

PROBLEMATIKA PERLUASAN MAKNA KEPUTUSAN ADMINISTRASI NEGARA PASCA TERBITNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Ari Wuisang¹; Roby Satya Nugraha².

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pakuan
Jalan Pakuan No. 1 Bogor 16143

E-Mail : ari.wuisang@unpak.ac.id, robysatyanugraha@unpak.ac.id

Naskah diterima : 01/05/2023, revisi : 01/06/2023, disetujui :30/06/2023.

ABSTRAK

Tujuan Penelitian ini ialah untuk menjelaskan bahwa Pemaknaan KAN dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) masih menampakkan adanya ketidakjelasan atau bahkan kekeliruan konsep. Oleh sebab itu, perlu dilakukan perumusan ulang atau penormaan yang jelas (tidak ambigu), agar terdapat kepastian hukum dalam perlindungan hukum bagi rakyat, khususnya dalam hal masyarakat hendak menggugat pemerintah ke PTUN akibat dilakukannya tindakan pemerintahan berupa Keputusan Administrasi Negara (KAN) dan tindakan faktual pemerintah yang dianggap merugikan. penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Kata kunci : keputusan administrasi negara, peradilan tata usaha negara, tindakan pemerintahan.

ABSTRACT

The purpose of this research is to explain that the meaning of KAN in Law no. 30 of 2014 concerning Government Administration (UUAP) still reveals a lack of clarity or even a misunderstanding of the concept. Therefore, it is necessary to re-formulate or standardize that is clear (unambiguous), so that there is legal certainty in legal protection for the people, especially in the case that the public wants to sue the government to the Administrative Court due to government actions in the form of State Administration Decrees (KAN) and factual actions government that is considered harmful. the research used is normative juridical law research. The data collection technique used was through document and literature studies on secondary data in the form of primary, secondary and tertiary legal materials.

Keywords: state administration decisions, state administrative courts, government actions.

A. Pendahuluan

Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi negara (selanjutnya disingkat KAN) merupakan instrumen pemerintahan yang menjadi ujung tombak dalam menghadapi peristiwa konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, terutama terkait dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik (*public service*). Fungsi tersebut menjadi salah satu fungsi mendasar dalam hukum administrasi, yaitu penormaan. Sebagai bagian dari tindakan hukum pemerintah, pembuatan KAN oleh pejabat pemerintah tunduk pada 3 (tiga) tolak ukur keabsahan dalam tindakan pemerintah, yaitu kewenangan, prosedur dan substansi. *Pertama*, kewenangan. Setiap KAN yang diterbitkan harus berdasarkan kewenangan sebagaimana ditentukan oleh peraturan perundang-undangan dasarnya. *Kedua*, prosedur. Artinya, pemrosesan KAN harus menempuh semua prosedur yang telah ditentukan. *Ketiga*, substansi. Artinya, KAN yang diterbitkan tidak mengandung cacat hukum. Penggunaan ketiga tolak ukur tersebut menjadi rambu-rambu yang menjamin tidak adanya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat.

Seperti telah diuraikan di atas, terbitnya suatu KAN umumnya sebagai pemenuhan sarana pelayanan publik oleh pemerintah kepada masyarakat, seperti misalnya dalam hal perizinan, sertifikat tanah, dan keputusan-keputusan administratif lainnya. Di samping itu, adakalanya juga penggunaan KAN ini untuk melakukan penegakan hukum administrasi seperti surat pembongkaran terhadap bangunan liar, pencabutan izin dan sebagainya. Oleh sebab itu, KAN ini sangat berkait erat dengan hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat¹ dan karenanya tak jarang muncul gesekan-gesekan dalam hubungan antara keduanya.

Dalam kaitan itu, menurut Philipus M. Hadjon, dalam negara hukum Indonesia yang berlandaskan Pancasila menghendaki tercapainya keseimbangan/ keserasian dalam hidup dan kehidupan, dan kiranya sudah seyogianya jiwa inilah yang menjadi landasan dalam hubungan antara pemerintah dengan rakyat.² Dengan dasar hubungan yang demikian, tidaklah berarti bahwa tidak mungkin akan lahir sengketa antara pemerintah dengan rakyat. Dalam setiap kehidupan bersama pasti akan muncul sengketa, demikian juga halnya dalam hubungan antara pemerintah dengan rakyat. Apalagi seiring meningkatnya peran pemerintah dalam kehidupan warga negara sebagaimana telah dikemukakan di atas, maka hubungan

¹ Hubungan timbal balik ini menjadi objek utama dari hukum administrasi sebagaimana dikemukakan oleh Baron J. Gerando, bahwa bahwa objek hukum administrasi negara adalah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dengan rakyat. Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1997), hal. 22.

² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya : PT Bina Ilmu, 1987), hal. 87-88.

antara pemerintah dengan masyarakat menjadi semakin meningkat pula, risiko terjadinya sengketa antara pemerintah dengan warga negara pun ikut meningkat.

Hubungan antara pemerintah dengan warga negara dalam hukum publik bersifat subordinatif, artinya disatu pihak pemerintah dilekati dengan kekuasaan publik, sementara dilain pihak warga negara tidak dilekati oleh kekuasaan yang sama.³ hal ini diakui juga oleh Peter Cane yang mengatakan : “.....*the government is a very powerfull institution*....⁴ Dengan posisi yang tidak seimbang ini, maka pemerintah berpotensi untuk sewenang-wenang terhadap masyarakat. Oleh sebab itu, perlindungan bagi warga negara yang hak atau kepentingannya berpotensi atau telah dirugikan oleh pelaksana wewenang publik menjadi hak fundamental dalam negara yang berdasarkan hukum.⁵

Keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi perwujudan dari perlindungan hukum kepada rakyat, sebagai sarana bagi masyarakat untuk melawan (menggugat) KAN yang dianggap merugikan hak-hak mereka. Ruang lingkup KAN pada mulanya mengacu kepada UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha sebagaimana diubah terakhir dengan UU No. 51 Tahun 2009. Namun demikian, seiring dengan terbitnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UUAP), muncul pergeseran terhadap konsep KAN. Terjadi perluasan makna yang revolusioner apabila kita bandingkan antara pemaknaan KAN dalam UU PTUN dengan UUAP.

Dalam UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986, KAN merupakan individual norm yang hanya berlaku untuk orang-orang/badan hukum yang didefinisikan sebagai berikut: ⁶

“Penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Kemudian, dalam versi UUAP pemaknaan terhadap KAN mengalami perubahan sebagaimana terdapat dalam Pasal 87 yang menentukan :

“Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;

³ Ridwan, *Hukum administrasi Negara* (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 112.

⁴ Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law* (Oxford : Clarendon Press, 1987), p.6.

⁵ A'an Efendi dan Freddy Purnomo, *Hukum Administrasi* (Jakarta : Sinar Grafika, 2019), hlm. 200.

⁶ Pasal 1 angka 9.

- c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Apabila kita bandingkan kedua rumusan di atas, maka nampak ada perluasan makna atau bertambahnya ruang lingkup daripada KAN tersebut. Dikaitkan dengan kompetensi absolut PTUN, maka kehadiran UUAP telah mendekonstruksi kriterium objek sengketa di Peratun, sehingga apa yang sebelumnya dikecualikan sebagai objek sengketa TUN (administrasi pemerintahan) kini masuk menjadi kriterium objek sengketa di PTUN.⁷ Dengan perkataan lain, UUAP membawa konsekuensi yuridis semakin meluasnya juga kompetensi absolut PTUN.⁸

Namun demikian, unsur-unsur KAN dalam UUAP perlu mendapatkan telaahan lebih lanjut, karena terdapat ketidakjelasan dan bahkan kekeliruan konsep didalamnya. Oleh sebab itu, dalam artikel ini akan dikaji isu-isu hukum seputar KAN vesi Pasal 87 UUAP dengan harapan pasal tersebut menjadi lebih implementatif atau memberikan makna yang jelas dalam upaya perlindungan hukum bagi rakyat dan bermanfaat sebagai referensi dalam praktik peradilan khususnya PTUN.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini secara khusus memusatkan fokusnya pada studi terhadap pemaknaan Pasal 87 UUAP. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yakni melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap data-data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis yang digunakan adalah secara deskriptif, yaitu dengan menggunakan kata-kata dan kalimat-kalimat yang disusun secara sistematis agar dapat dimengerti.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Tindakan Pemerintahan

Tindakan pemerintahan adalah terjemahan lazim atas istilah bahasa Belanda *bestuurs handelingen* atau dalam bahasa Inggris *administrative activity*.⁹ Menurut Prajudi Atmosudirjo, kegiatan-kegiatan administrasi negara terdiri atas perbuatan-perbuatan yang bersifat yuridis (artinya : secara langsung mencipta akibat-akibat hukum) dan yang bersifat

⁷ Enrico Simanjuntak, *Perdebatan Hukum Administrasi* (Bekasi : Gramata Publishing, 2018), hal. 648.

⁸ Bambang Heriyanto, "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", dalam *Pakuan Law Review* Volume IV No. 1 Januari-Juni Tahun 2018, hal. 82.

⁹ 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.

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*).¹⁰

Menurut Komisi van Poelje, tindakan pemerintahan adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.¹¹ 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.¹² 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 gebeid 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 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).¹³

Tindakan faktual adalah tindakan yang ditujukan sebatas untuk menimbulkan akibat faktual tanpa menimbulkan akibat hukum atas kedudukan warga negara. Koentjoro Purbopranoto menerjemahkan *feitelijke handelingen* 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 *feitelijke handelingen* 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*).¹⁴

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

¹⁰ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1994), hal. 87.

¹¹ Yudhi Setiawan dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan* (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2017), hal. 89.

¹² Sudarsono, *op.cit.*, hal. 36.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

(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. 15

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. 16

Unsur-unsur tindakan hukum adalah :

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggungjawab sendiri;
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi negara;
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat; dan
- e. Perbuatan hukum administrasi tersebut harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. 17

2. Teori 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. 18

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

¹⁵ Aan Efendi dan Freddy Purnomo, *op.cit.*, hal. 187.

¹⁶ Sudarsono, *op.cit.*, hal. 37.

¹⁷ Ridwan HR, *op.cit.*, hal 112-113.

¹⁸ Yudhi Setiawan dkk., *op.cit.*, hal. 208.

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. 19

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*). 20 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. 21

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*). 22 Sesuai dengan judul penelitian ini, maka perlindungan hukum oleh kekuasaan peradilan yang menjadi titik sentral.

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 judicita* dan oleh karena itu dapat menyelesaikan sengketa itu secara pasti. Perlindungan hukum oleh lembaga peradilan

¹⁹ *Ibid.*, hal. 209.

²⁰ A'an Efendi dan Freddy Purnomo, *op.cit.*, hal. 204.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, hal. 205.

hanya dapat terjadi setelah adanya kasus konkret dan pihak yang dirugikan mengajukan kasusnya ke pengadilan. 23

3. Pengaturan Ruang Lingkup KAN dalam UUAP

Tindakan hukum publik bersegi satu yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan (administrasi negara) berwujud keputusan. Sebagian sarjana seperti Bachsan Mustafa 24, Bagir Manan, Utrecht menggunakan istilah “ketetapan”. Sedangkan Jimly Asshiddiqie 25, WF Prins, Marbun dan lain-lain menggunakan istilah “keputusan”. Jenal Hoesen dan Muchsan mengatakan bahwa penggunaan istilah keputusan akan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. 26 Dalam hukum positif, istilah teknis yuridis yang digunakan yaitu:

1. Keputusan Tata Usaha Negara (dalam UU PTUN);
2. Keputusan Administrasi Pemerintahan atau Keputusan Administrasi Negara (dalam UU AP).

Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, KAN merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrumen yuridis pemerintahan yang utama. Dalam kaitan itu, Jimly Asshiddiqie mengatakan, keputusan hukum yang bersifat menentukan atau menetapkan sesuatu secara administratif menghasilkan keputusan administrasi negara (*beschikking*).²⁷

Secara teoritik, berdasarkan definisi KAN menurut para sarjana, terdapat beberapa unsur yang terdapat dalam KAN (*beschikking*), yaitu :

1. Pernyataan kehendak sepihak;
2. Dikeluarkan oleh organ pemerintahan;
3. Didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat publik;
4. Ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa konkret dan individual;
5. Dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Administrasi Belanda (AwB), pengertian KAN mengandung enam unsur yaitu sebagai berikut :

1. Suatu pernyataan kehendak tertulis;
2. Diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari hukum tata negara atau hukum administrasi negara;
3. Bersifat sepihak;

²³ *Ibid.*

²⁴ Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2001), hal. 63.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal. 209.

²⁶ Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 140.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hal. 209.

4. Dengan mengecualikan keputusan yang bersifat umum;
5. Yang dimaksudkan untuk penentuan, penghapusan, atau pengakhiran hubungan hukum yang sudah ada, atau menciptakan hubungan hukum baru, yang memuat penolakan sehingga terjadi penetapan, perubahan, penghapusan atau penciptaan;
6. Berasal dari organ pemerintahan.²⁸

UU PTUN Indonesia nampaknya mengadopsi definisi KAN dari AwB. Dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dapat diuraikan unsur KAN sebagai berikut:

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara);
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Bersifat Konkret, individual dan final;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Penetapan tertulis. Konsep tentang Penetapan tertulis terutama menunjuk pada isi, bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.²⁹ Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formatnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu, sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini apabila sudah jelas :

1. Badan atau pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
2. Maksud serta mengenai hal apa saja isi tulisan itu;
3. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan didalamnya.

Dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Pejabat Tata Usaha Negara adalah pejabat di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.³⁰ Dalam perspektif UU PTUN, keputusan yang dimaksudkan di sini hanyalah keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah selaku administrasi negara. Keputusan yang dikeluarkan oleh organ-organ kenegaraan lain (pembuat undang-undang dan peradilan) tidak termasuk dalam pengertian KAN berdasarkan hukum administrasi negara.³¹

Berisi tindakan hukum tata usaha negara. Tindakan hukum tata usaha negara adalah perbuatan Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu hukum tata usaha negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban bagi orang lain.³²

²⁸ Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 144-145.

²⁹ Bambang Heriyanto, *loc.cit.*, hal. 78.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 150.

³² Bambang Heriyanto, *loc.cit.*, hal. 78.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembuatan dan penerbitan keputusan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau harus didasarkan pada wewenang pemerintahan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar kewenangan, pemerintah atau tata usaha negara tidak dapat membuat dan menerbitkan keputusan atau keputusan itu menjadi tidak sah. Keputusan itu akan menimbulkan akibat hukum bagi pihak yang dikenai keputusan, karena itu pembuatannya harus didasarkan pada kewenangan yang sah. Organ pemerintahan dapat memperoleh kewenangan untuk membuat keputusan tersebut melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Akibat hukum yang dimaksud yang lahir dari keputusan adalah munculnya hak, kewajiban, kewenangan atau status tertentu bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dapat pula terjadi bahwa dikeluarkannya keputusan itu tidak melahirkan atau melenyapkan hak dan kewajiban, tetapi sekedar menyatakan hak dan kewajiban yang telah ada. Dalam hal demikian, keputusan jenis ini disebut keputusan deklaratoir.

Bersifat Konkret, individual dan final. Bersifat konkret artinya obyek yang diputuskan tidak abstrak tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual artinya keputusan TUN tidak ditujukan kepada umum tetapi tertentu baik alamat maupun yang dituju. Bersifat final artinya sudah definitif, dan karenanya sudah dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

Konsep KAN dalam UU PTUN sebagaimana diuraikan di atas mengalami pergeseran seiring dengan terbitnya UU AP. Pergeseran ini cukup revolusioner sehingga memperluas makna KAN yang telah diatur selama ini. Perluasan makna KAN terdapat dalam Pasal 87 UU AP. Apabila dibandingkan antara KAN menurut UU PTUN dan UU AP, maka dapat digambarkan dalam tabel berikut ini :

UU PTUN, Pasal 1 angka 9	UU AP, Pasal 87
1. Penetapan tertulis;	1. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara;	2. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
3. Berisi Tindakan Hukum Tata Usaha Negara (Hukum Administrasi Negara);	3. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;	4. Bersifat final dalam arti lebih luas;

5. Bersifat Konkret, individual dan final;	5. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.	6. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Namun demikian, penormaam terhadap unsur-unsur KAN yang mengalami perluasan dalam UUAP dapat dikatakan tidak memadai, karena terdapat ketidakjelasan dan bahkan kekeliruan konsep didalamnya. Oleh sebab itu dalam subab berikutnya penulis akan menelaah lebih jauh unsur-unsur dimaksud.

4. Pemaknaan terhadap Unsur-Unsur KAN dalam Pasal 87 UUAP

a. Penetapan tertulis yang juga mencakup Tindakan faktual.

Apakah maksudnya frasa tersebut ? Apakah tindakan faktual dipersamakan dengan penetapan tertulis ? Dengan perkataan lain, apakah tindakan faktual masuk ke dalam ruang lingkup penetapan tertulis? Salah satu isu hukum yang timbul 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, atautkah tindakan yang bukan penetapan tertulis?³³ Menurut Philipus M. Hadjon hal ini merupakan *contradictio in terminio* (bandingkan: yang dimaksud kambing juga mencakup kucing).³⁴

Menurut Sudarsono, setiap tindakan faktual yang bukan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, namun dalam kenyataannya telah/berpotensi menimbulkan akibat hukum, maka tindakan tersebut dapat menjadi objek sengketa di Peratun.³⁵ 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

³³ Sudarsono, *op.cit.*, hal. 18.

³⁴ 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.

³⁵ Sudarsono, *op.cit.*, hal. 19.

akibat hukum ini pun perlu mendapatkan telaahan lebih lanjut seperti apa kriteria yang berpotensi menimbulkan akibat hukum tersebut.

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

KAN pada dasarnya dimaksudkan sebagai keputusan yang diterbitkan oleh pemerintah selaku administrasi negara (eksekutif). Dalam kaitan itu, menurut Bachsan Mustafa, membuat KAN adalah fungsi dari pemerintah yang dilakukan oleh badan pemerintah, bukan oleh badan peradilan (hakim) atau oleh badan pembuat undang-undang (DPR). Dengan perkataan lain, membuat KAN itu adalah perbuatan pemerintah (overheid) yang khusus dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh badan-badan/organ-organ pemerintah (bestuur), seperti gubernur, walikota, bupati dan seterusnya yang merupakan eselon dari pemerintah pusat, yaitu Presiden sebagai badan eksekutif tertinggi.³⁶

c. 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 UUAP). Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat ditafsirkan bahwa Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam :

- 1). **Keputusan yang bersifat individual**, hanya berlaku bagi orang tertentu atau badan hukum tertentu (*beschikking*), seperti izin, sertifikat tanah, surat pengangkatan, dsb.
- 2). 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 Nomor 61 Tahun 2018 tentang Pengurangan Penggunaan Kantong Plastik. Peraturan ini berlaku umum bagi semua masyarakat yang ada di kota bogor.

d. 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 serta hak dan kewajiban masyarakat adalah eksekutif. Namun “urusan tata usaha negara” atau “urusan administrasi negara” bisa

³⁶ Bachsan Mustafa, *op.cit.*, hal. 70.

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 Keputusan Ketua DPR RI/DPD RI yang bersifat administratif, Keputusan Sekretaris Jenderal DPR RI/DPD RI yang berlaku bagi pegawai DPR RI/DPD RI.

1). 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 Crinca le Roy) dan juga dikembangkan oleh para hakim TUN dalam praktik peradilan. Tetapi karena sekarang sudah disebutkan dengan tegas dalam UU Administrasi Pemerintahan maka AUPB sudah menjadi hukum tertulis.

2). Bersifat final dalam arti lebih luas

Dalam UUAP tidak ada pengaturan secara jelas apa yang dimaksud dengan bersifat final dalam arti luas. Penjelasan Pasal 87 UUAP 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 dapat 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.

3). Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum

Keputusan semacam ini tidak dikenal dalam UU PTUN dan dalam UUAP pun tidak diberikan jabsaran yang memadai. Berpotensi berarti ada kemungkinan di masa depan keputusan tersebut akan menimbulkan akibat hukum.

Keputusan semacam ini diterbitkan tetapi tidak langsung efektif 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 Jakarta Nomor 66 Tahun 2019 tentang Pengendalian Kualitas Udara. Dalam Bagian Kesatu angka tiga Ingub tersebut Gubernur menginstruksikan untuk memperketat ketentuan uji emisi bagi seluruh kendaraan pribadi mulai pada tahun 2019 dan memastikan tidak ada kendaraan pribadi berusia lebih dari 10 (sepuluh) tahun yang dapat beroperasi di wilayah DKI 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.

Bahkan saat tulisan ini dibuat pun sudah mulai ada aksi-aksi menolak Ingub tersebut yang dilakukan oleh komunitas mobil-mobil antik, ³⁷ ataupun keberatan dari pedagang mobil bekas. ³⁸ Sementara itu, di sisi lain, ada pula pihak yang akan diuntungkan kelak oleh Ingub tersebut diantaranya perusahaan-perusahaan mobil baru, karena nantinya masyarakat akan dipaksa untuk membeli mobil baru agar tetap dapat menggunakan jalan di wilayah DKI Jakarta.

D. Kesimpulan dan Rekomendasi

Pemaknaan KAN dalam UUAP masih menampakkan adanya ketidakjelasan atau bahkan kekeliruan konsep, seperti misalnya penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual. Oleh sebab itu, perlu dilakukan perumusan ulang atau penormaan yang jelas (tidak ambigu), agar terdapat kepastian hukum dalam perlindungan hukum bagi rakyat, khususnya dalam hal masyarakat hendak menggugat pemerintah ke PTUN karena munculnya kerugian akibat dilakukannya suatu tindakan pemerintahan.

³⁷ "Ratusan Pengguna Mobil Tua Berkumpul Tolak INGUB Pembatasan Usia Kendaraan", <https://www.gridoto.com/read/221821439/ratusan-pengguna-mobil-tua-berkumpul-tolak-ingub-pembatasan-usia-kendaraan#!%2F>, diakses tanggal 24 April 2022.

³⁸ "Usia Kendaraan Dibatasi 10 Tahun, Pedagang Mobil Bekas Tak Setuju", <https://www.gridoto.com/read/221808704/usia-kendaraan-dibatasi-10-tahun-pedagang-mobil-bekas-tak-setuju#!%2F>, diakses tanggal 24 April 2022.

DAFTAR PUSTAKA

A. 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.

B. Jurnal

Heriyanto, Bambang. "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan". *Pakuan Law Review* No. 1 (2016) : 82.

C. Buku

Asshiddiqie., Jimly. *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.

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, Mui. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Jakarta : Total Media, 2008.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1993.

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.
- 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.
- Ridwan HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2010.
- Ridwan. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta : FH-UII Press, 2014.
- 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.
- 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.

D. lainnya

- “Ratusan Pengguna Mobil Tua Berkumpul Tolak INGUB Pembatasan Usia Kendaraan”, <https://www.gridoto.com/read/221821439/ratusan-pengguna-mobil-tua-berkumpul-tolak-ingub-pembatasan-usia-kendaraan#!%2F>, diakses tanggal 24 April 2022.
- “Usia Kendaraan Dibatasi 10 Tahun, Pedagang Mobil Bekas Tak Setuju”, <https://www.gridoto.com/read/221808704/usia-kendaraan-dibatasi-10-tahun-pedagang-mobil-bekas-tak-setuju#!%2F>, diakses tanggal 24 April 2022.