

Rekonsesi Perbuatan Pemerintah (*Bestuurhandeling*) Guna Mewujudkan Kepastian Hukum yang Berkeadilan

Bitu Gadsia Spaltani

Ilmu Hukum, Universitas Ahmad Dahlan
Jalan Ringroad Selatan, Kragilan, Tamanan, Banguntapan,
Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta
✉ bitu.gadsia@law.uad.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/dt3r3350>

Abstrak

Perkembangan hukum administrasi negara kontemporer pasca hadirnya UUAP, telah mengakibatkan perubahan baik substansi hukum materiil maupun penerapan dalam penyelesaian gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan mendasar yang memunculkan kajian mendalam adalah sebagaimana yang termuat dalam Pasal 87 UUAP, tentang pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang mana terdapat nomenklatur tindakan faktual yang membutuhkan penafsiran dan pengaturan lebih lanjut. Kerancuan-kerancuan terhadap perbedaan penafsiran dalam mempersepsikan tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) menimbulkan urgensi pemecahan dalam bentuk rekonsesi. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah 1) Mengapa konsep perbuatan pemerintah (*bestuurhandeling*) pasca UUAP menimbulkan



© 2024 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

ketidakpastian hukum? 2) Bagaimana rekonsepsi perbuatan pemerintah (bestuurhandeling) dalam rangka mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan? Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan yuridis normative, yang merujuk pada kajian peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan asas-asas hukum. Kesimpulan dalam penulisan ini. Pertama, dengan kehadiran UUAP semestinya dapat memecahkan problematika sebelumnya, bukan malah menambah runyam disebabkan ketidakpahaman para pembuat UUAP dengan teknik legislative drafting yang tidak menguasai konsep hukum administrasi Negara sehingga malah membuat aturan hukum menjadi tidak pasti dan butuh aturan-aturan tambahan lebih lanjut untuk mempertegas. Kedua perlunya dilakukan segera rekonsepsi ulang tindakan pemerintah dalam UUAP dengan mengubah frasa dalam Pasal 87 huruf a UUAP, yang semula berbunyi, “penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual,” menjadi “penetapan tertulis dan atau tindakan faktual / diskresi”. Hal ini dalam meminimalisir terjadinya misspersepsi dan kebingungan dengan kejelasan tekstual frasa yang terdapat dalam revisi UUAP.

Kata Kunci

Tindakan Faktual, Tindakan Pemerintah, UUAP

I. Pendahuluan

Perkembangan hukum administrasi negara kontemporer pasca hadirnya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang selanjutnya penulis singkat UUAP, telah mengakibatkan perubahan baik substansi hukum materiil maupun penerapan dalam penyelesaian gugatan administratif di Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan mendasar yang memunculkan kajian mendalam adalah sebagaimana yang termuat dalam Pasal 87 UUAP, tentang pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yang mana terdapat frasa yang membutuhkan penafsiran dan pengaturan lebih lanjut. Frasa yang dimaksud adalah terkait dengan tindakan faktual yang masuk dalam cakupan KTUN, secara eksplisit sebagaimana yang termuat dalam huruf a.

Frasa tersebut membuat geger baik di kalangan ahli hukum administrasi maupun para pelaksana tugas seperti hakim dalam menyelesaikan sengketa. Hal tersebut dikarenakan tidak sedikit yang bingung, tidak paham, maupun rancu terhadap pemaknaan tindakan faktual yang hanya ditemukan di Pasal 87 huruf a saja dalam keseluruhan pasal UUAP. Dalam perkembangan lebih lanjut, banyak pakar yang menyamakan tindakan faktual dengan perbuatan nyata (*feitelijkehandeling*) yang merupakan klasifikasi pertama dari tindakan pemerintah (*bestuurhandelingen*) dalam konsep Hukum Administrasi Negara yang sebelum UUAP muncul telah lama diafirmasi dan diikuti.

Konsep terkait tindakan pemerintah menjadi hal yang sangat urgent dan penting dikarenakan pembahasan hubungan antara pemerintah dan rakyat (*de relatie tussen overhead en bestuur*) selalu terkait dengan teori-teori dalam hukum administrasi negara. Dalam konsep hukum

administrasi negara, tindakan pemerintah secara umum diklasifikasikan dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan tindakan faktual (*materiellhandeling/ feitelijke handeling*).¹ Philipus M.Hadjon menjelaskan secara konsep indikator pembeda antara dua bentuk / jenis tindakan tersebut berlandaskan pada ada tidaknya akibat hukum perbuatan pemerintah tersebut.² KTUN merupakan bagian dari tindakan hukum pemerintah (*rechtshandeling*).

Bunyi Pasal 87 huruf a UUAP, “penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual,” dilihat dari pemaknaan kontekstual bahwa yang dimaksud frasa tersebut adalah tindakan faktual seolah berada dalam cakupan penetapan tertulis. Padahal dalam konsep hukum administrasi posisi KTUN dalam klasifikasi perbuatan pemerintah (*bestuurhandeling*) ada dalam pembagian perbuatan hukum publik bersegi satu (ditetapkan berdasarkan otoritas/wewenang pemerintah), sedangkan tindakan faktual berada dalam klasifikasi yang tidak sejajar bersanding dengan perbuatan hukum (*rechtshandeling*). Banyak ahli HAN, menyamakan antara tindakan faktual dan perbuatan nyata (*feitelijkhandeling*). Kerancuan lebih lanjut, terjadi dengan persepsi bahwa tindakan faktual diambil sebagai bagian dari tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) dengan menetapkan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang berasal dari

¹ Muslimah Hayati, “Maladministrasi Dalam Tindakan Pemerintah,” *Wasaka Hukum* 9, no. 1 (2021): 113–50, <https://ojs.stihsa-bjm.ac.id/index.php/wasaka/article/view/35>.

² La Sensus, Sahrina Safiuddin, and Asri Sarif, “Prinsip Keabsahan (Rechmatigheid) Tindakan Pemerintah Desa Atas Pengelolaan Aset Desa (Studi Kasus Di Desa Laworo) Principles of Validity (Rechmatigheid) of Village Government Actions on Village Asset Management (Case Study in Laworo Village)” 8, no. 2 (2024): 199–208.

kewenangan diskresi (*freies ermessen*) yang merupakan kebebasan bertindak pejabat pemerintah dalam rangka mewujudkan *bestuurzorg*.³

Dalam rangka memberikan kejelasan terkait kegaduhan yang muncul pasca lahirnya UUAP, Mahkamah Agung menerbitkan PERMA No. 2 tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan / atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*), dimana dalam PERMA tersebut nomenklatur 'sengketa tindakan pemerintahan' dan 'sengketa perbuatan melanggar hukum' juga turut dibedakan. Meskipun tujuan diterbitkannya PERMA untuk memberikan arahan dan petunjuk bagi hakim dalam menyelesaikan sengketa, tetapi tetap saja memunculkan makna ganda dalam penggunaan beberapa istilah penting. Seperti misalnya nomenklatur 'tindakan pemerintah' sebenarnya merujuk pada *bestuurshandeling* bukan merujuk pada tindakan hukum pemerintah (*rechtshandeling*) maupun tindakan nyata / tindakan faktual (*feitelijkhandeling*) sebagaimana yang diatur dalam pasal pokoknya di Pasal 87 UUAP. Muara perbedaan ragam istilah tersebut sebenarnya mengarah pada perluasan objek sengketa TUN dimana selama ini perbuatan hukum perdata masih berada pada dualisme penyelesaian antara peradilan umum dan peradilan TUN. Meskipun MA telah menganut teori lebur (*oplossing theorie*), terkait perbuatan hukum perdata (*rechsthandeling naar burgerlijk recht*) namun

³ Odie Faiz Guslan, "Tinjauan Yuridis Mengenai Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi," *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)* 4, no. 1 (2018): 9, <https://doi.org/10.33760/jch.v4i1.38>.

putusan hakim belum mendasar pada yurisprudensi yang sudah ada.⁴

Kerancuan-kerancuan terhadap perbedaan penafsiran dalam mempersepsikan beberapa peristilahan penting yang sebelumnya telah disepakati bersama sebagai konsep hukum administrasi negara sebelum hadirnya UUAP, menimbulkan urgensi pemecahan dalam rangka mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan. Jangan sampai dengan hadirnya UUAP yang notabene dibentuk guna memperluas *access to justice* malah pada akhirnya sia-sia dikarenakan ketidakpahaman masyarakat atau para pencari keadilan. Peristilahan ‘tindakan hukum pemerintah’, ‘tindakan faktual’, ‘diskresi’, ‘perbuatan melanggar hukum’, ‘perbuatan melawan hukum pemerintah’, ‘tindakan pemerintah’, dan istilah lainnya yang merujuk pengertian yang juga masih sumir perlu mendapatkan benang merah terkait batasan dan penegasan yang dituangkan dalam perbaikan aturan yakni revisi UUAP. Tolok ukurnya harus sampai kepada prinsip bahwa, *“semua perkara haruslah dapat diselesaikan melalui prosedur hukum guna mendapatkan kepastian hukum, sedangkan kekuasaan tidak boleh dijadikan opsi penyelesaian sengketa.”* Kepastian hukum yang adil tertuang sebagai amanat konstitusi dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil.”*

Problematika ketidakpastian hukum yang muncul dikarenakan beragamnya penafsiran dan istilah dalam

⁴ Maftuh Effendi, “Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Suatu Pemikiran Ke Arah Perluasan Kompetensi Pasca Amandemen Kedua Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 3, no. 1 (2018): 25, <https://doi.org/10.25216/jhp.3.1.2014.25-36>.

peraturan perundang-undangan yang semestinya menjadi dasar / asas legalitas bagi pejabat pemerintah dalam menerbitkan keputusan (*beschikking*), membutuhkan rekonsepsi ulang agar tidak menimbulkan kerancuan di kalangan masyarakat pencari keadilan maupun penegak hukum. Hal inilah yang menjadi dasar penulis untuk mengkaji lebih dalam terkait dengan permasalahan terkait.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah 1) Mengapa konsep perbuatan pemerintah (*bestuurshandeling*) pasca UUAP menimbulkan ketidakpastian hukum? 2) Bagaimana rekonsepsi perbuatan pemerintah (*bestuurshandeling*) dalam rangka mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan?

II. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan yuridis normative, yang merujuk pada kajian peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan asas-asas hukum.⁵ Metode pengumpulan data adalah menggunakan studi kepustakaan dan studi dokumen. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 5 tahun 1986 jo. UU No.

⁵ Guslan, "Tinjauan Yuridis Mengenai Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi."

9 tahun 2004 jo. UU No. 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sementara bahan hukum sekunder mencakup berbagai dokumen penunjang yang relevan dengan isu penelitian yang dikaji. Analisa yang digunakan dalam riset ini bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan kajian pustaka dimana bahan hukum sekunder sebagai sumber utama kajian rumusan permasalahan.⁶

III. Pembahasan

Konsep Perbuatan Pemerintah (Bestuurhandeling) dalam UUAP Menimbulkan Ketidakpastian Hukum

Menurut Van Vollenhoven, tindakan administrasi negara merupakan pemeliharaan relasi atau hubungan antara rakyat dan penguasa yang menimbulkan prinsip berjenjang (hierarki). Sementara menurut Romeyn, tindakan administrasi negara merupakan perbuatan organ negara (*bestuur organ*) yang masuk dalam ruang lingkup domain hukum tata pemerintahan.⁷ Lebih lanjut, secara garis besar tindakan administrasi negara dalam konsep hukum administrasi negara dibagi menjadi 2 yakni tindakan administrasi negara dalam bidang hukum publik dan tindakan administrasi negara

⁶ Mohammad Amin, Ibnu Arly, and Habib Adjie, "Tanggung Jawab Rumah Sakit Terhadap Tenaga Medis Yang Terpapar Corona Virus Disease (Covid-19)," *Perspektif* 26, no. 2 (2021): 98–109, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i2.799>.

⁷ M. Tohir M. Tohir, "Penyelenggaraan Sistem Elektronik Dalam Sistem Hukum Administrasi Negara Berdasarkan Uu Ite No. 11 Tahun 2008 Jo Uu No. 19 Tahun 2106," *Jurnal Hukum Tri Pantang* 7, no. 1 (2021): 84–94, <https://doi.org/10.51517/jhttp.v7i1.298>.

dalam bidang hukum privat. Konsep yang tidak kalah penting dalam hukum publik pelekatan perbuatan pemerintah itu sendiri yakni wewenang. Tanpa adanya kewenangan, pejabat pemerintah tidak akan dapat melakukan perbuatan pemerintah. Secara etimologis, kata wewenang atau *bevoegheid* atau dikenal dalam bahasa Belanda sebagai *gezag* merupakan kekuasaan dalam bentuk formal yang diberikan melalui kekuasaan pembentuk undang-undang atau penyelenggara pemerintahan (eksekutif).⁸ Kewenangan yang melekat pada pemerintah dalam menjalankan perbuatan hukum tidak hanya berlandaskan pada kewenangan secara atribusi (kewenangan asli dari UUD), namun juga dapat berasal dari delegasi maupun mandat.

Secara yuridis, pengaturan terkait perbuatan pemerintah diatur dalam UUAP dalam Pasal 1 angka 8, bahwasanya tindakan administrasi pemerintahan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/ atau tidak melakukan perbuatan konkret guna penyelenggaraan pemerintahan. Tidak jelas memang, ketika secara bunyi teks dalam Pasal 1 angka 8 UUAP berbeda dengan Pasal 87 huruf a UUAP, disebabkan penggunaan nomenklatur yang berbeda dimana di satu sisi digunakan istilah 'tindakan administrasi pemerintahan' sementara di sisi lain digunakan istilah 'tindakan faktual'. Terlebih lagi istilah tindakan administrasi pemerintah tidak mengarah pada tindakan faktual namun secara tekstual lebih merujuk kepada perbuatan pemerintah (*bestuurhandeling*). Hal ini yang membuat terjadinya ketidakpastian hukum yang berlipat.

⁸ I Ketut Suardita and I PUTU ANDIKA PRATAMA, "Diskresi Pemerintah Dalam Kedaruratan Kesehatan Akibat Pandemi Covid-19," *Jurnal Yustitia* 16, no. 2 (2023): 113–21, <https://doi.org/10.62279/yustitia.v16i2.979>.

Hal lain yang perlu mendapatkan penegasan adalah terkait dengan diskresi (*freies ermessen*) yang merupakan kebebasan bertindak pejabat pemerintah dalam menetapkan kebijakan apabila memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu. Spelt dan Ten Berge mengklasifikasikan diskresi dalam dua kategori, yakni kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*). Sedangkan Markus Lukman, berpendapat bahwa diskresi sebagai perkecualian dari asas legalitas yang merupakan prinsip utama tindakan pemerintah (*wetmatigheid van bestuur*).⁹ Pengaturan UUAP terkait dengan diskresi diatur dalam Pasal 1 angka 9 yang mengartikan diskresi sebagai keputusan dan /atau tindakan yang ditetapkan/ dilakukan pejabat pemerintah guna menyelesaikan permasalahan konkret dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan tidak mengatur, atau sudah mengatur tetapi tidak jelas, dan atau dalam rangka mencegah terjadinya stagnasi pemerintahan. Selanjutnya diatur dalam Pasal 22 UUA bahwa penggunaan diskresi dimaksudkan salah satunya untuk memberikan kepastian hukum. Jika ditinjau lebih dalam, maka diskresi yang diatur dalam UUAP dapat berbentuk keputusan, dapat juga berbentuk tindakan. Tindakan pemerintah dari diterapkannya diskresi menimbulkan pertanyaan lebih lanjut ketika disandingkan dengan tindakan administrasi pemerintahan/ tindakan faktual. Apakah tindakan faktual kemudian dapat disamakan dengan diskresi dalam bentuk tindakan? Ataukah merupakan hal yang sama sekali berbeda. Hal inilah yang membutuhkan penafsiran lebih lanjut untuk mencegah terjadinya ketidakpastian hukum.

⁹ Suardita and PRATAMA.

Pasal 87 huruf a UUAP yang memuat aturan tentang penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual mutlak memerlukan penafsiran ulang disebabkan telah menimbulkan ketidakpastian hukum, selain itu juga membutuhkan segera dilakukannya rekonsepsi perbuatan pemerintah (*bestuurhandeling*) dengan penggunaan beragam nomenklatur yang hampir mirip namun berbeda. Tindakan faktual hanya ditemukan dalam Pasal 87 huruf a UUAP, sedangkan dalam pasal yang lain yang tersebar dalam UUAP tidak ditemukan nomenklatur serupa, melainkan 'tindakan administrasi pemerintahan', yang mana sebenarnya lebih tepat mengarah pada pemaknaan tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) itu sendiri. Padahal tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) dan tindakan faktual keduanya adalah hal yang sama sekali berbeda dan memiliki pengertian masing-masing.

Dalam konsep hukum administrasi negara, dikenal dua jenis tindakan pemerintahan yakni tindakan hukum (*rechthandelingen*) dan tindakan nyata (*feitelijke handelingen*), dimana keduanya memiliki pemaknaan berbeda. Terkait dengan peralihan sengketa administrasi pemerintahan dari peradilan umum ke peratun juga belum jelas dan tegas mengenai apa pengalihan sengketa yang dimaksud sebagaimana yang diatur dalam Pasal 85 UUAP.¹⁰

Sebelum lahir UUAP, pengujian tindakan factual pernah dilakukan di lingkungan peradilan umum dengan diterbitkannya Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 144 K/TUN/1998 tanggal 29 September 1999, bahwa

¹⁰ Muhammad Alifian, Geraldi Fauzi, and Anna Erliyana, "Kompetensi Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad)," *UNES Law Review* 6, no. 2 (2023): 4357–71, <https://review-unes.com/index.php/law/article/view/1273>.

pembongkaran yang dilaksanakan tanpa surat perintah, menyebabkan pembongkaran tersebut diklasifikasikan sebagai tindakan factual, oleh sebab itu bukan menjadi kewenangan dari Peratun dalam menyelesaikan melainkan harus digugat berdasarkan perkara perbuatan melanggar hukum penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) di pengadilan umum.¹¹

Pelaksanaan perlindungan hukum terhadap masyarakat disebabkan tindakan hukum pemerintah mengalami permasalahan tinggung singgung (*legal grey area*) dengan penyelesaian sengketa secara fragmentasi-struktural disertai pemahaman baik bagi para pencari keadilan maupun bagi penegak hukum yang tidak utuh sehingga memicu terjadinya ketidakpastian hukum. Dengan kehadiran UUAP semestinya dapat memecahkan problematika sebelumnya, bukan malah menambah runyam disebabkan ketidakpahaman para pembuat UUAP dengan teknik legislative drafting yang tidak menguasai konsep hukum administrasi Negara sehingga malah membuat aturan hukum menjadi tidak pasti dan butuh aturan-aturan tambahan lebih lanjut untuk mempertegas. Salah satu PERMA yang sudah dibentuk dalam menengahi permasalahan yang ada adalah dengan diterbitkannya PERMA No. 2 tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (OOD).

¹¹ Alifian, Fauzi, and Erliyana.

Rekonsepsi Perbuatan Pemerintah (Bestuurhandeling) dalam Mewujudkan Kepastian Hukum yang Berkeadilan

Keberadaan peradilan administrasi memiliki peran yang penting dalam mewujudkan *good governance* untuk mewujudkan negara hukum yang berkeadilan. Yang tidak kalah pentingnya adalah substansi hukum materiil yang dapat mewujudkan hal yang dicitakan tersebut, dalam hal ini adalah substansi aturan dalam UUAP, sehingga peradilan administrasi dan aturan hukum positif saling berkaitan erat dan tidak saling terpisah.¹² Oleh sebab itu pentingnya melakukan sinkronisasi baik secara vertikal dan horisontal dengan aturan-aturan hukum terkait.

Dalam konsepnya, tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) merupakan perbuatan pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam mengatur kepentingan publik dan menjaga hak-hak warga masyarakat yang dilekati kekuasaan yang begitu besar. Karakteristik utama dari tindakan hukum pemerintah yakni berupa keputusan / ketetapan pemerintah yang bersifat sepihak. Sepihak berarti pemerintah melakukan tindakan hukum tersebut bergantung pada kehendak otoritas sepihak dari pemerintah bukan atas kesepakatan antar pihak (bilateral) seperti dalam perjanjian yang tunduk pada konsep hukum keperdataan.¹³ Tindakan

¹² Safi, "Konsep Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan Sebagai Sarana Mewujudkan Good Governance Di Indonesia," *Pamator Journal* 3, no. 2 (2010): 172–78.

¹³ Mukti Stoffel, "Onrechtmatige Overheidsdaad Oleh Pemerintah Terhadap Kebakaran Hutan Dan Lahan Kalimantan," *Law, Development and Justice Review* 4, no. 2 (2022): 258–81, <https://doi.org/10.14710/ldjr.v4i2.15049>.

pemerintah yang mencakup baik tindakan hukum pemerintah maupun tindakan nyata pemerintah tidak bisa disamakan pengertiannya dengan tindakan faktual. Hal ini disebabkan sebagaimana dalam ulasan penjelasan rumusan masalah sebelumnya, keduanya mengarah pada pemaknaan yang berbeda meskipun dalam UUAP ditafsirkan sama. Hal ini yang membutuhkan urgensi dilakukannya rekonsepsi ulang.

Termasuk dalam kaitannya dengan diskresi dalam penyusunan peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Dalam konsepsinya peraturan kebijakan (*beleidsregel*) merupakan perwujudan dari *freies ermessen* (*discretionary power*) yang merupakan kewenangan untuk mengambil tindakan hukum publik yang bersifat mengatur kepada pejabat pemerintah atas dasar inisiatif sendiri dengan melandaskan pada adanya *beoordelingsruimte* (ruang pertimbangan) dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan penyelenggaraan pemerintahan. Inisiatif tersebut berupa tindakan nyata. Ruang pertimbangan yang dimaksud berarti harus ada interpretasi yang diberikan pembentuk UU kepada pejabat administrasi negara dalam melaksanakan tindakan hukum publik berdasarkan objek permasalahan secara objektif.¹⁴ Inisiatif yang diambil dari tindakan nyata / tindakan faktual ini perlu diperjelas *link* atau keterhubungan yang dapat dituangkan secara yuridis dalam aturan hukum positif UUAP, sehingga pembaca undang-undang tidak mengalami kebingungan dengan harus menafsirkan pemaknaan diskresi dalam bentuk tindakan nyata.

¹⁴ Ni Luh Gede Astariyani, "Kewenangan Pemerintah Dalam Pembentukan Peraturan Kebijakan," *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 4, no. 4 (2015), <https://doi.org/10.24843/jmhu.2015.v04.i04.p08>.

Menurut Philipus M. Hadjon, diskresi dalam konsep hukum administrasi negara sering diistilahkan sebagai kekuasaan bebas, namun tidak mungkin tidak ada akibat hukum yang ditimbulkan.¹⁵ Selanjutnya hakikat dan kepastian hukum dalam mempertimbangkan aspek inisiatif suatu perbuatan pemerintah adalah dengan memastikan tindakan tersebut sesuai dengan adanya prinsip legalitas hukum, yang mana dalam pelaksanaannya selalu bermuara kepada aspek kepastian hukum. Implementasi diskresi dalam negara hukum di Indonesia merupakan keniscayaan dari adanya negara hukum kesejahteraan.¹⁶

Kembali ke konsep tindakan administrasi pemerintah¹⁷ atau tindakan faktual, setidaknya dalam beberapa putusan PTUN memberikan tafsiran secara beragam. Ada yang memperluas ke dalam, “tindakan tidak mengesahkan dan melantik”, sebagaimana dalam Putusan PTUN Banda Aceh No. 20/G/2020/PTUN.BNA. Ada pula yang menafsirkan ke dalam pernyataan lisan sebagaimana dalam Putusan PTUN Jakarta No. 99/G/2019/PTUN.JKt. Sebenarnya dalam konsepnya, tindakan faktual memiliki karakteristik berupa tindakan penjelasan (*explanatory acts*) maupun fungsi faktual (*factual function*). Sebagai contoh: pengumuman bencana alam,

¹⁵ Oheo K Haris, “Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan,” *Yuridika* 30, no. 1 (2017): 58, <https://doi.org/10.20473/ydk.v30i1.4879>.

¹⁶ Robert Libra and Muhammad Fauzan, “Penerapan Konsep Welfare State Dalam Memprioritaskan Pelayanan Dibidang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Di Riau,” *Jurnal Esensi Hukum* 5, no. 1 (2023): 39–49, <https://journal.upnvj.ac.id/index.php/esensihukum/index>.

¹⁷ Muhammad Adiguna Bimasakti, “Merekonstruksi Paradigma Gugatan Citizen Lawsuit Di Indonesia Sebagai Sengketa Administrasi,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 1 (2020): 230, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no1.2492>.

penyitaan barang, pembongkaran bangunan, pembayaran gaji, peresmian gedung, perbaikan jalan, dan sebagainya.¹⁸

Tindakan faktual sendiri dalam sejarah perkembangannya hingga diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan dapat disajikan perbedaannya dalam tabel berikut:

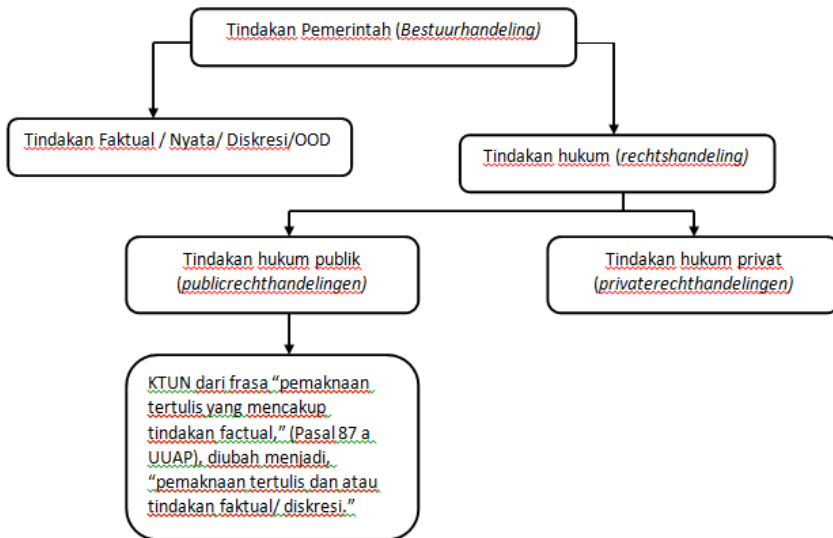
No.	Peraturan Perundang-Undangan	Pasal	Istilah yang Digunakan	Definisi
1	UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan	Pasal 1 angka 8	Tindakan Administrasi Pemerintahan	Perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan
2	PERMA No. 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili	Pasal 1 angka 1	Tindakan Pemerintahan	Perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka

¹⁸ Muhammad Adiguna Bimasakti, "Penjelasan Hukum (Restatement) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 11, no. 1 (2022): 64, <https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.64-92>.

	Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/ Atau Pejabat			penyelenggaraan pemerintahan
3	Pemerintahan (<i>Onrechtmatige Overheidsdaad</i>)			
4	PERMA No. 2 tahun 2019	Pasal 1 angka 3	Sengketa Tindakan Pemerintahan	Sengketa yang Timbul dalam bidang administrasi pemerintahan Antara warga masyarakat dengan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negaralainnya sebagaia akibat dilakukannya Tindakan Pemerintahan

Dalam hal ini selanjutnya penulis menawarkan konsepsi ulang perbuatan pemerintah (*bestuurhandeling*) yang dapat mewujudkan kepastian hukum yang berkeadilan sesuai dengan amanat konstitusi dalam Pasal 28 D ayat (1) tentang kepastian hukum yang adil. Keadilan dan kepastian hukum merupakan nilai-nilai universal yang berlandaskan pada kelima sila Pancasila. Pancasila dengan lima sila memuat nilai-nilai universal yang dibutuhkan bagi tegaknya suatu negara modern.¹⁹

¹⁹ Marsudi Dedi Putra, “Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dalam Perspektif Pancasila,” *Likhitaprajna Jurnal Ilmiah* 23, no. 2 (2021): 139–51, <https://doi.org/10.37303/likhitaprajna.v23i2.199>.



Perlunya dilakukan rekonsepsi ulang tindakan pemerintah dalam UUAP dengan mengubah frasa dalam Pasal 87 huruf a UUAP, yang semula berbunyi, “penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual,” menjadi “penetapan tertulis dan atau tindakan faktual / diskresi”. Hal ini dalam meminimalisir terjadinya misspersepsi dan kebingungan dengan kejelasan tekstual frasa yang terdapat dalam revisi UUAP. Dengan pembubuhan kata dan atau setelah penetapan tertulis, hal ini bisa mencakup dua makna. *Pertama*, KTUN bisa dalam bentuk penetapan tertulis yang disertai dengan tindakan faktual. *Kedua*, KTUN bisa dalam bentuk tindakan faktual saja. Selain itu pembubuhan kata diskresi di belakang tindakan faktual, menunjukkan keterhubungan antara keduanya sehingga perlu dikonsepsikan ulang mengenai syarat, definisi, maupun akibat hukum diskresi dalam UUAP, khususnya dengan mengubah pasal 28-30 UUAP. Dengan demikian, penafsiran

yang beragam dapat dihindari baik dari kalangan penegakan hukum maupun masyarakat pencari keadilan.

IV. Kesimpulan

Dari hasil pembahasan di atas, penulis berkesimpulan tentang beberapa hal. Pertama, dengan kehadiran UUAP semestinya dapat memecahkan problematika sebelumnya, bukan malah menambah runyam disebabkan ketidakpahaman para pembuat UUAP dengan teknik legislative drafting yang tidak menguasai konsep hukum administrasi Negara sehingga malah membuat aturan hukum menjadi tidak pasti dan butuh aturan-aturan tambahan lebih lanjut untuk mempertegas. Hal ini butuh keseriusan dari pembentuk UU dalam upaya melakukan sinkronisasi baik secara vertical maupun horizontal terutama terkait dengan konsep tindakan pemerintah dalam UUAP, sebagai upaya memutus rantai ketidakpastian hukum. Kedua perlunya dilakukan segera rekonsepsi ulang tindakan pemerintah dalam UUAP dengan mengubah frasa dalam Pasal 87 huruf a UUAP, yang semula berbunyi, “penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual,” menjadi “penetapan tertulis dan atau tindakan faktual / diskresi”. Hal ini dalam meminimalisir terjadinya misspersepsi dan kebingungan dengan kejelasan tekstual frasa yang terdapat dalam revisi UUAP.

V. Daftar Pustaka

- Alifian, Muhammad, Geraldi Fauzi, and Anna Erliyana. "Kompetensi Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/ Atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad)." *UNES Law Review* 6, no. 2 (2023): 4357-71. <https://review-unes.com/index.php/law/article/view/1273>.
- Amin, Mohammad, Ibnu Arly, and Habib Adjie. "Tanggung Jawab Rumah Sakit Terhadap Tenaga Medis Yang Terpapar Corona Virus Disease (Covid-19)." *Perspektif* 26, no. 2 (2021): 98-109. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v26i2.799>.
- Astariyani, Ni Luh Gede. "Kewenangan Pemerintah Dalam Pembentukan Peraturan Kebijakan." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 4, no. 4 (2015). <https://doi.org/10.24843/jmhu.2015.v04.i04.p08>.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. "Merekonstruksi Paradigma Gugatan Citizen Lawsuit Di Indonesia Sebagai Sengketa Administrasi." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 1 (2020): 230. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol50.no1.2492>.
- — —. "Penjelasan Hukum (Restatement) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 11, no. 1 (2022): 64. <https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.64-92>.
- Effendi, Maftuh. "Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Suatu Pemikiran Ke Arah Perluasan Kompetensi Pasca Amandemen Kedua Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 3, no. 1 (2018): 25. <https://doi.org/10.25216/jhp.3.1.2014.25-36>.
- Guslan, Odie Faiz. "Tinjauan Yuridis Mengenai Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi." *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)* 4, no. 1

- (2018): 9. <https://doi.org/10.33760/jch.v4i1.38>.
- Haris, Oheo K. "Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik) Dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah Di Bidang Pertambangan." *Yuridika* 30, no. 1 (2017): 58. <https://doi.org/10.20473/ydk.v30i1.4879>.
- Hayati, Muslimah. "Maladministrasi Dalam Tindakan Pemerintah." *Wasaka Hukum* 9, no. 1 (2021): 113-50. <https://ojs.stihsa-bjm.ac.id/index.php/wasaka/article/view/35>.
- Libra, Robert, and Muhammad Fauzan. "Penerapan Konsep Welfare State Dalam Memprioritaskan Pelayanan Dibidang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Di Riau." *Jurnal Esensi Hukum* 5, no. 1 (2023): 39-49. <https://journal.upnvj.ac.id/index.php/esensihukum/index>.
- M. Tohir, M. Tohir. "Penyelenggaraan Sistem Elektronik Dalam Sistem Hukum Administrasi Negara Berdasarkan Uu lte No. 11 Tahun 2008 Jo Uu No. 19 Tahun 2106." *Jurnal Hukum Tri Pantang* 7, no. 1 (2021): 84-94. <https://doi.org/10.51517/jhtp.v7i1.298>.
- Putra, Marsudi Dedi. "Negara Kesejahteraan (Welfare State) Dalam Perspektif Pancasila." *Likhitaprajna Jurnal Ilmiah* 23, no. 2 (2021): 139-51. <https://doi.org/10.37303/likhitaprajna.v23i2.199>.
- Safi. "Konsep Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan Sebagai Sarana Mewujudkan Good Governance Di Indonesia." *Pamator Journal* 3, no. 2 (2010): 172-78.
- Sensu, La, Sahrina Safiuddin, and Asri Sarif. "Prinsip Keabsahan (Rechmatigheid) Tindakan Pemerintah Desa Atas Pengelolaan Aset Desa (Studi Kasus Di Desa Laworo) Principles of Validity (Rechmatigheid) of Village Government Actions on Village Asset Management (Case Study in Laworo Village)" 8, no. 2 (2024): 199-208.
- Stoffel, Mukti. "Onrechtmatige Overheidsdaad Oleh Pemerintah Terhadap Kebakaran Hutan Dan Lahan Kalimantan." *Law, Development and Justice Review* 4, no. 2 (2022): 258-81. <https://doi.org/10.14710/ldjr.v4i2.15049>.

Suardita, I Ketut, and I PUTU ANDIKA PRATAMA. "Diskresi Pemerintah Dalam Kedaruratan Kesehatan Akibat Pandemi Covid-19." *Jurnal Yustitia* 16, no. 2 (2023): 113–21. <https://doi.org/10.62279/yustitia.v16i2.979>.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of nterest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article for their valuable comment and highlights

Accípere quíd ut justítiam
focías non est team accípere
quam exíorquere