

THE LEGITIMACY OF STATE ADMINISTRATIVE DECISION AS AN INSTRUMENT OF GOVERNMENT

KEABSAHAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA (KTUN) SEBAGAI SALAH SATU INSTRUMEN PEMERINTAHAN

Indah Sari

indah@unsurya.ac.id

**Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma
Jl. Angkasa Komplek Halim Perdana Kusuma Jakarta Timur**

Arif Susanto

arif.s@lspr.edu

**Institut Komunikasi & Bisnis LSPR
Jl.K.H. Mas Mansyur Kav. 35 Karet Tengsin, Jakarta**

Abstract

The legitimacy of a State Administrative Decision must be based on laws, especially the Law of State Administrative Courts and Government Administrative Law. A State Administrative Decision is a written act and includes factual actions issued by state administrative officials based on statutory provisions and the general principles of good governance. Its characteristic is final and binding, has legal consequences, and can be applied to the public. Additionally, the State Administrative Decision must be made in accordance with both material and formal requirements to ensure that it does not contain any unlawful acts and does not cause any harm to the public. Based on the background above, the authors raise two research questions: First, how is the legitimacy of the State Administrative Decision as one of the government instruments? Second, what are the criteria for making a State Administrative Decision to such an extent that it becomes legally valid?

The study employs a normative juridical method that utilizes secondary data. The research approach incorporates statutory, conceptual, and comparative methods. Data collection is accomplished through literature study and being analyzed qualitatively. Eventually, this study aims to explain the legitimacy of a State Administrative Decision as one of the government instruments.

Keywords: *Government Instruments, Government, State Administrative Decision, Government Actions*

Abstrak

Keabsahan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan terutama Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Keputusan Tata Usaha Negara adalah penetapan tertulis dan mencakup tindakan faktual, dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, bersifat final dan mengikat, menimbulkan akibat

hukum serta berlaku bagi masyarakat. Selain itu, Keputusan Tata Usaha dibuat berpedoman pada syarat-syarat materiil dan syarat-syarat formal sehingga sebuah Keputusan Tata Usaha Negara tidak mengandung perbuatan melawan hukum dan tidak merugikan masyarakat luas. Berdasarkan latar belakang di atas, penulis mengangkat dua rumusan masalah yaitu *pertama*, Bagaimana keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai salah satu Instrumen Pemerintahan? *Kedua*, Apa saja syarat-syarat dalam pembuatan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara sehingga Keputusan Tata Usaha Negara tersebut menjadi sah?

Adapun metode penelitian yang dipakai dalam penulisan ini adalah yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan kemudian data di analisis secara kualitatif. Pada akhirnya penulisan ini bertujuan ingin menjelaskan bagaimana keabsahan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara sebagai salah satu instrumen pemerintahan.

Kata Kunci: Instrumen Pemerintahan, Pemerintahan, Keputusan Tata Usaha Negara, Tindakan Pemerintah.

A. PENDAHULUAN

Latar Belakang

Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) adalah salah satu instrumen yang memiliki kedudukan dan peran yang sangat penting dalam menjalankan pemerintahan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Dengan adanya keputusan maka segala aktivitas administrasi negara bisa berjalan dengan aktif, karena kegiatan dari berbagai peraturan perundang-undangan lebih banyak dilaksanakan dalam bentuk keputusan. Keputusan yang dimaksud disini adalah Penetapan Badan atau Pejabat Administrasi Negara yang memiliki akibat hukum terhadap orang atau badan hukum perdata sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Di Indonesia istilah *Beschikking* diperkenalkan pertama kali oleh WF Prins. Istilah *Beschikking* ini ada yang menerjemahkannya dengan Ketetapan, seperti E. Utrecht, Bagir Manan, Sjachran Basah, dan lain-lain, dan dengan Keputusan seperti WF Prins, Philipus M. Hadjon, SF Marbun, dan lain-lain. Djenal Hoesen dan Muchsan mengatakan bahwa penggunaan istilah Keputusan barangkali akan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah Ketetapan. Menurutnya, di Indonesia istilah Ketetapan sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai Ketetapan MPR yang

berlaku ke luar dan ke dalam. Seiring dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, istilah *Beschikking* diterjemahkan dengan Keputusan.¹

Konsep Keputusan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang 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. Dilihat dari ketentuan tersebut, maka unsur-unsur dari *Beschikking* adalah sebagai berikut: *pertama*, bentuk penetapan itu harus tertulis, *kedua*, dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN, *ketiga*, berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara, *keempat*, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, *kelima*, bersifat konkret, individual dan final, *keenam*, menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.²

Unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yaitu: ³

- a. Penetapan merupakan penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual
- b. Keputusan Badan dan /atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara lainnya .
- c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik
- d. Bersifat final dalam arti luas
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum
- f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat

Berdasarkan unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara serta Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dapat di lihat bahwa kriteria sebuah *Beschikking* yaitu sebuah penetapan tertulis (termasuk tindakan faktual) dan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila di bandingkan dengan Undang-undang

¹ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Depok, Rajawali Pers, hal 140.

² Dola Riza, Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Volume 3 Nomor 1, September 2018, P-ISSN:2528-7273 E-ISSN: 2540-9034, FH Unpad, hal-91-92

³ Lihat lebih lanjut Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Peradilan Tata Usaha Negara, maka sebuah *Beschikking* adalah tidak hanya berupa penetapan tertulis (tidak termasuk tindakan faktual) dan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintah saja melainkan harus memenuhi kriteria lain berupa konkrit, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dengan demikian pengaturan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, yang sebelumnya diatur secara terperinci di dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara menjadi diperluas oleh Undang-Undang Administrasi Negara.

Bertolak dari uraian diatas, maka menarik bagi penulis untuk meneliti lebih lanjut tentang Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai salah satu Instrumen Pemerintahan. Adapun tujuan dari penulisan ini adalah: *pertama*, untuk mengkaji bagaimana keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai salah satu Instrumen Pemerintahan, *kedua*, untuk mengkaji dan menganalisis lebih dalam lagi mengenai syarat-syarat apa yang harus dipenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara sehingga keputusan tersebut dianggap sah dan diterima sebagai bagian dari instrumen pemerintahan.

Sedangkan kegunaan dari penulisan ini adalah:

- a. Dapat memberikan wawasan dan pengetahuan bagi dosen, mahasiswa, civitas akademika, para praktisi hukum serta penyelenggara negara mengenai seberapa pentingnya Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai salah satu Instrumen Pemerintah untuk melindungi hak-hak warga negara.
- b. Dapat mendorong penelitian lebih lanjut untuk dapat mengembangkan kajian dan pengetahuan tentang Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai salah satu Instrumen Pemerintahan sehingga memberikan perlindungan hukum dan kekuatan hukum bagi Pemerintah untuk melaksanakan kewajibannya.

Dalam penulisan ini penulis memaparkan sistematika penulisan sebagai berikut: *pertama*, Pendahuluan yang berisikan latar belakang penulisan, rumusan masalah yang terdiri dari dua rumusan masalah yaitu a. Bagaimana Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai salah Satu Instrumen Pemerintahan? b. Apa Saja Syarat-Syarat Dalam Pembuatan Sebuah Keputusan Tata Usaha Negara Sehingga Keputusan Tata Usaha Negara Tersebut Menjadi Sah? Kemudian baru memaparkan Metode Penelitian. Metode

Penelitian berisikan Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Jenis Data, Teknik Pengumpulan Data, serta Metode Analisis Data.

Kedua, dimana penulis memaparkan Kerangka Teori yang terdiri dari Instrumen Pemerintahan, Pemerintahan, Tugas Pemerintah, Keputusan Tata Usaha Negara dan Tindakan Pemerintah. *Ketiga*, Pembahasan I yang membahas Rumusan Masalah I, *Keempat*, Pembahasan II yang akan membahas Rumusan Masalah II. *Kelima*, Penutup yang terdiri dari Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan yang merupakan Jawaban dari dua rumusan yang penulis angkat dalam penulisan ini sedangkan Saran yang berisi masukan-masukan dan kritikan-kritikan penulis untuk memperkaya kajian yang lebih baik menyangkut keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai salah satu instrumen pemerintahan

Berdasarkan uraian di atas akhirnya penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti mengenai:

“KEABSAHAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA (KTUN) SEBAGAI SALAH SATU INSTRUMEN PEMERINTAHAN”

Pada akhirnya kita dapat mengetahui dan memahami bagaimana keabsahan dari Keputusan Tata Usaha Negara sebagai salah satu Instrumen Pemerintahan sehingga Keputusan yang dikeluarkan tidak mengandung perbuatan melawan hukum dan merugikan masyarakat luas.

Rumusan Masalah

Adapun dalam penulisan ini penulis mengangkat dua rumusan yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimana Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Instrumen Pemerintahan?
2. Apa Saja Syarat-Syarat Dalam Pembuatan Sebuah Keputusan Tata Usaha Negara Sehingga Keputusan Tata Usaha Negara Tersebut Menjadi Sah?

Metode Penelitian

Jenis penelitian (tipologi penelitian) atau metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif (yuridis normatif)⁴ atau sering disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*) atau dapat juga

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Ed.1, cet, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hal. 13-14

disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan⁵ yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekuunder.

Pendekatan penelitian hukum (*approach*) yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*)⁶.

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer dan sekunder. Sedangkan teknik pengumpulan data dilakukan secara studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan dilakukan untuk mencari dan memperoleh data sekunder adalah berupa studi dokumen⁷. Alat pengumpulan data berupa studi dokumen tersebut dilakukan agar dapat mengetahui sebanyak mungkin pendapat atau konsep para ahli yang telah melakukan penelitian dan penulisan tentang Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara sebagai salah satu Instrumen Pemerintahan. Kemudian metode analisis data yang dipergunakan adalah metode analisis *kualitatif*. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bersifat menyeluruh dan merupakan satu kesatuan bulat (*holistic*), yaitu meneliti data yang diperoleh secara mendalam dari berbagai segi.

B. KERANGKA TEORI

Instrumen Pemerintahan

Instrumen pemerintah adalah alat-alat yang dapat digunakan untuk mengerjakan urusan-urusan pemerintahan. Hal ini merupakan bentuk perwujudan *bestuurshandelingen* atau tindakan-tindakan pemerintahan. Adapun instrumen-instrumen yang dapat digunakan pemerintah yang dikenal selama ini antara lain peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, keputusan-keputusan kokret (*concretiseering norm*), perizinan, keputusan individual (*beschikking*) selain perizinan, rencana-rencana, dan perjanjian-perjanjian.⁸

⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cet.3, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal.9.

⁶ Jhonny Ibrahim, 2007, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang-Jawa Timur, Bayu Media Publishing, Cetakan Ketiga dan baca juga Peter Muhammad Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Ed Revisi, Cet 8, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup, hal.133.

⁷ Alat Pengumpulan data yang digunakan untuk mencari dan memperoleh data sekunder adalah studi dokumen. Baca lebih lanjut Sri Mamudji, et al, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Cet 1, 2005, Depok, Badan Penerbit FH UI

⁸ Zaka Firma Aditya, Muhammad Adiguna Bima Sakti, Anna Erliyana, 2023, *Hukum Administrasi Negara Kontemporer Konsep, Teori dan Penerapannya di Indonesia*, Depok, Rajawali Pers, hal. 173.

Menurut Ridwan HR, instrumen pemerintahan adalah alat-alat sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Lebih lanjut lagi, dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pemerintah atau administrasi negara melakukan berbagai tindakan hukum, dengan menggunakan sarana atau instrumen seperti alat tulis menulis, sarana transportasi dan komunikasi, gedung-gedung perkantoran, dan lain-lain, yang terhimpun dalam *publiek domain* atau kepunyaan publik. Di samping itu, pemerintah juga menggunakan berbagai instrumen yuridis dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjalankan urusan pemerintahan dan kemasyarakatan, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, peraturan kebijakan, perizinan, instrumen hukum keperdataan, dan sebagainya.⁹

Peraturan Perundang-undangan

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3)¹⁰ menjelaskan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan di bentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kemudian, Pasal 7 UUP3 mengatur hierarki peraturan perundang-undangan adalah:

1. UUD 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Kebijakan

Peraturan kebijakan adalah terjemahan dari *beleidsregel* atau *Pseudo wetgeving*, atau *policy rule*, yakni bentuk keputusan berentang umum (*besluiten van algemene strekking*) yang berisi pengaturan, tetapi dibuat oleh pemerintah tanpa memiliki dasar kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan (atribusi atau delegasi),

⁹ Ridwan HR, 2020, *Hukum Administrasi Negara*, Depok, Raja Grafindo Persada, hal 125

¹⁰ Lihat lebih lanjut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3)

melainkan dari kewenangan diskresioner.¹¹ Peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan perbuatan administrasi pemerintahan yang bersifat “*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*” (menampakan keluar suatu kebijakan tertulis).

Keputusan-Keputusan Konkret (*Concretiseering Norm*)

Keputusan atau norma konkret (*concrete normgeving*), yakni norma yang berisi konkretisasi peraturan perundang-undangan, yang bersifat umum, tetapi tidak mengatur (berbeda dengan peraturan kebijakan yang bersifat mengatur).¹² Contohnya penetapan daerah terkena wabah pandemi oleh Menteri Kesehatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan¹³. Bisa juga berupa pemberian marka atau rambu lalu lintas sebagai konkretisasi dari Undang-Undang Nomor 2 tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.¹⁴ Bentuk dari norma konkret ini bisa berupa penetapan tertulis, tetapi bisa juga berupa tindakan hukum tidak tertulis seperti rambu lalu lintas atau marka jalan.

Perizinan

Izin menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge adalah “*suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang/peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan.*”¹⁵ Sementara itu menurut Ridwan HR izin adalah perkenan dari pemerintah untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus yang disyaratkan, tetapi pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki.¹⁶ Utrecht berpendapat apabila pembuat peraturan tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).¹⁷

Keputusan Individual (*Beschikking*) selain Perizinan

Beschikking adalah keputusan yang bersifat individual, yang memiliki akibat hukum. Keputusan yang bersifat individual yang dimaksud tidak harus keputusan yang menyebaut nama atau identitas suatu subjek hukum tertentu saja. Namun, ia juga bisa

¹¹ Ridwan HR, 2006, *Op.Cit*, hal.134-135

¹² Zaka Firma Aditya, Muhammad Adiguna Bima Sakti, Anna Erliyana, 2023, *Op.Cit*, hal. 180.

¹³ Baca lebih lanjut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan

¹⁴ Baca lebih lanjut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan

¹⁵ N.M.Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan 1, Surabaya, Yuridika, hal. 2.

¹⁶ Ridwan Hr, 2006, *Op.Cit*, hal.198.

¹⁷ E.Utrecht, 1957, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, hal 187 dikutip dari Zaka Firma Aditya, Muhammad Adiguna Bima Sakti, Anna Erliyana, 2023, *Op.Cit*, hal. 181

menyebutkan identitas kelompok subjek hukum tertentu tanpa menyebut satu persatu nama anggota kelompok tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Maria Farida Indrati “*Norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan (adressnya) pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu.*” Keputusan individual ini dapat bersifat baik konkret maupun abstrak. Bersifat Abstrak adalah hal-hal yang diatur dalam keputusan tersebut tidak tertentu. Untuk keputusan yang bersifat konkret berarti hal-hal yang diatur dalam keputusan tersebut sudah tertentu.¹⁸

Rencana-Rencana

Rencana (*plan*), yakni instrumen hukum berbentuk keputusan (*beslissing*) yang berisi keseluruhan tindakan yang saling berkaitan untuk mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu. Ada empat padangan dalam literatur mengenai rencana-rencana: ¹⁹

1. Rencana tersebut adalah keputusan individual (*beschikking*) atau kumpulan keputusan individual (*bundel van beschikking*)
2. Rencana tersebut adalah sebagian (*bundel*) keputusan individual dan sebagian pengaturan: peta penjelas adalah kumpulan keputusan individual (*bundel van beschikking*), sedangkan instruksi tertulisnya memiliki pengaturan (*regeling*)
3. Rencana tersebut adalah hukum tersendiri (*suigeneris*)
4. Rencana tersebut adalah pengaturan (*regeling*)

Perjanjian-Perjanjian.

Tindakan hukum pemerintah dibagi menjadi dua yaitu: tindakan dalam lapangan hukum publik dan tindakan dalam lapangan hukum perdata. Tindakan hukum perdata (*privaatrechtelijke*), yang biasanya dilakukan pemerintahan dalam kapasitasnya melakukan perbuatan-perbuatan di bidang hukum perdata seperti kontrak atau perjanjian dengan pihak luar pemerintah. Ia dibuat berdasarkan kesepakatan yang mengikat bagi pemerintah (sebagai badan hukum perdata / *licham*) dan pihak non pemerintah, atau dapat juga sesama instansi pemerintahan (berkedudukan sebagai badan hukum perdata / *licham*), selaku para pihak dalam perjanjian (berlaku *asas pacta sunt servanda*), sehingga berlakulah kaidah hukum perdata baik dalam KUH Perdata²⁰ maupun diluar KUH Perdata. Sementara itu, perjanjian administratif/publik pemerintah merupakan perjanjian

¹⁸ *Ibid*, hal. 183-184

¹⁹ *Ibid*, hal. 184-185

²⁰ Baca Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata)

yang dilakukan oleh pemerintah dengan sesama instansi pemerintah atau dengan pihak swasta yang objek perjanjiannya adalah mengenai kewenangan (terikat) ataupun terkait kebijakan pengelolaan benda publik.²¹

Pemerintahan

Mengenai Pemerintah kita bisa mendefinisikan Pemerintah dalam arti sempit dan Pemerintah dalam arti luas. Pemerintah dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas Pemerintahan atau melaksanakan Undang-Undang. Dalam pengertian ini Pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif (eksekutif atau *bestuur*). Pemerintah dalam arti luas adalah semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan eksekutif, maupun kekuasaan legislatif dan yudikatif. Jadi semua pemegang kekuasaan di dalam negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif seperti teori Trias Politika dari Montesquieu) adalah pemerintah dalam arti yang luas. Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintah dalam pengertian yang luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan itu. Sedangkan Van Vollenhoven mengemukakan bahwa dalam arti luas tugas pemerintah itu terbagi ke dalam empat fungsi yaitu pembentuk Undang-Undang, pelaksana/pemerintah (*bestuur*), polisi dan keadilan.²²

Tugas Pemerintahan

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan²³ disebutkan bahwa “fungsi pemerintahan” didefinisikan sebagai “fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan”. Jika dihubungkan dengan alinea keempat Pembukaan UUD 1945²⁴, dapat disimpulkan bahwa fungsi pemerintahan dalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut adalah penjabaran dari tugas pemerintahan Indonesia untuk mewujudkan tujuan negara yang ada di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.²⁵

²¹ *Ibid*, hal. 185-186

²² S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, (1987), *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, hal. 8-9

²³ Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

²⁴ Lihat alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945,

²⁵ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Menurut A. Hamid S. Attamimi, tugas pemerintah itu tidak hanya mengikuti apa yang diperintahkan oleh undang-undang belaka, tetapi lebih luas dari itu. Ia menyatakan sebagai berikut:

“Bahwa suatu negara dengan pemerintahan yang berbuat dan bertindak hanya mengikuti Undang-Undang semata-mata adalah sesuatu yang secara politik tidak berharga (*ein politisches unding*). Sedang mengenai arah yang timbul dari kegiatan pemerintah tidak pernah mungkin dapat ditetapkan oleh suatu aturan hukum. Karena itu pengertian pemerintah sama sekali bukanlah hal yang murni semata-mata (*Verwaltung ist niemals blosze Vollziehung*).²⁶

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Kementerian Negara) menjelaskan bahwa “*Urusan Pemerintah adalah setiap urusan sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*”²⁷

Keputusan Tata Usaha Negara

Terdapat beberapa pendapat ahli mengenai definisi dari Keputusan Tata Usaha Negara diantaranya adalah:²⁸

1. Sjahran Basah

Menurut Sjahran Basah Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) adalah keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum. Ada banyak jenis keputusan, tetapi yang disebut sebagai *Beschikking* (Keputusan Tata Usaha Negara) adalah apa yang “tertulis”. Ini memang definisi klasik, atau definisi yang sudah lama digunakan dalam literatur, bahwa yang disebut dengan *Beschikking* haruslah tertulis. Makna tertulis ini bukan dari sisi bentuknya, tetapi juga dilihat dari isinya.

2. S.Prajudi Atmosudiro

S. Prajudi Atmosudiro menerjemahkan Keputusan Administrasi Negara sebagai perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara, dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa (negara) yang berwenang dan berwajib khusus untuk itu. Syarat

²⁶ Zaka FirmaAditya, Muhammad Adiguna Bima Sakti, Anna Erliyana, *Op.Cit*, hal. 146

²⁷ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara (UU Kementerian Negara)

²⁸ Mengeni pendapat beberapa ahli tentang Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) bisa dibaca buku Fajlurrahman Jurdi, 2023, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Kencana, hal.200-2009. Baca juga bukunya Muhammad Sadi Is dan Kun Budianto, 2021, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Kencana, hal.116-120

utamanya, bahwa tindakan hukum (*rechtshandeling*) itu harus sepihak (*eenzijdig*) dan harus bersifat administrasi negara.

3. W.F Prins

Menurut W.F Prins *Beschikking* adalah tindakan hukum administrasi negara berdasarkan wewenang yang luar biasa berdasarkan hukum publik, dan dilakukan secara sepihak. Jadi keputusan merupakan tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa, Prins menegaskan *Beschikking* sebagai tindakan hukum sepihak artinya ini menjadi pernyataan sepihak saja dari badan atau pejabat administrasi negara. Tindakan hukum sepihak tersebut harus dilakukan dengan dasar “kewenangan”. Tanpa dasar “kewenangan” maka perbuatan tersebut bisa dikategorikan sebagai perbuatan menyalahgunakan kewenangan.

4. E. Utrecht

Menurut pendapat dari E.Utrecht dalam bukunya Pengantar Hukum Tata Usaha Indonesia menyatakan *Beschikking* (Ketetapan) adalah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan yang istimewa.

5. Van der Pot dalam bukunya *Nederlandsch Bestuursrecht* menyatakan *Beschikking* adalah perbuatan hukum yang dilakukan alat-alat pemerintahan, pernyataan-pernyataan kehendak alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hak istimewa, dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan perhubungan-perhubungan hukum.

6. Van der Wel

Van der menjelaskan keputusan adalah suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh suatu alat pemerintah dengan maksud dalam hal konkret meneguhkan, tanpa turut sertanya kehendak pihak yang lain, suatu hubungan hukum yang telah ada atau untuk menimbulkan suatu hubungan hukum yang baru, atau menolak untuk diteguhkannya suatu hubungan hukum yang telah ada atau ditimbulkannya hubungan hukum baru,

7. A. M Donner

A.M Donner menjelaskan keputusan adalah suatu perbuatan hukum yang dalam hal istimewa dilakukan oleh suatu alat pemerintahan sebagai alat pemerintahan dan/atau berdasarkan suatu ketentuan yang mengikat dan berlaku umum, dengan maksud menentukan hak dan kewajiban mereka yang tunduk pada suatu tertib hukum, dan

penentuan itu diadakan oleh alat pemerintahan itu dengan tidak memperhatikan kehendak mereka yang dikenai penentuan itu (*eenzijdig*)

Tindakan Pemerintah

Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang administrasi negara. Berdasarkan pengertian ini ada beberapa unsur yang terdapat di dalamnya. Unsur-unsur tindakan hukum pemerintah terdiri atas empat menurut Muchsan²⁹

1. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintah dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
2. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan
3. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi.
4. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Perbuatan pemerintah dalam lapangan hukum publik ini digolongkan menjadi dua yaitu:³⁰

1. Perbuatan hukum publik yang bersegi satu. Perbuatan ini akibat hukumnya timbul secara langsung seiring dilakukannya perbuatan-perbuatan tersebut oleh pemerintah tanpa menunggu reaksi dari pihak-pihak yang terkena.
2. Perbuatan hukum publik yang bersegi dua. Perbuatan hukum publik yang bersegi dua ini akibat hukumnya baru timbul sesudah ada kata sepakat antara pemerintah dan pihak-pihak yang terkena.

Selain pemerintah dapat melakukan tindakan hukum dalam lapangan hukum publik sebagai subjek hukum pemerintah dapat juga melakukan tindakan hukum lapangan hukum privat untuk melakukan berbagai perbuatan dalam lapangan hukum keperdataan ini diijelmakan dalam kualitas sebagai badan hukum yang bertindak atas nama institusi bukan atas nama jabatan.³¹

²⁹ Muhammad Sadi Is dan Kun Budianto, 2021, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Kencana, hal. 115-116

³⁰ *Ibid*, hal.116

³¹ *Ibid*, hal.116

C. PEMBAHASAN I

Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Instrumen Pemerintahan

Mengenai keabsahan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) tentu harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan terkait yaitu 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 serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Keabsahan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara juga harus memenuhi unsur-unsur dan sifat-sifat dari Keputusan Tata Usaha Negara.

Definisi Keputusan Tata Usaha Negara

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa *“Keputusan 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 berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”*.³²

Definisi dari Undang-Undang dari Peradilan Tata Usaha ini maka dapat dirumuskan karakteristik Keputusan Tata Usaha Negara (TUN) sebagai berikut:

- a. Bersifat tertulis
- b. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat yang berwenang
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan
- d. Bersifat kongkret, individual, final
- e. Menimbulkan akibat hukum

Akan tetapi makna keputusan di atas mengalami perubahan berdasarkan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan, hal ini mengatur bahwa:³³

“Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana di maksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha

³² Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

³³ Lihat Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai berikut:³⁴

- 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 Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi masyarakat

Setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka makna Keputusan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara secara tegas mendelegasikan bahwa harus dimaknai sebagaimana dimaksud di atas.³⁵

Disisi lain disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan telah terjadi perluasan makna Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sehingga juga berakibat pada perluasan yurisdiksi mengadili Peradilan Tata Usaha negara. Tindakan materiil atau faktual pemerintah yang sebelumnya menjadi kewenangan Pengadilan Umum untuk mengadilinya berupa gugatan ganti rugi atau perbuatan melawan hukum namun sekarang menjadi kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara.³⁶

Unsur-Unsur Keputusan Tata Usaha Negara

Secara konsep unsur-unsur keputusan dapat dilihat dari para pendapat-pendapat para ahli dan secara prinsip para ahli bersepakat bahwa keputusan merupakan sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara. Artinya hal yang menjadi unsur mutlak dari keputusan adalah suatu keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang atau pemerintah. Jadi, sebuah keputusan mengandung unsur-unsur sebagai berikut: ³⁷

³⁴ Fajlurrahman Jurdi, 2023, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Kencana, hal.210

³⁵ *Ibid*, hal,210

³⁶ Mutia Jawaz Muslim, Tinjauan Yuridis Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata, *Jurnal Fundamental Justice*, Volume 1 Nomor 1, April 2020, ISSN: 2721-7671, Prodi S1 Hukum Universitas Bumigora, hal.47

³⁷ Fajlurrahman Jurdi, 2023, *Op.Cit*, hal.217

1. Pernyataan kehendak sepihak
2. Dikeluarkan organ pemerintah
3. Di dasarkan pada keweangan hukum yang bersifat publik
4. Ditujukan untuk hak khusus atau peristiwa konkret dan individual
5. Dimaksudkan dan menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi

Sementara kalau merujuk pada Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara unsur Ketetapan atau Keputusan itu ada 6 macam yaitu:

1. Suatu pernyataan kehendak tertulis
2. Diberikan berdasarkan kewajiban atau kewenangan dari hukum tata negara atau hukum administrasi
3. Bersifat sepihak
4. Dengan mengecualikan keputusan yang bersifat umum
5. 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 .

Sifat-Sifat Keputusan Tata Usaha Negara

Adapun sifat dari Keputusan Tata Usaha Negara adalah sebagai berikut:

1. Pernyataan kehendak sepihak secara tertulis³⁸

Di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang perubahann kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak ada penjelasan apa maksud dari penetapan tertulis tersebut, akan tetapi pengertian tertulis telah dijelaskan dalam penjelasan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara. Menurut Pasal 1 angka 3 tentang Peradilan Tata Usaha Negara penetapan tertulis (*Beschikking*) itu dirumuskan sebagai keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Penjelasan Undang-Undang mengenai pengertian penetapan tertulis hanya mengutarakan pengertian “istilah penetapan tertulis” menunjuk pada isi dan bukan pada bentuk yang dikeluarkan oleh badan atu pejabat tata usaha negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang diisyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya, seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya.

³⁸ *Ibid*, hal.220-221

Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan sebagai pembuktian. Oleh karena itu, suatu memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis dan akan merupakan suatu keputusan badan atau pejabat TUN menurut Undang-Undang apabila:

- a. Badan atau pejabat TUN mana yang mengeluarkan
- b. Maksud serta mengenai hak apa itu tulisan itu
- c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan

Penjabaran ketentuan norma di atas sangat menekankan bahwa keputusan yang terbit harus tertulis. Sementara dalam perkembangan Hukum Administrasi Negara mengalami perluasan makna. Makna keputusan tidak hanya dimaknai sebagai sebuah keputusan yang bersifat “tertulis” semata melainkan juga mencakup “tindakan faktual”. Tindakan faktual merupakan tindakan nyata yang dilakukan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara.³⁹ Sebagaimana dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan: “Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”.⁴⁰

Di dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige overheidsdaa*). Pasal 1 angka 1 mengatur :⁴¹

“Tindakan Pemerintah adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara Negara yang lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.”

2. Dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan

Tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dengan menggunakan sarana atau instrumen keputusan (*beschikking*) sudah merupakan kegiatan yang lazim sifatnya. Hampir semua tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan didasarkan pada pembentukan atau pembuatan keputusan yang memang berwenang

³⁹ *Ibid*, hal.220.

⁴⁰ Lihat Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

⁴¹ Lihat lebih lanjut Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

untuk mengeluarkan keputusan itu. Keputusan yang dimaksud disini adalah hanya keputusan yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan selaku penyelenggara pemerintahan. Dalam arti, keputusan yang telah dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan berdasarkan hukum administrasi pemerintahan.⁴²

3. Berdasarkan Peraturan perundang-undangan

Dalam negara hukum, setiap tindakan hukum pemerintah haruslah didasarkan pada peraturan perundang-undangan atau yang dikenal juga dengan asas legalitas, yang berarti bahwa pemerintah tunduk pada ketentuan hukum, peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sehingga dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maka pejabat pemerintahan harus tunduk dan patuh pada asas legalitas sebagaimana yang dirumuskan pada negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasarkan pada hukum.⁴³

4. Bersifat Konkret dan Individual

Berdasarkan rangkaian norma dari suatu keputusan dimana memiliki sifat norma hukum yang *individual-konkret* dari suatu norma hukum yang bersifat *umum*-abstrak. Untuk menuangkan hal-hal yang bersifat umum tersebut ke dalam peristiwa-peristiwa *konkret*, maka dikeluarkanlah keputusan yang akan membawa peristiwa umum itu menjadi konkret sehingga dapat dilaksanakan. Keputusan yang bersifat *individual* artinya tidak untuk umum, tertentu berdasarkan apa yang dituju oleh keputusan itu, sedangkan arti dari *konkret* berarti tidak bersifat umum (tidak *abstrak*) objeknya, yang mungkin terbatas adalah waktu atau tempatnya. Berdasarkan UU PTUN sebagaimana yang sudah disebutkan di atas, maka tentu saja sebuah keputusan memiliki sifat *konkret*, *individual* dan *final*⁴⁴

5. Menimbulkan akibat hukum.

Bahwa keputusan merupakan wujud konkret dari tindakan hukum pemerintahan. Tindakan hukum berarti tindakan-tindakan berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu atau tindakan hukum yang di maksudkan untuk dapat menciptakan hak dan kewajiban. Dengan demikian tindakan hukum pemerintahan adalah suatu tindakan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk

⁴² Aminuddin Ilmar, 2024, *Hukum Administrasi Pemerintahan*, Jakarta, Kencana, hal. 132-133

⁴³ *Ibid*, hal. 133

⁴⁴ *Ibid*, hal. 134.

menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu. Meskipun badan dan /atau pejabat pemerintahan dapat melakukan tindakan hukum privat, namun dalam hal ini hanya dibatasi pada tindakan hukum pemerintahan yang bersifat publik, tindakan hukum publik yakni tindakan-tindakan hukum yang dilakukan berdasarkan kewenangan yang bersifat hukum publik. Akibat hukum yang dimaksud di sini adalah muncul atau lenyapnya hak dan kewajiban bagi subjek hukum tertentu. Akibat hukum yang lahir dari tindakan hukum, dalam hal ini akibat dikeluarkannya suatu keputusan pemerintahan tertentu.⁴⁵

6. Seseorang atau Badan Hukum Perdata

Dalam hukum keperdataan dikenal istilah subjek hukum yaitu “*de drager van de rechten en plichten*” atau pendukung ha-hak dan kewajiban-kewajiban. Subjek hukum terdiri dari manusia (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*), kualifikasi untuk menentukan subjek hukum adalah mampu (*bekwaam*) atau tidak mampu (*onbekwaam*) untuk mendukung atau memikul hak dan kewajiban hukum. Berdasarkan hukum keperdataan seseorang atau badan hukum yang dinyatakan tidak mampu seperti orang yang berada dalam pengampuan atau perusahaan yang dinyatakan pailit tidak dapat dikualifikasikan sebagai subjek hukum. Orang yang berada dalam pengampuan dan perusahaan yang pailit dikategorikan tidak memiliki kecakapan untuk mendukung hak dan kewajiban. Keputusan sebagai wujud dari tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan ditujukan kepada subjek hukum yang berupa seseorang atau badan hukum perdata yang memiliki kecakapan untuk melakukan tindakan hukum.⁴⁶

Badan hukum keperdataan dalam keadaan dan alasan tertentu dapat dikualifikasikan sebagai jabatan pemerintahan khususnya ketika sedang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan, dengan syarat-syarat yang telah di sebutkan di atas. Menurut Indroharto yang di maksud disini (badan hukum) adalah murni badan hukum menurut pengertian hukum perdata berstatus sebagai badan hukum, seperti CV, PT, Firma, Yayasan. Perkumpulan, Persekutuan Perdata (*maatschap*), dan sebagainya yang berstatus badan hukum. Jadi bukan lembaga hukum publik yang berstatus hukum, seperti provinsi, kabupaten, departemen, dan sebagainya. Bukan pula badan hukum perdata atau lembaga hukum swasta yang sedang melaksanakan suatu tugas pemerintahan yang swasta

⁴⁵ *Ibid*, hal.135

⁴⁶ Ridwan HR, 2006, *Op.Cit*, hal.156

yang sedang melaksanakan suatu tugas pemerintahan yang statusnya dianggap sebagai badan atau jabatan TUN.⁴⁷

D. PEMBAHASAN II

Syarat-Syarat Pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara

Pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara harus memperhatikan beberapa persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum (*rechtsgeldig*) dan memiliki kekuatan hukum tetap (*rechtskracht*) untuk dilaksanakan. Syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara haruslah memenuhi syarat materiil dan syarat formal.⁴⁸

a. Syarat-syarat materiil terdiri atas :

1. Organ pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang
2. Karena keputusan suatu pernyataan kehendak (*wilsverklaring*), maka keputusan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*), seperti penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), atau suap (*omkoping*), kesesatan (*dwaling*).
3. Keputusan harus berdasarkan suatu keadaan (situasi) tertentu.
4. Keputusan harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, serta isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan dan tujuan peraturan dasarnya.

b. Syarat-Syarat formal terdiri atas:

1. Syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan di buatnya keputusan yang berhubungan dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi.
2. Keputusan harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan itu.
3. Syarat-syarat berhubungan dengan pelaksanaan keputusan itu harus dipenuhi
4. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkannya keputusan itu harus diperhatikan.

Apabila syarat materiil dan syarat formal ini telah terpenuhi, maka keputusan itu sah menurut hukum (*rechtsgeldig*), artinya dapat diterima sebagai suatu bagian dari tertib hukum atau sejalan dengan ketentuan hukum yang ada baik secara prosedural/formal

⁴⁷ *Ibid*, hal 156-157

⁴⁸ *Ibid*, hal.162.

maupun materiil. Sebaliknya bila satu atau beberapa persyaratan itu tidak terpenuhi, maka keputusan itu mengandung kekurangan dan menjadi tidak sah. F.H van der Burg dan kawan-kawan menyebutkan bahwa keputusan dianggap tidak sah jika dibuat oleh organ yang tidak berwenang (*onbevoegdheid*), mengandung cacat bentuk (*vormgebreken*), cacat isi (*inhoudsgebreken*) dan cacat kehendak (*wilsgebreken*). A.M Donner mengemukakan akibat-akibat dari keputusan yang tidak sah yaitu sebagai berikut: ⁴⁹

- a. Keputusan itu harus dianggap batal sama sekali
- b. Berlakunya keputusan itu dapat digugat:
 1. Dalam Banding (*beroep*)
 2. Dalam pembatalan oleh jabatan (*amtshalve vernietiging*) karena bertentangan dengan Undang-Undang
 3. Dalam penarikan kembali (*intrekking*) oleh kekuasaan yang berhak (*competent*) yang mengeluarkan keputusan itu.
- c. Dalam hal keputusan tersebut, sebelum dapat berlaku, memerlukan persetujuan (peneguhan) suatu badan kenegaraan yang lebih tinggi, maka persetujuan itu tidak diberi.
- d. Keputusan itu diberi tujuan lain daripada tujuan permulaannya (*conversie*).

Van der Wel menyebutkan enam macam akibat suatu keputusan yang mengandung kekurangan, yaitu sebagai berikut:⁵⁰

- a. Batal karena hukum
- b. Kekurangan itu menjadi sebab atau menimbulkan kewajiban untuk membatalkan keputusan itu untuk sebagiannya atau seluruhnya.
- c. Kekurangan itu menyebabkan bahwa alat pemerintah yang lebih tinggi dan yang berkompeten untuk menyetujui atau meneguhkannya, tidak sanggup memberikan persetujuan atau peneguhan itu.
- d. Kekurangan itu tidak mempengaruhi berlakunya keputusan
- e. Karena kekurangan itu, keputusan yang bersangkutan dikonversi ke dalam keputusan lain.
- f. Hakim sipil (biasa) menganggap keputusan yang bersangkutan tidak mengikat.

Dengan terpenuhinya syarat-syarat di atas maka suatu keputusan sudah dianggap sah. Keputusan yang sah dan telah dapat berlaku dengan sendirinya akan memiliki

⁴⁹ *Ibid*, hal. 163

⁵⁰ *Ibid*, hal, 163-164

kekuatan hukum formal dan kekuatan materiil. Kekuatan hukum formal suatu ketetapan ialah pengaruh yang dapat diadakan oleh karena adanya ketetapan itu. Suatu ketetapan mempunyai kekuatan hukum formal bila ketetapan itu tidak lagi dapat di bantah oleh suatu alat hukum (*rechsmiddel*).⁵¹ Keputusan yang sah dan sudah dinyatakan berlaku, disamping mempunyai kekuatan hukum formal dan materiil, juga akan melahirkan asas *presumptio iusteacausa*. Prinsip ini mengandung arti bahwa “setiap ketetapan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau administrasi negara dianggap sah menurut hukum”. Asas *presumptio iusteacausa* membawa konsekuensi bahwa setiap ketetapan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, kecuali setelah adanya pembatalan (*vernietiging*) dari pengadilan. Lebih lanjut, konsekuensi asas *presumptio iusteacausa* ini adalah bahwa pada dasarnya ketetapan yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah itu tidak dapat ditunda pelaksanaannya, meskipun terdapat keberatan (*beswar*), banding (*beroep*), perlawanan (*bestreden*) atau gugatan terhadap suatu ketetapan oleh pihak yang dikenai oleh ketetapan tersebut.⁵²

Dengan demikian berdasarkan pengertian Keputusan Tata Usaha yang sudah dijelaskan sebelumnya untuk menentukan konstitusional tindakan atau suatu pelaksanaan kekuasaan, ajaran konstitusionalisme mensyaratkan setidaknya-tidaknya:

1. Bahwa pelaksanaan kekuasaan harus dalam batas-batas ketentuan Undang-Undang dan yang diberikan dan melaksanakan kekuasaan tersebut harus bertanggungjawab terhadap hukum
2. Bahwa pelaksanaan kekuasaan harus sesuai dengan penghormatan terhadap hak-hak individu dan dan hak-hak warga negara.
3. Bahwa pelaksanaan kekuasaan diberikan kepada lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif dan kekuasaan tersebut harus dibagi-bagi untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan dan penyalahgunaan kekuasaan.
4. Bahwa pemerintah dalam merumuskan kebijakan, lembaga legislatif yang mengesahkan kebijakan tersebut harus bertanggung jawab kepada pemilih yang sudah memberikan kepercayaan kepada mereka.⁵³

⁵¹ Muhammad Sadi Is dan Kun Budianto, 2021, *Op,Cit*, hal, 124

⁵² *Ibid*, 124

⁵³ *Ibid*, 120

E. PENUTUP

Kesimpulan

Pada kesimpulan ini penulis menjawab dua rumusan masalah di atas. Untuk menjawab rumusan masalah pertama bahwasannya keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan terkait yaitu 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 serta harus di dasarkan pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Keabsahan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara juga harus memenuhi unsur-unsur dan sifat-sifat dari Keputusan Tata Usaha Negara tersebut yaitu: adanya pernyataan kehendak sepihak secara tertulis, dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah, berdasarkan peraturan perundang-undangan, bersifat konkret, individual dan final, menimbulkan akibat hukum, seseorang atau badan hukum perdata.

Untuk menjawab rumusan masalah kedua penulis menyimpulkan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang dibuat harus memenuhi syarat materiil dan syarat formal sehingga Keputusan Tata Usaha Negara tersebut menjadi sah. Adapun syarat materiil adalah harus dibuat oleh organ pemerintahan yang berwenang, tidak mengandung cacat yuridis, berdasarkan suatu keadaan tertentu dan tidak boleh melanggar peraturan yang lain. Sedangkan syarat formal yang harus dipenuhi adalah syarat yang berhubungan dengan persiapan di buatanya Keputusan tersebut dan syarat yang berhubungan dengan pelaksanaan Keputusan itu harus dipenuhi.

Saran

Adakalanya Badan/Pejabat Tata Usaha Negara mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara tidaklah berdasarkan kepada ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak didasarkan kepada syarat-syarat materiil dan syarat-syarat formal dalam pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara, sehinga ketika Keputusan Tata Usaha diberlakukan kepada masyarakat maka muncullah perselisihan atau sengketa karena Keputusan tersebut merugikan masyarakat baik secara materil maupun immateril dan Keputusan tersebut mengandung perbuatan melawan hukum. Akhirnya Keputusan Tata Usaha tersebut di gugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebaiknya jika seorang Pejabat Tata Usaha Negara akan mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)

haruslah memperhatikan terlebih dahulu ketentuan perundang-undangan, unsur-unsur dan sifat-sifat KTUN tersebut. Kemudian pembuatan KTUN harus memenuhi syarat materiil dan syarat formal. Disamping itu KTUN tidak dibenarkan mengandung unsur perbuatan melawan hukum, bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dan yang lebih terpenting adalah KTUN yang dikeluarkan tidak merugikan masyarakat luas.

F. DAFTAR PUSTAKA

- Aditya, Zaka Firma;Bimasakti, Muhammad Adiguna; Erliyana, Anna, (2023), *Hukum Administrasi Negara Kontemporer Konsep, Teori dan Penerapannya di Indonesia*, Depok, Rajawali Press.
- HR, Ridwan, (2006), *Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi*, Depok, Rajawali Pers
- HR, Ridwan, (2020), *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Depok, Rajawali Pers
- Ilmar, Aminuddin, 2024, *Hukum Administrasi Pemerintahan*, Jakarta, Kencana
- Is, Muhammad Sadi; Budianto, Kun, (2021), *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Prenadamedia Group.
- Ibrahim, Jhonny, (2007), *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang-Jawa Timur, Bayu Media Publishing, Cetakan Ketiga.
- Jawas Muslim, Mutia, Tinjauan Yuridis Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata, *Jurnal Fundamental Justice* Volume 1 Nomor 1 April 2020, ISSN: 2721-76-71, Prodi S1 Hukum Universitas Bumigora, hal. 45-58
- Jurdi, Fajlurrahman, (2023), *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Kencana.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata)
- Marbun, S.F; M.D Mahfud, (1987), *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty.
- Marzuki, Peter Muhammad (2013), *Penelitian Hukum*, Ed Revisi, Cet 8, Jakarta, Kencana Prenada Media Grup.
- Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Riza, Dola, Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Bina Hukum*, Volume 8 Nomor 1 September 2018, P-ISSN; 25-2872-73, E-ISSN:2540-9034, FH Unpad, hal. 85-102

Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, (2001), *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Ed.1, cet, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.

Soemitro, Ronny Hanitijo, (1988), *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia.

Spelt, N,M da Ten Berge, J.B.J.M , 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan 1 Surabaya, Yuridika,

Sri, Mamudji, et al, (2005), *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Cet 1, Depok, Badan Penerbit FH UI

Undang-Undang Dasar 1945.

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.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tahun Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekejarantinaan Kesehatan