindakan tersebut dapat menjadi objek sengketa di Peratun.<sup>45</sup> Pandangan Sudarsono ini dapat pula dikaitkan dengan pemaknaan Keputusan Administrasi Negara dalam Pasal 87 huruf e UUAP sebagai “keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum”. Apakah antara tindakan faktual yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dapat dikaitkan dengan keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, mengingat penetapan tertulis juga mencakup tindakan faktual? Selain itu, nomenklatur keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum ini pun perlu mendapatkan telaahan lebih lanjut seperti apa kriteria yang berpotensi menimbulkan akibat hukum tersebut.

## 2. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat

Warga Masyarakat adalah seseorang atau badan hukum perdata **yang terkait** dengan Keputusan dan/atau Tindakan (Pasal 1 angka 15 UU No. 30 Tahun 2014) Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat ditafsirkan bahwa Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam :

- a. **Keputusan yang bersifat individual**, hanya berlaku bagi orang tertentu atau badan hukum tertentu (*beschikking*), seperti izin, sertifikat tanah, surat pengangkatan, dsb.
- b. Frasa “**yang terkait**” bisa saja diartikan dengan **banyak orang (umum) yang terkait dengan (terkena) keputusan tersebut**. Keputusan semacam ini disebut **Keputusan yang merupakan pengaturan yang bersifat umum (keputusan yang bersifat umum atau *besluit*)**. Dalam UU PTUN ditentukan bahwa Keputusan yang bersifat umum adalah “*pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan yang kekuatannya mengikat setiap orang*”. Contohnya adalah peraturan kebijaksanaan, seperti misalnya Peraturan Walikota Bogor tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik. Peraturan ini berlaku umum bagi semua masyarakat yang ada di kota bogor.

## 3. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya

Pada umumnya, KAN/Keputusan TUN dipahami sebagai keputusan di lingkungan tata usaha negara atau administrasi negara (“eksekutif”), karena memang yang banyak bersentuhan dengan pelayanan masyarakat adalah eksekutif. Namun “urusan tata usaha negara” atau “urusan administrasi negara” bisa juga terjadi di lingkungan legislatif, yudikatif ataupun penyelenggara negara lainnya. Dengan demikian di lingkungan tersebut dapat pula terbit KAN/Keputusan TUN. Misalnya SK Ketua Pengadilan yang berlaku bagi para hakim dibawahnya. Atau pun Keputusan Ketua DPR yang bersifat administratif, Keputusan Sekretaris Jenderal DPR yang berlaku bagi pegawai DPR.

## 4. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB

KAN atau Keputusan TUN diterbitkan harus berdasarkan :

- a. Peraturan perundang-undangan, berarti terdapat dasar peraturan perundang-undangan untuk diterbitkannya KAN/Keputusan TUN.
- b. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Awalnya AUPB ini merupakan hukum tidak tertulis. AUPB lahir sebagai asas-asas umum tidak tertulis yang dikembangkan dalam karya-karya para pakar hukum administrasi (seperti Crinice le Roy) dan juga dikembangkan oleh para hakim TUN dalam praktik peradilan. Tetapi karena sekarang sudah disebutkan dengan tegas

---

<sup>45</sup> Sudarsono, *op.cit.*, hal. 19.

dalam UU Administrasi Pemerintahan maka AUPB sudah menjadi hukum tertulis.

#### **5. Bersifat final dalam arti lebih luas**

Dalam UU No. 30 Tahun 2014 tidak ada pengaturan secara jelas apa yang dimaksud dengan bersifat final dalam arti luas. Penjelasan Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 hanya menentukan : *“yang dimaksud dengan “final dalam arti luas” mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang”*.

Namun demikian, final dalam arti luas bisa saja ditafsirkan misalnya dalam konteks pelayanan publik. Setiap tahap dalam proses pelayanan publik dapat dikatakan bersifat final dalam arti luas. Misalnya dalam proses penerbitan izin itu ada tahap-tahap sebagai berikut :

- a. Tahap Permohonan;
- b. Tahap Pemrosesan (penelitian).
- c. Tahap Penerbitan izin atau penolakan izin.

Setiap tahap itu dikatakan final sehingga apabila dianggap merugikan seseorang atau badan hukum, maka sudah langsung dapat digugat ke PTUN. Katakanlah pada tahap pemrosesan/penelitian izin tidak ada tindak lanjut lagi atau tidak ada hasilnya, maka dianggap sudah final. Pihak yang merasa dirugikan karena terhambatnya proses izin tersebut dapat langsung menggugat ke PTUN tanpa harus menunggu lagi tahap penerbitan atau penolakan izin.

#### **6. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum**

Keputusan semacam ini diterbitkan tetapi tidak langsung berlaku dan baru berlaku beberapa waktu atau beberapa tahun kemudian. Pemberlakuannya pada saatnya nanti berpotensi menimbulkan akibat hukum, misalnya kerugian bagi seseorang, atau badan hukum, atau masyarakat umum. Keputusan semacam ini dapat langsung digugat ke PTUN apabila dianggap kedepannya dapat menimbulkan kerugian. Sebagai contoh, Instruksi Gubernur DKI Jakarta yang melarang mobil-mobil berusia lebih dari 10 tahun masuk Jakarta pada tahun 2025. Instruksi ini berpotensi merugikan warga masyarakat yang mobilnya nanti akan berusia lebih dari 10 tahun pada tahun 2025 nanti, karena tidak bisa beroperasi lagi di Jakarta. Bagaimana dengan nasib klub-klub mobil klasik misalnya.

#### **D. Penutup**

Karakteristik KAN dalam UUAP masih menampakkan adanya unsur/bagian yang abstrak ataupun penyatuan konsep yang terkesan dipaksakan (seperti penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual). Oleh sebab itu, perlu dilakukan reformulasi ulang atau setidaknya terdapat penjelasan yang tegas dan tidak ambigu, agar tidak terjadi kebingungan dalam penerapan pada peristiwa konkrit di masyarakat. Selain itu, dengan adanya kejelasan konsep KAN dalam UUAP, maka akan memberikan perspektif yang lebih luas bagi masyarakat untuk mengejar perlindungan hukum melalui tanggungjawab publik, manakala terdapat tindakan-tindakan pemerintahan yang dianggap merugikan.

#### **E. Ucapan Terimakasih**

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah S.W.T yang telah memberikan kesehatan dan pemikiran yang jernih kepada penulis, karena berkat rahmat, hidayah, serta pertolongan-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan jurnal ini. Dalam penulisan hukum ini, penulis menyadari sepenuhnya masih terdapat banyak kekurangan baik dari segi materi, susunan bahasa maupun cara penyajian maupun penulisannya. Dalam menyusun jurnal ini, penulis menyadari bahwa penulisan jurnal hukum ini tidak

akan terselesaikan tanpa bantuan dari berbagai pihak yang telah memberi banyak dukungan, dan penulis mengucapkan terimakasih atas dukungan moril maupun materiil terutama kepada redaksi jurnal palar, sehingga sampai diterbitkannya jurnal palar ini.

#### **F. Biodata Singkat**

**Ari Wuisang.** Lahir di Jakarta pada tanggal 8 Januari 1980. Setelah menamatkan S1 hukum di Universitas Pakuan Bogor pada tahun 2003, penulis mulai mengabdikan diri pada almamaternya sebagai tenaga pengajar. Kemudian, pada tahun 2009 penulis berkesempatan untuk melanjutkan studi ke Program Magister Hukum Universitas Indonesia dan lulus tahun 2011. Selain menjadi dosen, penulis juga pernah dilibatkan sebagai tenaga ahli pada Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) dalam pembuatan bahan ajar untuk Diklat Calon Hakim (2010) dan pembuatan bahan ajar untuk hakim-hakim hubungan industrial (2011). Aktivitas sebagai tenaga ahli DPRD Kota Bogor juga pernah penulis jalani pada tahun 2012-2019. Di almamaternya Fakultas Hukum Universitas Pakuan, selain berkarya sebagai dosen, penulis pernah menjadi Sekretaris Program Konsentrasi Hukum Pemerintahan (2007-2013), Ketua Program Konsentrasi Hukum Pemerintahan (2013-2015), Wakil Dekan I Bidang Akademik (2015-2020), dan sekarang mengabdikan diri sebagai Kepala Bagian Hukum Ketatanegaraan (2020-2025).

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2013.
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994.
- Cane, Peter. *An Introduction to Administrative Law*. Oxford : Clarendon Law Series, 1987.
- Cipto Handoyo, B. Hestu. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta : Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2008.
- Efendi, A'an dan Freddy Poernomo. *Hukum Administrasi*. Jakarta : Sinar Grafika, 2019.
- Effendi Lotulung, Paulus. *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta : Salemba Humanika, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*. Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 1986.
- Fahmal, Muin. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Jakarta : Total Media, 2008.
- Griffith, Jag dan H. Street. *Principles of Administrative Law*. London : Pitman Paperbacks, 1973.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatifi*. Malang : Bayu Media, 2006.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Kusumohamidjojo, Budiono. *Ketertiban yang Adil Problematik Filsafat Hukum*. Jakarta : Grasindo, 1999.
- M. Hadjon, Philipus. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya : PT Bina Ilmu, 1985.
- M. Hadjon, Philipus dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1997.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Maman Suherman, Ade. *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2004.
- Marganda Aritonang, Dinoroy. *Aspek Hukum Penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia*. Bandung : Refika Aditama, 2019.

Mustafa, Bachsan. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2001.

Morya Immanuel Patiro, Yopie. *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*. Bandung : Keni Media, 2012.

Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung : Nuansa, 2009.

Osborne, David dan Ted Gaebler. *Mewirusahaakan Birokrasi (Reinventing Government)*, diterjemahkan oleh Abdul Rosyid. Jakarta : PT Pustaka Binaman Pressindo, 2016.

Ridwan HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2010.

Ridwan. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta : FH-UII Press, 2014.

Saebani, Beni Ahmad dan Ai Wati, *Perbandingan Hukum Tata Negara*. Bandung: Pustaka Setia, 2016.

Setiawan, Yudhi, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan*. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2017.

Simanjuntak, Enrico. *Perdebatan Hukum Administrasi*. Bekasi : Gramata Publishing, 2018.

Sinamo, Nomensen. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Jala Permata Aksara, 2010.

Soekanto, Soejono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2011.

Sri Pudyatmoko, Y. *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*. Jakarta : Grasindo, 2009.

Sudarsono. *Legal Issue Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Reformasi Hukum Acara dan Peradilan Elektronik*. Jakarta : Kencana, 2019.

Supandi. *Kapita Selekta Hukum Tata Usaha Negara*. Bandung : Alumni, 2016.

Yasin, Muhammad, Laode Rudita, dkk. *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Depok : UI-CSGAR, 2017.

## **B. Peraturan Perundang-undangan dan Produk Hukum Lainnya**

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

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 9 Tahun 2004.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 51 Tahun 2009.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*. UU No. 48 Tahun 2009.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*. UU No. 30 Tahun 2014.

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

### C. Lain-lain

Aluk Fajar Dwi Santo, Paulus. "Mempertanyakan Konsepsi Tanggung gugat", <https://business-law.binus.ac.id/2016/05/31/mempertanyakan-konsepsi-tanggung-gugat/>. Diakses tanggal 8 Juli 2020.

Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia. <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/5a526ec9f653a865d177295d5763366c.html>. Diakses tanggal 22 Juli 2020.

M. Hadjon, Philipus. *Makalah* disampaikan dalam acara seminar nasional *Administrative Law Update* yang diadakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta, pada tanggal 23 Oktober 2017.