

**PENERAPAN PERLUASAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA SEBAGAI  
UPAYA DALAM PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI DAN KAITANNYA  
DENGAN PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE  
(Sebagaimana Diatur Dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014  
tentang Administrasi Pemerintahan)**

**Ahmad Fauzi Harahap**

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

email: [fauziharahap107@gmail.com](mailto:fauziharahap107@gmail.com)

Naskah diterima: 6 November 2020, direvisi: 16 November 2020, disetujui: 12 Desember 2020

**ABSTRAK**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjadikan objek gugatan Peradilan Tata Usaha Negara semakin luas. Salah satunya adanya tindakan faktual yang termasuk ke dalam Keputusan Tata Usaha Negara. Pemberlakuan tindakan faktual menjadikan banyak interpretasi bagi penegak hukum dalam menentukan pelanggaran hukum yang dilakukan pejabat tata usaha negara. Tindakan faktual memberikan interpretasi yang beragam sehingga dapat menimbulkan penyalahgunaan kewenangan sehingga tidak terwujudnya *good governance*. Paradigma *good governance* memiliki prinsip akuntabilitas, sehingga segala perbuatan pejabat tata usaha negara dapat dipertanggungjawabkan. Salah satunya pertanggungjawaban di hadapan hukum karena telah mengeluarkan suatu keputusan tata usaha negara. Hal ini dapat mewujudkan tujuan dari *good governance* tersebut. *Good governance* selalu melekat dengan ciri negara hukum dan demokratis, segala tindakan pejabat tata usaha negara harus berdasar hukum. Oleh sebab itu, diperlukan peraturan pemerintah untuk memperjelas para penegak hukum dalam menafsirkan tindakan faktual. Pejabat tata usaha negara juga dapat menjalankan tugas sehingga *good governance* dapat terwujud.

**Kata Kunci:** keputusan tata usaha negara, tindakan faktual, *good governance*.

**ABSTRACT**

*The issuance of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration has made the object of the lawsuit by the State Administrative Court even wider. One of them is factual actions that are included in the State Administrative Decree. Enforcement of factual actions makes many interpretations for law enforcers in determining legal violations committed by state administrative officials. Factual actions provide various interpretations that can lead to abuse of authority so that Good Governance does not materialize. The Good Governance paradigm has the principle of accountability so that all actions of state administrative officials can be accounted for. One of them is accountability before the law because it has issued a state administrative decision. This can realize the goals of good governance. Good governance is always inherent with the characteristics of a legal and democratic state, all actions of state administrative officials must be based on law. Therefore, government regulations are needed to clarify law enforcers in interpreting factual actions. State administrative officials can also carry out their duties so that Good Governance can be realized.*

**Keywords:** state administrative decisions, factual actions, *good governance*.

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>1</sup> terdapat pembatasan kekuasaan negara berdasar hukum.<sup>2</sup> pembatasan ini dapat dilakukan dengan adanya badan peradilan. Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu tempat para pencari keadilan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Pengadilan tata usaha negara memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.<sup>3</sup> Terdapat dua macam perlindungan hukum administrasi, yaitu preventif dan represif. Perlindungan hukum secara preventif memiliki tujuan untuk mencegah sengketa terjadi, sedangkan perlindungan hukum represif lebih kepada penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan salah satunya peradilan tata usaha negara.<sup>4</sup> Keputusan tata usaha negara memiliki unsur-unsur yaitu bentuk penetapan harus tertulis, dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN, berisi tindakan hukum TUN.<sup>5</sup>

Menurut ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN, yang dapat mengajukan gugatan yaitu orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya suatu keputusan TUN.<sup>6</sup> Adapun objek dalam Peradilan TUN memiliki kriteria yaitu, adanya penetapan tertulis, berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara, berdasarkan peraturan perundang-

undangan, bersifat konkret, individual, dan final, dan menimbulkan akibat hukum. selain itu terdapat objek keputusan Tata Usaha Negara fiktif negatif artinya tidak dalam bentuk tertulis dan mengandung penolakan dalam hal ini merupakan kewajibannya untuk mengeluarkannya.<sup>7</sup>

Lahirnya peradilan tata usaha untuk membela kepentingan umum, kepentingan negara, atau kepentingan pemerintah. Peradilan tata usaha negara memiliki tujuan agar dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.<sup>8</sup> Konsekuensi adanya intervensi dari pemerintah yang cukup luas dalam pelayanan publik jika tidak dilaksanakan maka akan menghambat dari terwujudnya kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat.<sup>9</sup>

Peradilan tata usaha negara memiliki kompetensi absolut berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 menyebutkan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan-perundang-undangan. Objek sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 salah satu unsur dari objek sengketa tersebut

- 
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3).
  2. Wolfgang Friedmann, *Legal Theory* (London: Steven & Son Limited, 1960) hlm. 456.
  3. Titik Triwulan T dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2011) hlm. 565.
  4. *Ibid.*, hlm. 363.
  5. *Ibid.*, hlm. 575.
  6. *Ibid.*, hlm. 594.
  7. *Ibid.*, hlm. 597.
  8. Victor Yaved Neno, *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008) hlm. 37.
  9. Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Medpress Digital, 2013) hlm. 93-94.

yaitu bentuk penetapan itu harus tertulis, sehingga jika salah satu unsur tersebut tidak dipenuhi maka keputusan tersebut tidak dapat menjadi objek sengketa.<sup>10</sup>

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP) maka semakin luas objek gugatan dalam peradilan TUN. *Pertama*, ketentuan mengenai fiktif negatif yang mana dalam UU No. 5 Tahun 1986 *jo.* UU No. 9 Tahun 2004 *jis.* UU No. 51 Tahun 2009 menjadi fiktif positif dalam UU Administrasi Pemerintahan. *Kedua*, pada ketentuan Pasal 87 “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; 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”.

Perluasan kompetensi absolut PTUN ini tentu saja menimbulkan akibat hukum tersendiri baik secara formil ataupun materil, dan dalam praktiknya juga terdapat masalah-masalah baru yang timbul akibat perluasan itu. Hal ini mengingat dalam PTUN sendiri telah sejak lama terbentuk sistem dan hukum acara yang sudah baku, tentu saja belum mengakomodir keberadaan kewenangan-kewenangan baru tersebut. Hal ini tentu saja berdampak pada profesionalitas dan kualitas putusan yang dikeluarkan oleh hakim.

### **Rumusan Masalah**

Dengan adanya perluasan dalam Keputusan Tata Usaha Negara ini dapat menjadi sebuah perlindungan terhadap masyarakat yang sering keberadaannya menjadi objek kesewenang-wenangan pemerintah. Berangkat dari permasalahan tersebut rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dampak perluasan KTUN dalam UU No. 30 Tahun 2014 terhadap Peradilan Tata Usaha Negara?
2. Apakah penerapan KTUN dalam UU No. 30 Tahun 2014 berimplikasi terhadap terwujudnya prinsip *good governance* di Indonesia?

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif (*legal research*) dengan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Teknik pengumpulan bahan dalam penelitian ini diperoleh melalui studi kepustakaan atau *library research*, dengan bahan hukum primer mencakup: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

### **PEMBAHASAN**

#### **Dampak Perluasan KTUN Dalam UU No. 30 Tahun 2014 Terhadap Peradilan Tata Usaha Negara**

Perkembangan hukum administrasi menimbulkan negara hukum modern yang mengutamakan kesejahteraan (*welfare*) rakyat.<sup>11</sup> Negara turun langsung secara administrasi untuk mengurus kegiatan pemerintahan bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.<sup>12</sup> Sebagaimana pendapat Leonard D. White dikutip oleh Salmoen menyatakan administrasi negara

10. Nur Aisyah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Deepublish, 2015) hlm. 37.

11. Nur Aisyah, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Deepublish, 2012) hlm. 26.

12. *Ibid.*, hlm. 1.

terdiri atas semua kegiatan negara untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan negara.<sup>13</sup> Kecenderungan negara dalam mengurus berbagai aktivitas masyarakat menjadikan peran dari hukum administrasi negara menjadi semakin kompleks.<sup>14</sup>

Semakin luasnya peran dari administrasi negara, maka perlindungan hukum terhadap kepentingan individu merupakan falsafah negara demokrasi liberal, sedang dalam negara hukum Pancasila antara kepentingan individu dengan kepentingan bersama memiliki porsi yang seimbang. Maka lahirlah peradilan administrasi, yang bertujuan untuk:<sup>15</sup>

1. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu; dan
2. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Menurut Sjachran Basah tujuan peradilan administrasi untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik rakyat maupun bagi administrasi negara agar keseimbangan kepentingan masyarakat dan kepentingan individu terjaga.<sup>16</sup> Pendapat SF Marbun mengenai tujuan peradilan administrasi terdiri dari preventif dan represif. Secara preventif tujuannya untuk mencegah tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum atau merugikan rakyat, secara represif tujuan untuk dijatuhkannya sanksi terhadap tindakan-tindakan badan/pejabat tata usaha negara yang melawan hukum dan merugikan rakyat.<sup>17</sup>

Secara filosofis peradilan administrasi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat secara luas yang dilakukan dengan pengawasan secara yuridis terhadap perbuatan pemerintah agar sesuai dengan fungsinya. Dalam hal ini alat-alat negara dalam menjalankan fungsinya harus mempertanggungjawabkan segala perbuatannya dihadapan hukum dan rakyat. Menurut Hans Kelsen Keputusan Tata Usaha yang dipersengketakan harus sesuai dengan tertib yang berlaku karena merupakan bagian dari hukum positif.<sup>18</sup>

PTUN memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa TUN<sup>19</sup> yakni sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan badan/pejabat TUN, akibat dikeluarkannya KTUN baik di pusat maupun daerah, termasuk sengketa kepegawaian. Mengenai kewenangan PTUN tersebut menjadi rumit dengan adanya tindakan faktual setelah dikeluarkannya UU AP.<sup>20</sup> Perbedaan dari apa yang dimaksud oleh UU AP inilah yang menjadi sulit dalam penerapan penegakan hukumnya oleh para hakim-hakim peradilan Tata Usaha Negara ketika suatu undang-undang tidak dijabarkan lagi dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih khusus lagi, misal melalui bentuk Peraturan Pemerintah atau Peraturan Mahkamah Agung. Karena apabila UU masih dalam keadaan murni tidak mungkin hakim yang melakukan interpretasi dari tiap-tiap bunyi pasal yang terkandung dalam sebuah undang-undang, sedangkan sebuah peraturan mengandung unsur *lex stricta* yaitu bahwa setiap undang-undang seharusnya minim akan penafsiran atau interpretasi.

---

13. *Ibid.*, hlm. 3.

14. *Ibid.*, hlm. 10.

15. *Ibid.*, hlm. 89.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*, hlm. 90.

18. *Ibid.*

19. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344) Pasal 47.

20. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administari Pemerintahan, (LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601) Pasal 87 huruf a.

Sehingga dengan adanya tindakan faktual, perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) akibat dari tindakan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya berkenaan dengan perbuatan penguasa berdasar Pasal 1365 BW sebelumnya kompetensi absolut peradilan umum telah menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>21</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, berbeda pendapat karena antara tindakan faktual dan *onrechtmatige overheidsdaad* memiliki kontradiksi sengketa administrasi akibat dari tindakan faktual merupakan sengketa administrasi negara namun materillnya Pasal 1356 BW.<sup>22</sup>

**Tabel 1**  
**Perbandingan Antara Tindakan Faktual dan Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah**

No	Indikasi Perbandingan	Sengketa TUN (Tindakan Faktual)	<i>Onrechtmatige Overheidsdaad</i>
1.	Dasar kompetensi pengadilan	UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan	Yurisprudensi Pasal 1365 KUH Perdata
2.	Isu hukum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legalitas (keabsahan) tindakan asas negara hukum</li> <li>• Kerugian yang timbul</li> </ul>	Melanggar hukum asas <i>neminem laedere</i>
3.	Tolok ukur	Legalitas: peraturan perundang-undangan dan AUPB	Peraturan formil dan kepatuhan yang berlaku dalam masyarakat
4.	Karakter hukum sengketa	Sengketa hukum publik	Sengketa hukum perdata
5.	Pengadilan yang berwenang	PTUN	Peradilan umum

Philipus M. Hadjon dan berpendapat bahwa penetapan tertulis mencakup tindakan faktual menyalahi asas *contarius actus*, sehingga tidak dapat dikatakan kompetensi absolut PTUN semakin luas dengan adanya UU AP. Hal ini menyalahi asas *lex generalis derogate lex specialis* karena kompetensi PTUN sudah diatur dalam UU PTUN.<sup>23</sup> Dari kedua dikotomi pendapat tersebut menjadi bukti bahwa

pelaksanaan dari jiwa UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan masih *absurd*, terlebih bagi hakim sebagai pelaksana dari peraturan tersebut.

Benny M. Yunus telah memperkenalkan keputusan selain KTUN dalam bentuk tertulis, dikatakannya “Keputusan-keputusan tersebut dapat mempunyai bentuk yang formal dapat pula berupa suatu bentuk surat pemberitahuan atau nota

21. HM Laica Marzuki, “Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dalam Konteks Perkembangan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara RI,” *Implementation Science* vol. 39 (2017) hlm. 3.
22. Agus Budi Susilo, “Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Atau Pejabat Pemerintahan Dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Hukum Dan Peradilan* vol. 2, no. 2 (Juli 2013) <https://doi.org/10.25216/jhp.2.2.2013.291-308>, hlm. 301.
23. Philipus M. Hadjon, “Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara,” [http://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/makalah\\_narasumber\\_hut\\_peratun\\_2017/prof\\_dr\\_philipus\\_m\\_hadjon\\_sh/Kompetensi\\_Absolut\\_Peradilan\\_Tata\\_Usha\\_Negara.pdf](http://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/makalah_narasumber_hut_peratun_2017/prof_dr_philipus_m_hadjon_sh/Kompetensi_Absolut_Peradilan_Tata_Usha_Negara.pdf), diakses 12 November 2020.

biasa, dapat pula berupa suatu disposisi pada bagian samping surat dibubuhi tanda tangan dan cap jabatan, bahkan dapat secara lisan.”<sup>24</sup>

Tindakan faktual pemerintah (*felitelijke handelingen*) pernah dikemukakan oleh Paulus Effendie Lotulung sebagai penambahan kompetensi PTUN, yaitu:<sup>25</sup>

“Bila pemberlakuan UU AP terwujud kelak, diharapkan akan menjadi titik balik baik atau pasangannya kewenangan PTUN, terutama apabila kewenangannya dimasa depan berdasar UU itu juga akan menjangkau dan meliputi sengketa-sengketa yang bersumber pada perbuatan-perbuatan faktual pemerintah (*feitelijke handelingen*) yang merugikan masyarakat dan melanggar hukum publik. Jadi tidak saja terbatas pada sengketa TUN yang bersumber pada keputusan yang tertulis.”

Apabila berdasar pada Pasal 87 huruf a UU AP, tindakan faktual masuk ke dalam KTUN. Penggunaan kata “mencakup” yang koheren dengan kata “termasuk (*including*)” kata tersebut memiliki makna yang mengandung perluasan (*a term of extension*) dan penambahan makna (*addition*).<sup>26</sup> Perluasan tindakan faktual tersebut menjadi rumit dengan tidak adanya penafsiran yang dilakukan para penyusun UU AP.

Kemudian apabila mengacu pada hakikat tindakan faktual itu sendiri, pemberlakuannya yang tidak serta merta harus dilaksanakan menjadi penyebab salah satu kerancuan, karena tindakan faktual yang dikeluarkan langsung oleh penyelenggara pemerintah harus dituangkan terlebih dahulu dalam bentuk surat keputusan atau lainnya yang bisa dijadikan objek gugatan. Ini menandakan bahwa dikemudian hari ternyata keputusan itu menjadi objek gugatan maka yang

digugat adalah keputusannya bukan tindakan faktual dari penyelenggara pemerintah yang mengeluarkan tindakan tersebut. Hal ini membuktikan bahwa tindakan faktual semestinya tidak harus dimasukkan dalam UU AP ini karena menambah kesulitan berfikir pada hakim dalam memutuskan perkara ini. Terlebih pada tidak adanya aturan turunan yang mengakomodir hal tersebut.

### **Penerapan Keputusan Tata Usaha Negara Berimplikasi Terhadap Terwujudnya Prinsip Good Governance di Indonesia**

Sebagai negara hukum yang modern, peran dan fungsi hukum yang stabil harus dapat mengatur tanpa meninggalkan ide dasar yaitu keadilan. Hukum juga harus ditegakkan, dengan kata lain dalam penegakan hukum harus memberikan perlindungan hukum. Terdapat dua alasan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara yaitu: *Pertama*, untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak perorangan sekaligus hak masyarakat yang merugikan kepentingan warga atas tindakan-tindakan sewenang-wenang penguasa, *kedua*, untuk pemerintah agar menjadi alat yang efektif, efisien, bersih, dan berwibawa, wajib secara terus-menerus membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara.<sup>27</sup>

Penegakan hukum untuk melindungi kepentingan warga, dalam sengketa TUN jika gugatan dikabulkan maka putusan PTUN yang mewajibkan Badan/Pejabat TUN untuk melakukan tindakan hukum tertentu, seperti mencabut Keputusan Tata Usaha yang bersangkutan, atau mencabut Keputusan Tata Usaha tersebut dengan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru, menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara.<sup>28</sup> Namun,

24. Benny M. Yunus, *Intisari Hukum Administrasi Negara* (Bandung: Alumni, 1980) hlm. 30.

25. Paulus Effendie Lotulung, *Lintasan Sejarah Dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) Di Mata Paulus Effendi Lotulung* (Jakarta: Salemba Humanika, 2013) hlm. 86.

26. Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011) hlm. 126.

27. Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015) hlm. 19.

28. *Ibid.*, hlm. 160.

apabila Badan/Pejabat TUN tersebut tidak melaksanakan putusan maka Ketua Pengadilan mengajukan hal itu kepada atasan instansi menurut jenjang jabatan atau disebut *bestuur dwang* (paksaan pemerintah). Selain itu sifat paksa putusan PTUN yaitu dapat mengumumkan pejabat yang tidak melaksanakan putusan melalui media massa cetak hal ini diatur setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>29</sup> Walaupun penegakan hukum administrasi negara sebagaimana daya paksa yang bersifat moral atau sosial, namun tetap saja hal tersebut masih dilanggar atau tidak dipatuhi oleh badan/pejabat TUN.

Dengan adanya tindakan faktual, mengindikasikan badan atau pejabat TUN dapat melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan kewenangannya. Dalam kajian Hukum administrasi terdapat tiga jenis perbuatan/tindakan pemerintahan yaitu: *Pertama*, melakukan perbuatan materiil (*materiele daad*), *kedua*, mengeluarkan peraturan (*regeling*), dan *ketiga* mengeluarkan keputusan/ketetapan (*beschiking*).

Perbuatan pemerintah tersebut diadopsi ke dalam bentuk peraturan normatif, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengatur mengenai objek sengketa TUN, terbatas pada KTUN yang bersifat konkret, individual dan final. Namun jika ditinjau dari jenis perbuatan maka tindakan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan, dan melakukan perbuatan materiil tidak termasuk dalam objek sengketa TUN, hanya sebagai salah satu syarat formil dalam mengajukan gugatan ke PTUN.<sup>30</sup>

Berdasarkan Pasal 87 UU AP, perbuatan materiil yang merupakan pelaksana fungsi pemerintahan menjadi

objek sengketa tata usaha negara. Ciri dari perbuatan materiil yakni perbuatan tersebut tampak dan nyata atau dapat dilihat secara kasat mata.<sup>31</sup> Apakah suatu tindakan faktual termasuk ke dalam KTUN pembuat UU AP telah mengajukan proposisi. Maka setiap tindakan dalam rangka mempersiapkan, pembuatan serta pemenuhan KTUN dapat menjadi objek gugatan tidak hanya keputusan Tata Usaha Negara (*beschiking*). De Haan memandang tindakan faktual tidak memiliki akibat hukum.

Menurut Philipus M. Hadjon, kompetensi absolut PTUN dapat saja menjadi luas yang mana PTUN sapat menangani sengketa-sengketa yang bukan merupakan sengketa yang lahir dari keputusan yang berupa penetapan tertulis. Kompetensi dari PTUN hanya terbatas berupa penetapan tertulis yang bersifat konkret, individual, dan final. Jika dibandingkan dengan kompetensi dari peradilan umum yang menangani sebagian sengketa tata usaha negara, semua perkara perdata, perkara perdata, bahkan permohonan.<sup>32</sup> Peradilan administrasi di Prancis memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa antara pemerintah akibat pelaksanaan wewenang pemerintahan yang didasarkan pada ketentuan hukum publik. Jadi semua sengketa administrasi di bidang hukum publik antara warga negara dengan pemerintah dapat digugat oleh warga negara ke peradilan administrasi di Prancis. Dalam hal gugatan menyangkut pembatalan keputusan pemerintah karena melanggar undang-undang, dan dikabulkan oleh pengadilan maka pemerintah harus mengambil keputusan baru yang sesuai dengan undang-undang. Gugatan dalam peradilan administrasi Prancis dibagi atas gugatan pembatalan keputusan dengan

29. *Ibid.*, hlm. 162.

30. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344) Pasal 1 angka 4.

31. Muhammad Arif Agung Nugraha, "Perintah Pejabat Tata Usaha Negara Melalui Telepon Dan Akibat Hukumnya," *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTI* vol. 6, no. 1 (Januari 2012) hlm. 25.

32. Victor Yaved Neno, *Op. cit.*, hlm. 105-106.

gugatan ganti rugi, atau digabungkan. Peradilan administrasi Perancis mengadili semua keputusan atau tindakan pemerintah yang didasarkan pada ketentuan hukum publik untuk kepentingan umum dapat digugat ke pengadilan administrasi Perancis yang merugikan masyarakat. Jadi objek sengketa adalah menyangkut tindakan pemerintah.<sup>33</sup>

Perluasan tindakan faktual sebagai objek sengketa PTUN yang bertujuan untuk mengontrol penyelenggaraan administrasi negara telah sesuai, baik dalam bentuk KTUN maupun tindakan faktual tersebut dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan oleh pejabat TUN. Terpenting dari perubahan perluasan ini tergantung pada kepastian hukum yang diberikan oleh UU AP itu sendiri. Sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1)<sup>34</sup> UU AP mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang meliputi asas: a. Kepastian hukum; b. Kemanfaatan; c. Ketidakberpihakan; d. Kecermatan; e. Tidak menyalahgunakan kewenangan; f. Keterbukaan; g. Kepentingan umum; dan h. Pelayanan yang baik. Secara preskriptif UU AP harus mampu membaca situasi gambaran proses hukum atau peradilan dalam penegakan hukum di Indonesia. Jangan pembuatan peraturan hanya semata-mata keinginan politis saja, yaitu keinginan dalam membagi kerja dan tugas pada hakim-hakim yang dulunya menjadi kewenangan hakim peradilan umum menjadi kewenangan hakim peradilan Tata Usaha Negara. Karena apabila hanya ingin memberikan peluang bagi hakim PTUN untuk menambah beban kerja yang selama ini terbelah ringan, ini bukan merupakan suatu solusi bagi kemajuan Indonesia

kedepannya. Namun apabila pemberlakuan UU AP ini semata-mata untuk kepentingan rakyat yaitu agar tidak terjadi kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masyarakat maka ini merupakan peraturan yang memberikan warna baru pada peraturan di Indonesia.

Tindakan faktual sebagai suatu bentuk pelayanan kepada masyarakat, harus dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini harus ada pertanggungjawaban kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholder* oleh para pembuat keputusan dalam pemerintahan. Hal inilah munculnya suatu paradigma *good governance* sebagai suatu norma pemerintahan yang memiliki tujuan untuk mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang baik dan asas-asas umum pemerintahan yang layak.<sup>35</sup>

Salah satu prinsip dalam *good governance* yaitu prinsip akuntabilitas yakni suatu fundamental dalam *good governance* yang modern dan ditemukan pada masyarakat terbuka. Meskipun suatu yang fundamental, akuntabilitas itu sendiri tidak memiliki pengertian yang tepat. Sebagai sebuah gagasan, Abraham Yohannes mengetengahkan pengertian akuntabilitas sebagai laporan atau penjelasan seseorang atau badan kepada siapa ia harus bertanggungjawab.<sup>36</sup>

David Scott menyatakan bahwa akuntabilitas mensyaratkan adanya suatu forum memanggil si pembuat keputusan guna memberikan penjelasan mengenai keputusan yang diambilnya, akuntabilitas dapat dilaksanakan secara politik atau hukum. akuntabilitas secara politik dilakukan melalui parlemen dan akuntabilitas secara hukum dilakukan melalui pengadilan.<sup>37</sup>

33. Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Laporan Study Banding Ke Perancis Tentang Kompetensi Peradilan Administrasi," [https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar\\_artikel/Laporan\\_Studi\\_Banding\\_Ke\\_Perancis\\_Tentang\\_Kompetensi\\_Peradilan\\_Administrasi.pdf](https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar_artikel/Laporan_Studi_Banding_Ke_Perancis_Tentang_Kompetensi_Peradilan_Administrasi.pdf), diakses 13 November 2020.

34. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, (LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601) Pasal 10 ayat (1).

35. Dwi Andayani Budisetyowati, "Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik," *Al-Qisth Law Review* vol. 1, no. 1 (2017) <https://jurnal.umj.ac.id/index.php/al-qisth/article/view/1700>, hlm. 4-5.

36. A'an Efendi and Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017) hlm. 173.

37. *Ibid.*

Menurut Abraham Yohannes, akuntabilitas pelaksanaan kekuasaan pemerintahan dilakukan melalui beberapa cara. *Pertama*, (sebagai *executive government*) kepada pemilihnya (*electorate*). Menteri dipanggil untuk menjelaskan keputusannya dan implikasinya dapat kehilangan kursi di parlemen dan oleh sebab itu kehilangan posisinya sebagai menteri. *Kedua*, akuntabilitas menteri kepada parlemen untuk menjelaskan dan bertanggung jawab atas keputusan yang telah diambilnya. *Ketiga*, akuntabilitas pegawai (*public servants*) kepada kepala departemen, atau terkadang kepada menteri untuk diuji keputusannya. Implikasinya, pegawai yang bersangkutan dapat dijatuhi hukuman atau diberhentikan jabatannya.<sup>38</sup> Sehingga jika UU AP mengatur mengenai tindakan faktual dan menimbulkan kerancuan dalam hal pembuktian atau proses peradilan administrasi, hal ini justru tidak mewujudkan tujuan dari *good governance*.

Menurut UNDP, *governance* dikatakan “*good*” bila sumber daya dan problematik publik secara efektif dan efisien yang merupakan respons terhadap kebutuhan masyarakat. Ke pemerintahan yang disebut sebagai “*good governance*” ditandai dengan tiga pilar yang elemen dasarnya saling berkaitan satu dengan yang lain yakni: transparansi (keterbukaan), partisipatori (peran serta masyarakat), dan akuntabilitas (terukur semua kinerja ke pemerintahan).<sup>39</sup>

Tindakan faktual sebagai suatu bentuk pelayanan terhadap masyarakat, haruslah mengikuti asas-asas “*good governance*” yaitu akuntabilitas transparansi oleh pemerintah dan partisipatori oleh seluruh rakyat.<sup>40</sup> Namun hal ini tidak akan tercapai jika tindakan faktual tersebut justru menyebabkan kesewenang-wenang yang dilakukan oleh pemerintah.

Selain karakteristik *good governance* oleh UNDP bahwa *good governance* selalu melekat dengan negara yang menganut negara hukum dan demokrasi. Maka dari itu sudah seharusnya Indonesia bisa mendapatkan label negara dengan pemerintahan yang baik apabila mengacu pada sistem negara hukum yang secara eksplisit terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 pun demikian dengan negara dengan sistem demokrasinya. Namun hal demikian akan terhambat dan sulit dikembangkan apabila sumber daya manusia yang menjadi faktor utama dalam menjalankan pemerintahan tidak memiliki itikad baik untuk membangun negara ini. Selanjutnya yang menjadi ciri dari *good governance* adalah adanya kepastian. Yang dimaksud dengan adanya kepastian di sini adalah penerapan *good governance* harus sesuai dengan ciri negara yang akan menerapkan sistem pemerintahan yang baik. Tidak mungkin penerapan *good governance* diterapkan di negara yang otoriter, tempat setiap keputusan dan kebijakan dilakukan hanya sepihak saja yaitu dari pemerintah yang menjadi penyelenggara negara tanpa pelibatan perwakilan dari rakyat ataupun dari masyarakatnya secara langsung. Kemudian *good governance* biasanya dijadikan sumber norma bagi pemerintah untuk menjalankan sistem pemerintahannya dan merupakan hak rakyat yang harus diaktualisasikan pada bentuk regulasi. Maka dari itu mustahil *good governance* akan terlaksana apabila tidak melalui perintah regulasi. Keluarnya UU AP merupakan suatu keinginan pemerintah untuk menjadikannya sumber bertindak bagi pemerintah untuk menciptakan *good governance* di Indonesia. Namun hal yang wajar apabila suatu peraturan masih mengalami masa transisi sehingga sulit dalam penerapannya, sehingga membutuhkan formula-formula khusus

---

38. *Ibid.*, hlm. 174.

39. Tomo, *Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance* (Jakarta: Incocamp, 2019) hlm. 17-18.

40. *Ibid.*, hlm. 12.

lagi demi perbaikan-perbaikan yang dilakukan untuk menuju Indonesia yang makmur, adil dan sejahtera sebagaimana tujuan bernegara yang termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

## **PENUTUP**

Berdasarkan analisa mengenai pembahasan “Penerapan Perluasan Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Upaya Dalam Penegakan Hukum Administrasi dan Kaitannya Dengan Prinsip-Prinsip *Good Governance* (Sebagaimana Diatur Dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan),” penerapan perluasan Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan belum dapat diterapkan seutuhnya dalam penegakan hukum di Peradilan Tata Usaha Negara karena perluasan pada tindakan faktual masih sulit dibuktikan untuk dijadikan dasar gugatan pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Penerapan perluasan Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan masih belum terlihat kontribusinya dalam penerapan menuju sistem pemerintahan yang baik di Indonesia. Padahal jika mengacu pada Peradilan Administrasi di Prancis, penerapan perluasan kompetensi ini dapat mengacu pada:

1. Gugatan Pembatalan Surat Keputusan (*recours d’annulation des actes administratifs*); dan
2. Gugatan Ganti Rugi Pertanggungjawaban Penguasa/Pejabat. (*recours d’indemnites de la responsabilite de la puissance publique*).

Berdasarkan peradilan administrasi Prancis, kompetensi tidak hanya dalam bentuk keputusan tertulis, namun objeknya semua tindakan pemerintahan. Kompetensi peradilan administrasi mencakup kewenangan kontrol hukum terhadap semua sengketa administrasi antara rakyat

dan pemerintah yang timbul sebagai akibat dari tindakan pemerintahan di bidang hukum publik.

Pengertian mengenai perluasan Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi terutama dalam tindakan faktual diperjelas melalui peraturan pemerintah untuk memperjelas para penegak hukum dalam hal ini hakim dalam menjalankan tugas dan fungsinya mengambil keputusan.

Konsep *good governance* sudah mulai dikenal sejak negara menjadi *public service* kepada masyarakatnya, hanya saja penyelenggara negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus berdasarkan hukum yang berlaku terutama di negara Indonesia yang secara konstitusi merupakan negara hukum.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Aisyah, Nur. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Deepublish, 2015.
- . *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Deepublish, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Efendi, A’an, dan Freddy Poernomo. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Friedmann, Wolfgang. *Legal Theory*. London: Steven & Son Limited, 1960.
- Lotulung, Paulus Effendie. *Lintasan Sejarah Dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) Di Mata Paulus Effendi Lotulung*. Jakarta: Salemba Humanika, 2013.
- Neno, Victor Yaved. *Implikasi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- Syahrizal, Darda. *Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Medpress Digital, 2013.

- T, Titik Triwulan, dan Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2011.
- Tomo. *Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance*. Jakarta: Incocamp, 2019.
- Yunus, Benny M. *Intisari Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Alumni, 1980.
- Yuslim. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, (LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601).

#### **Internet**

- Hadjon, Philipus M. "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara," [http://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/makalah\\_narasumber\\_hut\\_peratun\\_2017/prof\\_dr\\_philipus\\_m\\_hadjon\\_sh/Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara.pdf](http://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/makalah_narasumber_hut_peratun_2017/prof_dr_philipus_m_hadjon_sh/Kompetensi_Absolut_Peradilan_Tata_Usha_Negara.pdf).
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. "Laporan Study Banding Ke Perancis Tentang Kompetensi Peradilan Administrasi," [https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar\\_artikel/Laporan Studi Banding Ke Perancis Tentang Kompetensi Peradilan Administrasi.pdf](https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/file/berita/daftar_artikel/Laporan_Studi_Banding_Ke_Perancis_Tentang_Kompetensi_Peradilan_Administrasi.pdf).

#### **Jurnal**

- Budisetyowati, Dwi Andayani. "Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik." *Al-Qisth Law Review* vol. 1, no. 1 (2017): 1–11. <https://jurnal.umj.ac.id/index.php/al-qisth/article/view/1700>.
- Marzuki, HM Laica. "Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dalam Konteks Perkembangan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara RI." *Implementation Science* vol. 39 (2017).
- Nugraha, Muhammad Arif Agung. "Perintah Pejabat Tata Usaha Negara Melalui Telepon Dan Akibat Hukumnya." *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTI* vol. 6, no. 1 (2012): 26–39.
- Susilo, Agus Budi. "Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Atau Pejabat Pemerintahan Dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* vol 2, no. 2 (Juli 2013): 291–308. <https://doi.org/10.25216/jhp.2.2.2013.291-308>.

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344).

**HALAMAN KOSONG**