

**PERLUASAN MAKNA INSTRUMEN HUKUM
KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

***Wahyuni**

ABSTRAK

Implikasi berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan maka merubah kewenangan yang ada pada Pengadilan Tata Usaha Negara, hal ini didasarkan pada Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dimana sebelumnya unsur-unsur pada keputusan tata usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Namun setelah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan berlaku, maka keputusan tata usaha Negara yang merupakan objek sengketa pada Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut meluas maknanya menjadi penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual, keputusan badan dan/atau pejabat tata usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif dan yudikatif, dan penyelenggara Negara lainnya, berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik,

bersifat final dalam arti lebih luas, keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan atau keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat. Perluasan makna ini tentu berimplikasi pada kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memaknai keputusan tata usaha Negara, oleh karena itu, penulis ingin mengetahui bagaimanakah perluasan makna instrumen hukum keputusan tata usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan melakukan analisis secara normatif dengan menggunakan bahan-bahan hukum serta bahan kepustakaan dengan kemudian menyimpulkan secara deskriptif. Perluasan makna pada keputusan tata usaha Negara setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini telah mengubah kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara yang dapat dimaknai sebagai arah kebijakan penegakan hukum baru yang lebih memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum yang adil.

Kata Kunci : Keputusan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan salah satu instrumen atau alat pemerintah yang paling banyak digunakan untuk mengarahkan serta mengendalikan aktivitas warga negara. Keputusan tata usaha negara menjadi ujung tombak dalam setiap tindakan pemerintah yang karena sifatnya individual dan konkrit, keputusan ini ditujukan langsung bagi seseorang atau badan hukum perdata dengan memberikan akibat hukum kepada pihak yang dituju secara langsung dalam keputusan tersebut,

termasuk keputusan yang ditujukan bagi aparatur sipil negara. Akibat dari dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh pejabat yang berwenang, maka persoalan-persoalan yang muncul tidak dapat dipungkiri dan tidak sedikit yang memilih Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai alternatif dalam penyelesaiannya.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah merubah makna Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan makna tersebut dipertegas dalam perbandingan definisi Keputusan Tata Usaha Negara seperti uraian tabel dibawah ini.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
Pasal 1 Ayat (3)	Pasal 87
Keputusan Tata Usaha Negara adalah: a) Suatu Penetapan Tertulis b) Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat	Keputusan Tata Usaha Negara adalah : a) Penetapan Tertulis yang juga Mencakup Tindakan Faktual;

<p>Tata Usaha Negara</p> <p>c) Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara</p> <p>d) Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku</p> <p>e) Bersifat Konkret, Individual dan Final</p> <p>f) Menimbulkan Akibat Hukum bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata.</p>	<p>b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di Lingkungan Eksekutif, Legislatif, Yudikatif dan Penyelenggaraan Negara Lainnya;</p> <p>c) Berdasarkan Ketentuan Perundang-Undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB);</p> <p>d) Bersifat Final dalam Arti Lebih Luas;</p> <p>e) Keputusan yang Berpotensi menimbulkan Akibat Hukum, dan/atau;</p> <p>f) Keputusan yang Berlaku bagi Warga Masyarakat.</p>
---	---

Meluasnya makna keputusan tata usaha negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut, juga mengundang perdebatan tersendiri dalam kalangan ahli hukum tata negara dan hukum administrasi negara Indonesia sebagaimana petikan kritik pendapat dalam

laman website hukumonline.com¹, oleh Philipus M. Hadjon, Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, yang menegaskan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara mengalami perluasan makna dari yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, beliau menegaskan bahwa makna-makna yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tidak jelas atau masih membingungkan seperti salah satu bagian norma Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berkaitan dengan konsep tindakan pemerintahan.

Tidak hanya dari kalangan akademisi, Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara juga ada yang merespon perluasan makna dari Keputusan Tata Usaha Negara tersebut. Dalam Disertasi Tahun 2016 yang dipertahankan oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Yodi Martono Wahyunadi memaparkan bahwa Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

¹ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a0acec9c86f9/tiga-tahun-uu-administrasi-pemerintahan/>

maka, Pengadilan Tata Usaha Negara bukan hanya memutus keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi juga mempunyai kompetensi memutus permohonan untuk menentukan penilaian ada atau tidaknya unsur dalam penyalahgunaan wewenang. Konsekuensi perubahan norma Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak lain adalah terhadap Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara harus menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang sudah dinyatakan berlaku.

Berikut diantaranya diuraikan beberapa akibat dari meluasnya makna Keputusan Tata Usaha Negara :

1. Cakupan penilaian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang awalnya dipahami sebagai kewenangan dari pemerintah dalam hal ini adalah eksekutif saja, maka penilaian setelah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan berlaku terhadap keputusan tata usaha Negara diperluas hingga ke legislatif dan yudikatif serta penyelenggara negara lainnya;
2. Istilah “Final” dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara meluas maknanya sehingga harus dimaknai bahwa Keputusan Tata Usaha Negara itu sudah menimbulkan akibat hukum bagi pihak yang dikenai keputusan atau pihak ketiga yang tidak dikenai keputusan dalam hal

ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 bahwa “Sifat Final dalam Arti Luas”.

3. Keputusan yang Berpotensi Menimbulkan Akibat hukum dapat dipandang sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, contoh dari berpotensi menimbulkan akibat hukum adalah terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang mengaitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 2 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menyebabkan terjadinya pergeseran paradigma penerapan unsur merugikan keuangan negara dalam tindak pidana korupsi. Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka kerugian negara karena kesalahan administratif bukan merupakan unsur tindak pidana korupsi.
4. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ditegaskan bahwa Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Kemudian ditegaskan pula bahwa keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampur adukkan wewenang dapat dibatalkan apabila telah diuji

dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Menurut Zainal Arifin Mochtar, Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada bahwa norma pada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tersebut dapat memperpanjang proses administrasi penyelesaian perkara tindak pidana korupsi. Rumusan norma tersebut justru membebani Pengadilan Tata Usaha Negara dengan menguji dugaan penyalahgunaan wewenang. Membebani Pengadilan Tata Usaha Negara tidak sejalan dengan problem eksekusi terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Sulitnya memahami norma dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini dipengaruhi karena kurangnya melibatkan ahli hukum administrasi negara terhadap proses pembahasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disepakati tidak bisa berjalan sendiri, Undang-Undang ini terhubung dan terkait dengan banyak Undang-Undang lain. Apalagi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini didudukkan sebagai Undang-Undang Payung (*Umbrella Act*), sehingga seiring dengan pemberlakuannya dapat saja muncul kelemahan serta persoalan yang lain.
6. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Padang yang mengabulkan gugatan warga terhadap Keputusan Gubernur Sumatera Barat dengan menggunakan dalil Fiktif Positif. Fiktif Positif

adalah prinsip yang diperkenalkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menggantikan prinsip fiktif negatif yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, seorang pejabat publik atau pejabat pemerintahan memiliki batas waktu tertentu untuk menetapkan suatu keputusan atau melakukan suatu tindakan. Batas waktunya disesuaikan dengan perundang-undangan. Sesuai Pasal 53 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, jika dalam batas waktu tertentu si pejabat tidak menetapkan keputusan atau tidak melakukan suatu tindakan atas permohonan yang diajukan sesuai prosedur, maka permohonan itu dianggap dikabulkan secara hukum. Inilah esensi dari fiktif positif.

Berdasarkan beberapa uraian diatas, maka disini dapat disimpulkan bahwa berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini masih menuai beberapa kritikan terutama dari beberapa ahli hukum tata negara maupun ahli hukum administrasi Negara. Keputusan tata usaha negara yang menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara pun menjadi salah satu dampak dari pemberlakuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini dimana Pengadilan Tata Usaha Negara harus menyesuaikan

Undang Peradilan Tata Usaha Negara dengan hadirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah berdasarkan pada uraian latar belakang tersebut diatas adalah bagaimanakah perluasan makna instrumen hukum keputusan tata usaha negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?

3. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan adalah untuk memberikan pemahaman tentang perluasan makna instrumen hukum keputusan tata usaha negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

4. Manfaat Penulisan

Melalui penulisan ini, Penulis berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi pemangku kebijakan, sebagai referensi untuk merancang dan atau memutuskan suatu Rancangan Undang-Undang agar lebih memperhatikan aspek pemberlakuan dari Undang-Undang yang akan ditetapkan.
2. Bagi praktisi hukum, sebagai sumber dan bahan masukan dalam pengembangan kajian-kajian hukum tata Negara dan administrasi Negara khususnya pada kompetensi peradilan tata usaha negara.

3. Bagi masyarakat, sebagai referensi untuk memahami perluasan kompetensi peradilan tata usaha Negara dalam hal pengajuan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

5. Metode Penelitian

Penulisan jurnal ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yaitu metode penelitian yang memfokuskan pada kajian kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan *Live Case Study* yaitu pendekatan pada suatu peristiwa hukum yang prosesnya masih berlangsung atau belum berakhir dan Pendekatan Perundang-undangan dalam hal melihat hubungan antara undang-undang satu dengan undang-undang lainnya yakni Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.

B. Pembahasan

1. Keputusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Perumusan Keputusan Tata Usaha Negara secara normatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bukanlah sesuatu yang mudah dan sederhana untuk didefinisikan dengan cara singkat, padat dan sederhana. Sehingga secara

matematik Keputusan Tata Usaha Negara dapat dirumuskan sebagai berikut:²

KTUN = Pasal 1 angka 3 (angka 9 UU No. 51 Tahun 2009) + Pasal 3 – (Pasal 2 + Pasal 49)

Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 angka 3 jo angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 adalah :

“suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yang berisi tindakan hukum tata usaha negara, yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Rumusan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara tersebut, dapat ditarik unsur-unsur yuridis Keputusan Tata Usaha Negara menurut hukum positif sebagai berikut:

- a. Suatu penetapan tertulis
- b. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
- c. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Bersifat konkret, individual dan final;
- f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

² S.F Marbun, Hukum Administrasi Negara I, FH.UII Press, Yogyakarta, 2012, Hlm. 199.

Terhadap unsur-unsur yuridis tersebut, berikut diuraikan penjelasannya:

a. Penetapan Tertulis

Penetapan tertulis merupakan tolok ukur pangkal sengketa dalam peradilan tata usaha negara atau merupakan kompetensi absolut peradilan tata usaha negara atau juga merupakan tolok ukur horizontal badan peradilan administrasi nasional.

Penetapan tertulis bukanlah ditujukan kepada bentuk formalnya suatu surat keputusan, tetapi menunjuk kepada isinya, sehingga sebuah memo atau nota telah dapat disebut sebagai suatu keputusan dari badan atau pejabat tata usaha negara dan dapat dijadikan objek sengketa.

Sebuah memo atau nota untuk dapat disebut sebagai suatu surat keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, apabila atau harus jelas dari aspek sebagai berikut:

- 1) Badan atau pejabat tata usaha negara mana yang mengeluarkannya;
- 2) Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
- 3) Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya;
- 4) Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Apabila unsur “tertulis” ini dikaitkan dengan ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menentukan apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan tata usaha negara. Jadi jika waktunya telah lewat sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau setelah lewat waktunya 4 (empat) bulan sejak diterimanya permohonan, tetapi badan atau pejabat tata usaha negara itu tidak mengeluarkan keputusan yang dimohonkan, maka badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dianggap (fiksi) telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Sikap pasif badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak mengeluarkan keputusan itu, dapat disamakan dengan keputusan tertulis yang berisi penolakan meskipun tidak tertulis. Keputusan demikian disebut dengan keputusan “fiktif-negatif”. Fiktif artinya tidak mengeluarkan keputusan tertulis, tetapi dapat dianggap telah mengeluarkan keputusan tertulis, sedangkan negatif berarti karena isi keputusan itu berupa penolakan terhadap suatu permohonan. Dengan demikian keharusan atau keputusan tertulis sebagai kompetensi absolut peradilan tata usaha negara menjadi tidak lagi mutlak.

1. Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Kemudian apakah yang dimaksud dengan kegiatan yang bersifat eksekutif itu?

Di Belanda, istilah administratif disebut juga dengan istilah *bestuur*. *Bestuur* dapat pula diartikan sebagai fungsi pemerintahan, yaitu fungsi pemerintahan yang tidak termasuk didalamnya fungsi pembentukan undang-undang dan fungsi peradilan, sehingga melahirkan doktrin *wetmatigheid van bestuur* yang kemudian berkembang menjadi *rechtsmatigheid van bestuur*.

Jalan pikiran demikian ini sesuai dengan teori *Montesquieu* yang membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi kekuasaan negara, yakni fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif, sehingga kekuasaan eksekutif hanya terbatas pada fungsinya melaksanakan undang-undang. Artinya, pengertian menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam arti luas, berarti juga menyelenggarakan fungsi pembuatan undang-undang dan fungsi peradilan, sedangkan pengertian menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam arti sempit, berarti kegiatan yang hanya bersifat eksekutif baik di pusat maupun di daerah.

Dari rumusan tersebut berarti badan atau pejabat tata usaha negara adalah mereka yang menyelenggarakan suatu

urusan pemerintahan atau eksekutif atau yang menyelenggarakan fungsi atau tugas pemerintahan. Siapa sajakah yang termasuk didalam pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menyelenggarakan urusan, fungsi atau tugas pemerintahan itu? Mereka dapat diperinci, antara lain:

1. Mereka yang termasuk dalam lingkungan eksekutif, yaitu mulai dari Presiden sebagai kepala pemerintahan (termasuk pembantu-pembantunya di pusat seperti Wakil Presiden, Menteri-menteri dan lembaga-lembaga non-Kementerian);
2. Mereka yang menyelenggarakan urusan desentralisasi, yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota (termasuk Sekretariat Daerah dan Perangkat Daerah) dan Pemerintahan Desa;
3. Mereka yang menyelenggarakan urusan dekonsentrasi, Sekretariat Wilayah dan Kantor Wilayah, Kantor Kementerian, Camat serta Lurah;
4. Pihak Ketiga atau Pihak Swasta yang mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan pemerintah, baik yang diatur atas dasar hukum publik maupun hukum privat;
5. Pihak ketiga atau swasta yang memperoleh konsesi atau izin (*vergunning*) dari pemerintah.
6. Pihak ketiga atau swasta yang diberi subsidi oleh pemerintah, misalnya sekolah-sekolah swasta;
7. Pihak ketiga atau yayasan-yayasan, koperasi, bank-bank yang didirikan dan diawasi oleh pemerintah;

8. Pihak ketiga atau swasta yang bertindak bersama-sama dengan pemerintah (Persero), seperti BUMN yang memperoleh atribusi wewenang berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983, PLN, Pos dan Giro, PAM, Telkom, Garuda, dan lain-lain. Untuk badan-badan berbentuk Perseroan ini sering timbul persoalan utamanya menyangkut aktivitasnya, apakah benar melaksanakan sebagian dari urusan pemerintahan ataukah berorientasi memperoleh keuntungan. Apakah perbuatannya itu tunduk pada ketentuan hukum publik ataukah ketentuan hukum perdata, misalnya adanya operasi penertiban aliran listrik. Persoalan lainnya dapatkah badan-badan persero dan pihak ketiga atau swasta itu melakukan *bestuursdwang* (upaya paksa)?
9. Ketua Pengadilan Negeri, Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta Panitera dalam lingkungan Peradilan.
10. Sekretariat pada lembaga Tinggi Negara (MPR, DPA, BPK, MA dan MK) serta Sekretariat pada DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Untuk menjawab berbagai persoalan tersebut, dapat dikembalikan kepada dasar kewenangannya. Artinya apabila dasar kewenangan itu diperoleh berdasarkan ketentuan hukum publik, maka wewenang yang diperoleh itu juga seharusnya tunduk kepada ketentuan hukum publik, sehingga badan-badan itu memiliki wewenang pemerintahan yang merupakan pelaksanaan suatu fungsi kekuasaan umum.

Ciri-ciri fungsi kekuasaan umum itu adalah:

1. Wewenang itu diperoleh berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tertentu sebagai dasar legalitas atau dasar atribusinya, sehingga melahirkan wewenang istimewa;
2. Hubungan hukum yang dilakukan selalu bersifat sepihak dan bukan dua pihak seperti dalam hubungan perdata;

Sejalan dengan uraian tersebut diatas, ditemukan adanya perluasan terhadap pengertian pegawai negeri sipil sebagaimana termasuk dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, ditambah dengan Undang-Undang Nomor 31 tentang 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan menegaskan bahwa: Orang-orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau keuangan daerah atau badan hukum lain yang mempergunakan modal atau kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat. Mereka boleh jadi bukan pegawai negeri sebagaimana definisi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tetapi dalam hal ini terjadi tindak pidana korupsi, mereka dapat dianggap sama dengan pegawai negeri sehingga terhadap mereka diberlakukan ketentuan Undang-Undang Nomor 31 tentang 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Demikian pula dalam ketentuan lainnya terdapat adanya persamaan, misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1976 tentang Keanggotaan Partai Politik dan Golongan Karya bagi pegawai negeri. Dalam peraturan itu terdapat pejabat-pejabat tertentu yang bukan pegawai negeri, tetapi mereka dipandang sebagai pegawai negeri dalam kaitannya dengan keanggotaan Partai Politik dan Golongan Karya. Mereka yang dimaksudkan dalam golongan itu antara lain, Pejabat Bank Sentral dan Bank Milik Negara, Pejabat tertentu dalam Perusahaan Milik Negara dan Kepala Desa.

Dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, dirumuskan pengertian Badan atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan wewenang pemerintahan. Kemudian pada bagian lain mengenai ruang lingkup berlakunya Undang-Undang itu disebutkan, Undang-Undang itu berlaku bagi semua tindakan hukum administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Administrasi Pemerintahan dan Badan Hukum lainnya yang diberikan wewenang menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Lanjut didalam penjelasannya disebutkan bahwa, Badan Hukum Lainnya adalah Badan atau Pejabat yang menjalankan fungsi pemerintahan berdasarkan penugasan, pelimpahan kewenangan atau penyerahan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Misalnya Badan Otorita, Lembaga pendidikan, pengelola kawasan, notaris, BUMN atau

BUMD. Dengan demikian, ruang lingkup pengertian badan atau pejabat administrasi pemerintahan menjadi sangat luas dan terhadap mereka yang juga diberlakukan ketentuan undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan.

Salah satu kelemahan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara antara lain dalam hal pemberian batasan-batasan terhadap pengertian pejabat. Secara definitif dalam penjelasannya hanya disebutkan bahwa pejabat tata usaha negara, adalah pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan yang dimaksud urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Pengertian ini jelas akan sangat membingungkan mereka yang awam pengetahuannya dalam hukum administrasi.

Berbeda halnya dengan pengertian yang dirumuskan dalam *Algemene wet Bestuurrecht* Belanda. Didalamnya dimuat rumusan pengecualian-pengecualian yang tidak termasuk sebagai alat pemerintah. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa :

1. Dalam Undang-Undang ini diartikan dengan alat pemerintah: seseorang atau dewan yang dilengkapi dengan kekuasaan umum, kecuali:
 - a. Badan pembuat undang-undang;
 - b. Kamar-kamar dan Rapat Umum Parlemen;
 - c. Alat-alat negara yang netral dibentuk dengan undang-undang yang bertugas mengadili;
 - d. *Raad van State* dan bagian-bagiannya;

- e. *Algemene Rekenkamer* (Badan Keuangan Umum);
 - f. Ombudsman Nasional dan penggantinya;
 - g. Ketua-Ketua, Anggota-Anggota dan Sekretaris-Sekretaris dari alat-alat negara tersebut dalam huruf b sampai dengan huruf f termasuk komisi-komisinya.
2. Dalam Undang-Undang ini juga diartikan sebagai alat pemerintah ialah suatu badan yang dikecualikan dari ayat pertama, sepanjang badan ini membuat keputusan-keputusan atau melakukan perbuatan-perbuatan yang diliputi oleh berlakunya Titel II Undang-Undang Kepegawaian 1927 (Stb.530).

Menggunakan cara pembatasan perumusan seperti ini tentu akan lebih mudah memahami pengertian badan atau alat pemerintah yang demikian luasnya itu, daripada merumuskannya dalam suatu definisi yang terbatas, singkat dan ketat.

Apakah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku itu dan mengapa setiap tindakan badan atau pejabat tata usaha negara harus berdasarkan peraturan perundang-undangan? Peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai sumber formal hukum administrasi dapat dibedakan dalam 5 (lima) kelompok, yaitu:

1. Peraturan perundang-undangan Zaman Hindia Belanda, yang masih berlaku berdasarkan Pasal II

Aturan Peralihan UUD Tahun 1945, yaitu peraturan-peraturan umum (*Algemene Verordeningen*) dan peraturan-peraturan lokal (*Locale Verordeningen*). peraturan perundang-undangan (*Algemene Verordeningen dan Locale Verordeningen*) terdiri dari:

- a. *Wet* (dibuat oleh Mahkota bersama *Staten Generale*. Mahkota terdiri dari Raja (Ratu) bersama menteri, sedangkan *Staten Generale* adalah Parlemen.
 - b. *Algemene Maatsregels van Bestuur/AMvB* (dibuat oleh Mahkota tanpa Parlemen, misalnya di Indonesia ialah Peraturan Pemerintah;
 - c. *Indische Staatsregeling/SI* (untuk Hindia Belanda)
 - d. *Ordonantie* (dibuat oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda dengan *Volksraad* Dewan Rakyat di Hindia Belanda.
 - e. *Regering verordenings (Rv)* dibuat oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda tanpa *Volksraad*. Di Indonesia setingkat dengan Peraturan Daerah.
2. Peraturan Perundang-undangan berdasarkan UUD 1945 terdiri dari:
- a. Undang-Undang;
 - b. Perpu; dan

- c. Peraturan Pemerintah.
3. Peraturan perundang-undangan berdasarkan Tap MPRS Nomor. XX/MPRS/1996 terdiri dari:
 - a. UUD 1945;
 - b. Tap MPR (S);
 - c. UU/Perpu;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Keputusan Presiden (Keppres);
 - f. Peraturan Pelaksanaan Lainnya.
 4. Peraturan perundang-undangan berdasarkan penjelasan Pasal 2 Angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga bersifat mengikat secara umum.
 5. Peraturan perundang-undangan berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan perundang-undangan, terdiri dari:
 - 5.1 Undang-Undang Dasar Tahun 1945
 - 5.2 Ketetapan MPR Republik Indonesia
 - 5.3 Undang-Undang
 - 5.4 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

5.5 Peraturan Pemerintah

5.6 Keputusan Presiden

5.7 Peraturan Daerah

6. Peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdiri dari:
 - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah (meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota, termasuk Qanun di Nanggroe Aceh dan Peraturan Daerah Khusus Papua; dan
 - f. Peraturan Desa.

7. Peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang ini hampir sama dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hanya saja dalam Undang-Undang ini kembali kita temukan Ketetapan MPR, namun Peraturan Desa sudah dihilangkan. Jenis

peraturan lainnya yang semula dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dicantumkan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4), kemudian dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini dicantumkan dalam Pasal 8.

Mengapa setiap tindakan badan atau pejabat tata usaha negara harus berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku? Pertanyaan ini berkaitan dengan asas hukum atau asas *wetmatigheid van bestuur*, sebagai sumber wewenang atribusi bagi setiap tindakan atau badan atau pejabat tata usaha negara. Artinya badan/pejabat TUN tidak boleh melakukan suatu tindakan yang bersifat mengikat secara umum, tanpa dasar wewenang atribusi yang dimilikinya yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas ini erat kaitannya dengan asas demokrasi yang menjunjung tinggi superioritas kedaulatan rakyat, misalnya dalam hal pemungutan pajak dikenal asas (*no taxation without representation atau taxation without representation is robbery*). Asas demikian ini juga ditemukan dalam hukum pidana, yakni *nullum delictum sine praevia lege poenali*.

3. Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara

Tindakan (perbuatan) pemerintahan atau *bestuurs rechandelings* dapat dibedakan antara tindakan materiil (*feitelijke handelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Dalam hukum administrasi yang penting adalah tindakan hukum, sebab

suatu tindakan hukum akan menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu bagi mereka yang terkena tindakan tersebut.

Tindakan hukum dibedakan antara tindakan hukum privat dan tindakan hukum publik. Kemudian dilihat dari pihak yang akan terkena tindakan tersebut, tindakan hukum publik dapat pula dibedakan antara berbagai pihak dan sepihak, sedangkan tindakan hukum sepihak dapat bersifat umum dan bersifat individual. Akhirnya tindakan hukum bersifat umum dapat dibedakan tindakan hukum bersifat abstrak dan bersifat konkrit.

Setiap tindakan hukum tata usaha negara akan melahirkan akibat hukum dan hubungan hukum antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan warga masyarakat. Salah satu bentuk tindakan hukum tersebut ialah keputusan yang bersifat individual dan definitif. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tindakan hukum yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang dituangkan dalam suatu keputusan (*beschikking*), harus merupakan tindakan hukum dalam lapangan hukum tata usaha negara (hukum publik). Namun tidak semua tindakan hukum yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara tersebut merupakan kompetensi peradilan administrasi untuk memeriksa dan mengadilinya, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 dan Pasal 49.

4. Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Unsur ini berkaitan dengan salah satu prinsip negara hukum atau asas legalitas. Sebab administrasi negara dalam pengertian yuridis adalah pelaksana atau penyelenggaraan dari undang-undang dalam arti luas (*wet in ruine zin*). Karena itu setiap tindakan yang dilakukan administrasi negara, harus didasari oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku dan didalam, peraturan itu harus dicantumkan adanya kewenangan untuk melakukan suatu tindakan.

Badan atau pejabat tata usaha negara tanpa dasar kewenangan peraturan umum atau atribusi, tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan suatu perbuatan hukum publik. Lebih-lebih perbuatan membebaskan sesuatu kewajiban kepada warga.

Implementasi dan konsekuensi dari asas legalitas ini diperkuat dalam Pasal 67 yang menyatakan pada prinsipnya suatu gugatan tidak menunda dilaksanakannya keputusan tata usaha negara yang digugat, karena asumsinya keputusan itu dianggap benar menurut hukum sesuai dengan asas *het vermoeden van rechmatigheid* atau *presumptio justae causa*. Untuk hal ini dapat dilihat penerapannya dalam putusan PTUN Jakarta No. 094/G/1994/IJ/PTUN.JKT yang dikenal dengan kasus majalah tempo. Dalam putusan tersebut dinyatakan bahwa Peraturan Menteri Penerangan yang dijadikan dasar pencabutan izin majalah Tempo bertentangan dengan peraturan perundang-undangan secara materiil/substansi.

5. Bersifat Konkret, Individual dan Final

- a. Bersifat konkret, yaitu obyek yang diputuskan dalam keputusan tata usaha negara itu tidak abstrak tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Dalam hal apa dan kepada siapa keputusan tata usaha negara itu dikeluarkan, harus secara jelas disebutkan dalam keputusan atau obyek dan subyeknya harus disebutkan secara tegas dan jelas dalam keputusan itu.
- b. Bersifat individual, artinya keputusan tata usaha negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Jika yang dituju lebih dari seorang maka tiap-tiap orang yang terkena keputusan harus disebutkan namanya satu-persatu. Sedangkan apabila keputusan itu tidak bersifat individual, tetapi bersifat umum (abstrak) dapat disebut sebagai peraturan (*regeling*).
- c. Bersifat final, artinya keputusan tersebut telah bersifat definitif, sehingga karenanya telah mempunyai akibat hukum tertentu. Keputusan yang belum definitif karena masih memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lainnya

belum dapat dikatakan bersifat final, sehingga belum menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang terkena keputusan tersebut, misalnya keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Kepegawaian Negara.

Bagaimanakah jika suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang belum bersifat final itu, ternyata telah menimbulkan kerugian terhadap orang yang dituju oleh keputusan itu? Selama ini banyak kasus-kasus yang timbul akibat adanya rumusan “yang belum bersifat final” tersebut, sehingga didalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dilakukan perubahan.

Didalam perubahan itu dinyatakan dalam Pasal 2 bahwa apabila ada suatu keputusan yang masih memerlukan persetujuan, akan tetapi sudah menimbulkan kerugian keputusan itu dapat digugat di Pengadilan Negeri, dengan demikian, status perkara akan beralih dari perkara administrasi menjadi perkara perdata.

Ketentuan bersifat final ini tidak ditemukan dalam *wet AROB*-Belanda. Setiap keputusan yang telah dikeluarkan harus dianggap final atau definitif, sehingga karenanya dianggap telah menimbulkan akibat hukum tertentu bagi orang yang menerimanya.

6. Menimbulkan Akibat Hukum bagi Seseorang atau Badan Hukum Perdata

Subjek hukum dalam lalu lintas hukum dibedakan antara orang atau manusia (*person*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Orang atau person manusia pribadi dalam pengertian yuridis diakui sebagai subyek hukum (*rechtspersoonlijkheid*), yaitu sebagai pendukung hak dan kewajiban yang dapat mengadakan hubungan hukum (*rechtsbetrekking/rechtsverhouding*), baik dengan sesama person atau manusia maupun dengan badan hukum.

Dalam hal lalu lintas hukum atau pergaulan hukum, ternyata bukan hanya manusia pribadi yang dapat bertindak sebagai subjek hukum, tetapi masih terdapat subjek hukum lainnya yang disebut Badan Hukum (*rechtspersoon*). Badan hukum sebagai subjek hukum sama halnya dengan manusia, mempunyai hak dan kewajiban sehingga dapat mengadakan hubungan-hubungan hukum. Timbulnya badan hukum sebagai subjek hukum disamping manusia, merupakan tuntutan untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam pergaulan masyarakat yang mempunyai kepentingan dan tujuan bersama.

Menurut kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Badan Hukum dapat dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu:

1. Badan hukum yang diadakan oleh pemerintahan atau kekuasaan umum, misalnya pemerintahan Republik Indonesia, Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Desa

dan Bank-bank yang didirikan oleh negara dan sebagainya;

2. Badan hukum yang diakui oleh pemerintahan atau kekuasaan umum, misalnya perkumpulan-perkumpulan dan organisasi keagamaan;
3. Badan hukum yang dibentuk untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang dan kesusilaan, misalnya PT. Asuransi Perkapalan, Yayasan dan lain-lain.

Disamping itu, Badan hukum dapat pula dibedakan atas dua jenis, yaitu: Badan hukum publik dan badan hukum perdata (privat). Kriteria yang dapat digunakan untuk menentukan apakah suatu badan hukum itu merupakan badan hukum publik atautkah badan hukum perdata (privat), yaitu:

- a. Berdasarkan terjadinya
Apabila terjadinya atau terbentuknya badan hukum itu didirikan oleh negara disebut Badan Hukum Publik, sedangkan apabila badan hukum itu didirikan oleh perseorangan disebut Badan hukum Perdata (privat);
- b. Berdasarkan lapangan kerjanya
Apabila lapangan pekerjaannya untuk kepentingan umum, maka badan hukum itu merupakan badan hukum publik, sedangkan apabila lapangan kerjanya untuk kepentingan perseorangan, maka badan hukum itu merupakan badan hukum perdata (privat).

Atas dasar kriterium itu maka badan hukum publik dan badan hukum perdata (privat) dapat diperinci : badan hukum publik antara lain: Negara Republik Indonesia, pemerintah daerah, pemerintah desa serta bank-bank negara, sedangkan badan hukum perdata (privat) antara lain: perseroan terbatas, koperasi, yayasan dan lain-lain.

Syarat lainnya yang merupakan syarat mutlak bagi suatu badan hukum perdata (privat) yaitu badan hukum itu harus memperoleh izin dari pemerintah dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara hanya suatu Surat Keputusan yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (privat) saja yang termasuk dalam pengertian keputusan dan merupakan kompetensi yuridiksi dari peradilan administrasi, sedangkan suatu keputusan yang menimbulkan akibat hukum bagi badan hukum publik, tidak merupakan kompetensi yuridiksi peradilan administrasi.

Pihak yang berhadapan atau bersengketa di Pengadilan Administrasi hanya terbatas antara seseorang atau badan hukum

perdata (privat) dengan badan atau pejabat tata usaha Negara (badan hukum publik), dan tidak mungkin akan berhadapan antara sesama badan hukum publik, misalnya antara kementerian satu dengan kementerian lainnya atau antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

A. Perluasan Makna Keputusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan telah memberi makna baru terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Dengan mempergunakan asas *lex posteriori derogat legi anteriori*, maka Pasal ini dapat dimaknai mengesampingkan makna KTUN yang diatur dalam perundang-undangan sebelumnya. Perbedaan Keputusan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Administrasi Pemerintahan telah mendapat perhatian Lembaga Administrasi Negara (LAN). Dalam kutipan tanggapan tertulisnya tanggal 5 April 2005 pembahasan Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (RUU AP), LAN mengatakan

perbedaan Keputusan Administrasi Pemerintahan dengan KTUN dapat dilihat dari rumusan Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Kalaupun keputusan administrasi pemerintahan analog dengan KTUN, maka akan timbul konsekuensi sebagai berikut:

1. Penegakan hukumnya seharusnya juga sebatas pada ranah PTUN (jalur litigasi) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengatur pula kemungkinan jalur non-litigasi yang dapat ditempuh melalui mekanisme keberatan dan banding administrasi.
2. Jenis-jenis keputusan yang tidak termasuk dalam kategori Keputusan Administrasi pemerintahan seharusnya juga sama dengan keputusan yang tidak termasuk dalam KTUN sebagaimana dimaksud dalam UU PTUN. Namun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan deskripsi berbeda.

Santer Sitorus, Asisten Prof. Paulus Effendie Lotulung, juga menyinggung kaitan erat Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam makalahnya yang disampaikan pada Uji Materi RUU AP di Kementerian PAN, 28 Mei 2007, Santer Sitorus menyebutkan RUU AP yang sedang dibahas erat kaitannya dengan PTUN. Sebab yang akan mengawasi pelaksanaan RUU AP (UU AP) adalah PTUN, yaitu untuk mempertahankan dan memaksakan agar dipatuhinya ketentuan-ketentuan dan kaedah-kaedah yang mengatur tentang administrasi pemerintahan. Selanjutnya, Santer Sitorus menuliskan:³

“Oleh karena yang akan mengawasi penerapan UU AP adalah PTUN maka substansi RUU AP harus sejiwa dan selaras dengan UU tentang PTUN. RUU AP merupakan hukum payung (*umbrella act*) bagi segenap aparatur pemerintahan, sehingga untuk mempertahankan hukum materil administrasi pemerintahan ini, substansi UU PTUN harus disesuaikan dengan UU AP. Tanpa diikuti perubahan penyesuaian substansi UU PTUN, maka harapan atau tujuan yang diinginkan agar tindakan aparatur pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan bertanggungjawab tidak akan terlaksana dengan baik”.

³ Muhammad Yasin, dkk., Anotasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Universitas Indonesia – Center For Study Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), hlm 311.

Pernyataan Santer Sitorus dikeluarkan sebelum lahirnya UU No. 51 Tahun 2009 yang merupakan revisi kedua kalinya UU PTUN. Perubahan antara lain meliputi penerapan sanksi atau eksekusi putusan pengadilan TUN. Menurut Santer Sitorus, objek gugatan di PTUN harus diselaraskan antara RUU AP dengan UU PTUN. RUU AP mencakup keputusan tertulis atau tidak tertulis yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah atau badan hukum lain yang berisi tindakan hukum atau tindakan administrasi pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat konkret, individual dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Sebaliknya, objek gugatan dalam UU PTUN menurut UU No.5 Tahun 1986 hanya tertulis saja.

Salah satu “penyelarasan” yang terjadi dalam proses pembahasan adalah sebagaimana disebut dalam Pasal 87 UU AP. Kementerian BUMN termasuk lembaga yang memberikan masukan berkaitan dengan makna KTUN dalam pembahasan RUU AP sejak dulu. Surat kementerian BUMN Tanggal 10 Agustus 2005 berisi tanggapan kementerian atas RUU AP, yang pada intinya meminta agar keputusan menteri BUMN

dikecualikan dari KTUN. “Kami sependapat dengan RUU Administrasi pemerintahan, bahwa pengecualian terhadap keputusan Menteri Negara BUMN dari Peradilan TUN perlu dipertegas dalam RUU ini, termasuk juga keputusan dari Direksi BUMN”. Sayangnya, tak banyak dokumentasi pembahasan RUU AP yang menyinggung rasio perubahan makna KTUN sebagaimana dimuat dalam Pasal 87 saat itu.

Lingkup dan kewenangan PTUN di Indonesia telah mengalami dinamika baik dalam peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi. UU Administrasi Pemerintahan menjadi salah satu perubahan dalam bidang legislasi. Pasal 87 UU AP ini termasuk salah satu rumusan paling penting karena memberi makna baru apa yang disebut dengan KTUN. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986, KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. KTUN tidak

termasuk pengertian KTUN yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 UU PTUN.

UU No,9 Tahun 2004 telah mengubah cakupan pengecualian KTUN yang diatur dalam Pasal 2 serta perbandingannya dapat dilihat pada tabel berikut.

Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986	Pasal 2 UU No.9 Tahun 2004
<p>Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini:</p> <p>a. KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata;</p> <p>b. KTUN yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;</p> <p>c. KTUN yang masih memerlukan persetujuan;</p> <p>d. KTUN yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP atau KUHAP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;</p> <p>e. KTUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan</p>	<p>Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini:</p> <p>a. KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata;</p> <p>b. KTUN yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;</p> <p>c. KTUN yang masih memerlukan persetujuan;</p> <p>d. KTUN yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP atau KUHAP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;</p> <p>e. KTUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan</p>

<p>badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;</p> <p>f. KTUN mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata RI;</p> <p>g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.</p>	<p>badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;</p> <p>f. KTUN mengenai tata usaha TNI;</p> <p>g. Keputusan KPU, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.</p>
--	---

Persoalan paling krusial berkaitan dengan Pasal 87 UU AP adalah ketidaktegasan Undang-Undang ini mencabut hukum materil dalam UU PTUN. Termasuk lingkup KTUN yang dalam UU AP disebut sebagai keputusan administrasi pemerintahan. Ketidakjelasan norma pencabutan hukum materiil dalam UU PTUN akan berdampak pada praktiknya. Putusan hakim bisa variatif memaknai hukum materiil UU PTUN dan UU AP. Asas hukum baru mengesampingkan hukum lama bisa dipakai, tetapi tidak semudah itu menjalankannya di pengadilan. Perubahan kompetensi absolut itu seharusnya dilakukan dengan mengubah isi UU PTUN, bukan justru melakukan perubahan di Undang-

Undang lain. Seharusnya pengaturan lebih lanjut “dengan undang-undang” (*bij de wet*), bukan dengan jalan menyisipkan “dalam undang-undang” (*in de wet*). Perubahan kompetensi absolut PTUN dalam Pasal 87 UU AP dapat dinilai sebagai “perubahan secara terselubung atas ketentuan norma didalam Pasal 1 angka 9 UU PTUN. Perubahan terselubung ini telah menyalahi kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Angka 135 Lampiran II UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menegaskan bahwa rumusan dalam ketentuan peralihan tidak memuat perubahan terselubung atas ketentuan perundang-undangan lain.

Kemudian “tindakan faktual” sebagai bagian dari penetapan tertulis dalam Pasal 87 huruf a juga telah mendapat perhatian kalangan hakim. Dalam Pasal 1 angka 8 UU AP menggunakan istilah “Tindakan Administrasi Pemerintahan” yaitu perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Tindakan faktual sebagai bagian dari KTUN, dan tentu saja masuk dalam

lingkup kewenangan PTUN, berarti telah menerobos yurisprudensi yang dianut oleh Mahkamah Agung. Dalam putusan MA No. 144K/TUN/1998 tanggal 29 September 1999, terkandung kaidah pembongkaran yang tanpa didahului surat pemberitahuan/surat perintah adalah perbuatan faktual, dan bukan wewenang PTUN untuk memeriksa dan menyelesaikannya. Menurut majelis hakim yang mengadili perkara ini, perbuatan faktual harus digugat melalui mekanisme perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) di Peradilan Umum.

UU AP justeru memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menguji tindakan faktual. Ini berarti yurisprudensi MA tersebut diterobos atau tidak relevan lagi. Persoalannya adalah bagaimana cara menguji dan ukuran-ukuran apa yang dipergunakan menilai tindakan faktual? Hakim PTUN harus dibekali pengetahuan yang cukup mengenai masalah ini agar UU AP tidak menimbulkan masalah hukum di kemudian hari.

Hadirnya Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan ini telah memberikan paradigma yang lebih memadai dalam tata kelola pemerintahan. Ada beberapa

indikasinya, Pertama menguatnya peran Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dan yang kedua adalah semakin jelasnya hak untuk melakukan keberatan dan banding terhadap keputusan yang dianggap merugikan serta mengatur lebih jelas mengenai hak masyarakat dalam mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara.

3. Penutup

a. Kesimpulan

Penegasan meluasnya makna Keputusan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Namun pada Pasal ini tidak memberikan penjelasan secara konkrit unsur-unsur dari KTUN yang mengalami perluasan makna. Sehingga memungkinkan terjadi multi tafsir dalam hal ini adalah para hakim dalam memutuskan sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara.

b. Saran

Bagi pemerintah agar lebih memperhatikan rumusan norma dalam merancang suatu perundang-undangan, sehingga dampak multi tafsir pada Undang-Undang tentang Administrasi

Pemerintahan ini tidak terjadi kembali serta perlu berhati-hati dalam mengeluarkan keputusan tata usaha Negara agar tidak merugikan masyarakat pada umumnya.

DAFTAR BACAAN

1. S.F Marbun, Hukum Administrasi Negara I, FH.UII Press, Yogyakarta, 2012.
2. Muhammad Yasin, dkk., Anotasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Universitas Indonesia – Center For Study Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR).
3. Laman website hukumonline : <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5a0acec9c86f9/tiga-tahun-uu-administrasi-pemerintahan/>