

Rekonseptualisasi Tindakan Pemerintah Yang Dapat Digugat Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dan Sinkronisasi Dengan Hukum Acaranya

Nunuk Nuswardani

Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo

Bangkalan - Madura

✉ nunuk.fh@trunojoyo.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/bna0fz54>

Abstrak

Tindakan atau perbuatan pemerintah adalah tindakan yang dilakukan oleh pejabat Tata Usaha Negara dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan. Tindakan pemerintah ini terdiri atas tindakan nyata dan tindakan hukum. Terdapat disparitas pengaturan tentang tindakan pemerintah yang dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara antara Undang-undang Administrasi Pemerintahan dan dalam hukum acaranya pada Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara tentu hal ini menimbulkan persoalan terkait sumber hukum rujukan hakim. Meskipun hakim diberi wewenang untuk melakukan penemuan hukum, namun sisi penting sumber hukum yang berbeda akan



@ 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](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

menimbulkan perbedaan pula pada seluruh proses peradilannya, baik di tahap awal registrasi perkara, pemeriksaan gugatan, pembuktian hingga putusannya. Oleh karenanya, diperlukan rekonseptualisasi terhadap tindakan pemerintah yang dapat digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara tersebut. Penelitian terhadap permasalahan ini dilakukan secara normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Kajian yang membahas pengaturan dan membahas konsep tindakan pemerintah yang mendeskripsikan perlindungan hukum bagi rakyat ini dianalisis dengan metode studi berbagai dokumen perundang-undangan yang terkait dan analisis secara doktrinal. Hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan menjadi stimulus kepada lembaga legislatif untuk mengevaluasi dan menata ulang konsep 'tindakan pemerintah' yang dapat digugat, sehingga dapat memberikan kepastian hukum, menghilangkan disparitas pengaturan yang menyebabkan disparitas putusan dan pada gilirannya diharapkan akan dapat menimbulkan keadilan dalam berperkara di Peradilan Tata Usaha Negara.

Kata Kunci

Administrasi Pemerintahan, Tindakan Pemerintah, Hukum Acara PTUN

I. Pendahuluan

Hukum Administrasi Negara mengatur hubungan antara pemerintah dan warga negara, serta administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ruang lingkup Hukum Administrasi Negara meliputi:

- Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum dari administrasi negara;
- Hukum tentang badan-badan negara;
- Hukum tentang aktivitas-aktivitas dari administrasi negara, terutama yang memiliki sifat yuridis.¹

Buku Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (kerjasama Indonesia-Belanda, UGM Press, cetakan ke 1, 1989 edisi revisi 2022)², antara lain menyatakan bahwa aktivitas yuridis di bidang hukum administrasi terkait penyelenggaraan pemerintahan dan perlindungan hukum bagi rakyat antara lain adalah lahirnya hukum acara administrasi atau yang dikenal sebagai hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Lahirnya UU PTUN ini menimbulkan berbagai analisis di dunia pendidikan hukum, karena keberadaan hukum acara ini **tidak disertai** dengan ketentuan-ketentuan pokok tentang administrasi pemerintahan. Berbagai karya ilmiah bidang hukum administrasi di tahun-tahun tersebut membahas hal-hal yang mestinya diatur ketentuan-ketentuan pokok

¹ Philipus M. Hadjon dkk, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, edisi revisi 2022, UGM Press 31 May 2022, Jogjakarta, Bab X, h. 279-286

² *Ibid.*

(prosedur administrasi) terlebih dahulu sebelum lahir hukum acara (prosedur hukum) nya.

Pembahasan perkuliahan Hukum Administrasi Negara oleh Prof. Philipus M. Hadjon tentang Karakteristik dan Standar Administrasi Pemerintahan³, menyatakan bahwa :

1. Deskripsi tentang Hukum Administrasi menurut *Van Wijk Konijnenbelt & P.de Haan cs.* adalah : adanya hubungan dalam kegiatan penyelenggaraan negara yang saling mengisi dan mempengaruhi antara pemerintah dan rakyatnya yang diatur dalam suatu ketentuan (Undang-undang) tentang Administrasi Pemerintahan yg dibuat oleh Legislatif.

Bahwa, dalam rangka pengendalian (*sturen*) dengan menetapkan sanksi-sanksi pada penyelenggaraan kegiatan negara tersebut wajib ada ruang partisipasi bagi rakyat yang melembaga dalam bentuk hak *inspraak* (pengajuan keberatan) dan *adviering* (kepenasehatan, tanggapan, masukan, saran) kepada lembaga pemerintahan.

Selain itu wajib ada sarana perlindungan hukum bagi rakyat yang berkonflik hukum dan/atau kepentingan, berupa Peradilan Administrasi yang independen;

2. Penggunaan kekuasaan negara dilaksanakan dalam koridor :
 - Warga negara tidak dapat diperlakukan sewenang-wenang sebagai obyek;
 - Intervensi negara terhadap warga harus sesuai dengan 'Prosedur Administrasi' Pemerintahan (PAP) yg dibuat/diatur oleh Legislatif;

³ Philipus M. Hadjon, Implikasi UU No.9 Th.2004 terhadap Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, makalah, Surabaya, 9 Oktober 2004

- Pengawasan terhadap Keputusan Pemerintah dalam perspektif '**Prosedur Hukum**' secara efektif dapat dilakukan oleh Peradilan Administrasi yg independen.
3. Prinsip-prinsip **PAP harus dikaitkan** dengan **struktur dasar ketentuan hukum acara di Peradilan Administrasi** nya. Undang-undang Administrasi Pemerintahan (UU AP) harus mengatur dengan jelas :
- apa yang dimaksud dengan PAP dalam UU AP dan
 - siapa saja pihak-pihak yang terlibat/dapat terlibat di dalamnya.

Pengaturan prinsip-prinsip PAP ini penting karena **tidak semua** tindakan Pemerintah dapat dikategorikan sebagai 'prosedur administrasi', contoh: pengumuman press (*Pers Release*), tindakan administrasi informal (dalam bentuk penelitian, statistik, bantuan, perluasan pasar, ketenagakerjaan, jadwal kendaraan umum bis/kereta.) dll.

Keputusan instansi Pemerintah tidak boleh dibuat sesukanya oleh pejabat. Keputusan tersebut sedapat mungkin harus sesuai dengan kondisi hukum dan masalah yang ada (meskipun tidak dapat dilaksanakan secara *detail*), termasuk memenuhi syarat-syarat dalam Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Pembedaan PAP dan prosedur hukum acaranya diharapkan memenuhi kriteria masing-masing yang tampak dalam bagan sebagai berikut :

	Prosedur Administrasi Pemerintahan	Prosedur Hukum
Jenis Prosedur	Proses non litigasi , terdiri :	Proses litigasi/pengujian

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tindakan dan Keputusan Pemerintah berjenis bebas (<i>freies ermessen, discretionary power</i>) : <ul style="list-style-type: none"> ○ melalui badan/pejabat TUN ○ terhadap orang/masyarakat lainnya, ○ berdasarkan Kekuasaan Negara ○ Produk hukumnya berbentuk <p>kebijakan/<i>beleidsregel</i>;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemerintah (badan/pejabat TUN melaksanakan ketentuan perundang-undangan) : Peraturan/<i>regeling</i>, KTUN/<i>beschikking</i>. 	<p>(oleh lembaga peradilan) tentang:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ apakah setiap individu yang terlibat dalam Pemerintahan telah diperlakukan sesuai dengan hukum ▪ apakah Pemerintah telah memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum. <p>Pengujian (represif) dilakukan melalui :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ uji materiil melalui MA/MK ▪ uji AUPB melalui Pengadilan.
--	---	--

Uraian ini menunjukkan adanya kisi-kisi yang ditetapkan para akademisi hukum administrasi sejak 1982 untuk suatu penataan prosedur administrasi dan prosedur hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan yang terkait satu dengan lainnya dan berada dalam 1 (satu) paket ketentuan pokok dan hukum acaranya. Namun, ternyata pada tahun 1986 yang lahir **hanya** pengaturan bagi hukum acaranya saja (UU PTUN), **tanpa** pengaturan pokok prosedur administrasi pemerintahannya.

Lahirnya hukum acara PTUN terlebih dahulu dari ketentuan pokoknya dengan alasan sebagaimana dituangkan pada konsiderans faktual UU PTUN yang menyatakan bahwa:

- Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib, yang **menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum**, dan yang **menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara** dengan para **warga** masyarakat;
- Mewujudkan tata kehidupan tersebut, dengan jalan mengisi kemerdekaan melalui pembangunan nasional secara bertahap, diusahakan untuk **membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara**, agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih, serta berwibawa, dan yang dalam **melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum** dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat;
- Pembangunan nasional hendak menciptakan suatu kondisi sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta **iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan**, dalam pelaksanaannya ada kemungkinan timbul benturan kepentingan, perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional;
- bahwa untuk menyelesaikan sengketa tersebut diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam

hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat.⁴

Alasan utama keberadaan hukum acara PTUN tersebut adalah untuk menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan para warga masyarakat.

Lahirnya UU PTUN Nomor 5 tahun 1986 sebagai hukum acara administrasi ini telah mengabaikan kisi-kisi tentang PAP dan prosedur hukum yang diusulkan para akademisi hukum. Lahirnya hukum acara administrasi tanpa ketentuan pokoknya tersebut menimbulkan pertanyaan, pembahasan dan analisis di lingkungan pendidikan hukum dan lingkup PTUN tentang **tiadanya pengaturan parameter** PAP. Bagaimana hakim TUN mengukur suatu prosedur penyelenggaraan pemerintahan jika tanpa pengaturan tentang PAP tersebut.

Asas umum prosedur bertumpu pada tiga landasan utama Hukum Administrasi, yaitu : asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar. Asas demokrasi dalam prosedur, berkenaan dengan asas keterbukaan yang mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi/penjelasan kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak

⁴ UU PTUN Nomor 5 Tahun 1986 dalam buku Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Agung, Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, serta Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung - RI, Mahkamah Agung - RI, Februari 1992, ed. Revisi 2022. h. 306.

pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan atas hal yang diminta.⁵

Menghadapi kenyataan tidak lengkapnya pengaturan, hukum undang-undang seakan-akan kehilangan legitimasinya dan kehilangan daya keefektifan serta kebermaknaan sosiologisnya.⁶

Namun, pengaturan ini terus berjalan hingga tahun 2014 lahirlah ketentuan pokok administrasi pemerintahan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP No.30 Tahun 2014) yang ternyata substansinya terdapat **perbedaan** beberapa pengaturan yang **substansial** dan **krusial** dengan UU PTUN sebagai hukum acaranya.

Perbedaan tersebut antara lain terdapat pada konsep tentang tindakan pemerintah yang dapat digugat. Pasal 1 (3) UU PTUN Nomor 5 Tahun 1986 yang diubah dengan Pasal 1 (9) UU PTUN Nomor 51 Tahun 2009 mengatur tentang Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagai obyek sengketa TUN. Konsep KTUN dalam UU PTUN adalah **tindakan hukum** pemerintah, sementara UU AP mengatur bahwa KTUN termasuk didalamnya adalah **tindakan** yang bersifat **konkret/faktual**.

Hal tsb tampak dalam Pasal 1 (8) UU AP yang mengatur: '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'.

⁵ Sri Nurhari Susanto,dkk, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 4 Issue 1, March 2021 h.149

⁶ Soetandyo Wignjosoebroto. 2008. *Hukum dalam Masyarakat Perkembangan dan Masalah*, cet ke-2, Bayu Media Publishing, Malang, h.22.

Berdasarkan perbedaan dalam hal pengaturan dalam UU AP sebagai ketentuan pokok administrasi pemerintahan dan dalam UU PTUN sebagai ketentuan beracaranya tentang konsep tindakan pemerintah yang dapat digugat tersebut, maka dirumuskan isu dalam penelitian ini, yaitu mengenai :

1. Konsep tindakan pemerintah;
2. Sinkronisasi antara dua konsep tindakan pemerintah yang berbeda baik di UU AP maupun di UU PTUN.

II. Metode Penelitian

Sesuai dengan substansi permasalahan hukum yang hendak dikaji dalam penelitian ini yang berkisar pada norma hukum, maka penelitian ini merupakan suatu penelitian yang ditinjau dari karakter obyeknya bersifat normatif.

Hasil penelitian ini bertujuan untuk memberikan suatu masukan atas rekonseptualisasi tindakan pemerintah yang dapat digugat, oleh karenanya maka penelitian ini termasuk dalam katagori *Law Reform Research*.⁷

Agar dapat memperoleh kebenaran ilmiah yang diharapkan, maka dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan⁸, yaitu :

- *Statute approach* (pendekatan perundang-undangan) ini dipergunakan karena permasalahan berangkat dari perundang-undangan⁹, yaitu dengan menganalisis aturan hukum yang terkait, seperti : UU AP, UU PTUN, dan

⁷ Terry Hutchinson, 2002, *Researching and Writing in Law*, Lawbook CO, Sydney, New South Wales, Australia, p. 57.

⁸ Philipus M Hadjon, 1999, **Menulis Laporan Penelitian Hukum**, Universitas Airlangga, Surabaya, h.2.

⁹ *Ibid.* h.9.

Peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dan sinkronisasi substansi Pasalnya.

- *Conceptual approach* (pendekatan konseptual) : pendekatan ini dipergunakan karena isu penelitian ini adalah tentang rekonseptualisasi tindakan pemerintah yang dapat digugat.

Sesuai dengan sifat penelitian hukum normatif, maka fokus penelitian ini tertuju pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁰ Bahan hukum *primer* (*authoritative record*) berupa UUD 1945, UU AP, UU PTUN, Peraturan MA, putusan PN, yurisprudensi dan aturan hukum lainnya. Bahan hukum *sekunder* (*non-authoritative record*), meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer seperti buku-buku teks, artikel dari berbagai jurnal/ majalah ilmiah dan hasil penelitian di bidang hukum, termasuk website di internet. Selain itu, juga makalah/ materi yang disampaikan dalam berbagai bentuk pertemuan ilmiah.

Bahan hukum yang telah terkumpul dianalisis dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- Langkah *pertama*, menganalisis KTUN yang dapat digugat. Dalam UU AP maupun UU PTUN maupun peraturan perundang-undangan lainnya kurang sekali memberikan definisi atau penjelasan atas konsep KTUN yang dapat digugat ini. Berdasarkan hal itu, maka :
- Langkah kedua, adalah menganalisis beberapa Pasal baik dalam UU AP maupun UU PTUN yang terkait dengan konsep KTUN yang dapat digugat. Analisis terhadap konsep KTUN yang dapat digugat tersebut dengan menggunakan analisis hukum acara (khususnya hukum acara PTUN). Hal ini disebabkan : meskipun UU AP

¹⁰ *Ibid.*, h. 29.

merupakan ketentuan pokok prosedur administrasi pemerintahan 'domain' Hukum Administrasi Negara, namun proses beracaranya hanya dapat dilaksanakan dengan hukum acara PTUN.

III. Pembahasan

Konsep Tindakan Pemerintah

Saat ini, konsep pembentukan dan penegakan hukum administrasi berlaku sebagaimana pengaturan bagi hukum perdata dan hukum pidana yang lengkap dengan ketentuan pokok dan hukum acaranya. Namun, lengkapnya ketentuan pokok dan ketentuan beracara dalam hukum administrasi tidak menjamin adanya sinkronisasi antara dua ketentuan tersebut.

Pengaturan hukum administrasi berbeda dengan hukum perdata atau hukum pidana, karena hukum administrasi menyangkut hubungan hukum antara pemerintah dan rakyatnya, sehingga pola 'pembentukan' dan 'penegakan hukum' administrasi adalah sebagai berikut :

- Pembentukan Hukum Administrasi, dilakukan dengan cara Keputusan atau peraturan diberikan secara sepihak secara *top-down* oleh pemerintah/pejabat TUN kepada individu/orang atau badan hukum perdata;
- Penegakan Hukum Administrasi, dilakukan dengan cara memberikan perlindungan hukum pada individu/orang atau badan hukum perdata terhadap pemerintah/pejabat TUN (*bottom-up*) melalui UU Nomor 5 Tahun 1986 dan Perubahannya (UU Nomor 9 Tahun 2004 dan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang PTUN).

Konsep tentang ‘tindakan pemerintah’ diatur dalam UU PTUN dan UU AP dengan pengertian dan unsur-unsur yang berbeda.

Unsur-unsur KTUN dalam UU PTUN terdiri atas :

- suatu penetapan tertulis ;
- dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara berisi **tindakan hukum TUN**;
- berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku,
- bersifat konkret, individual, dan final,
- menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Adapun unsur-unsur KTUN dalam UU AP terdiri atas :

- perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya;
- untuk **melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret**
- dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan

Apabila pengaturan unsur-unsur KTUN disandingkan dalam UU AP sebagai ketentuan pokok dan UU PTUN sebagai hukum acaranya, maka akan tampak perbedaan-perbedaan sebagai berikut :

UNSUR-UNSUR KTUN	
UU PTUN	UU AP
1. Bentuk penetapannya harus tertulis ;	1. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan nyata/faktual ;

2. Dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN;	2. Keputusan badan dan/atau Pejabat TUN;
3. Berisi tindakan hukum TUN;	3. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB ;
4. Berdasarkan perUUan yang berlaku;	4. Bersifat final dalam arti luas ;
5. Bersifat konkrit, individual dan final ;	5. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum ;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum Perdata .	6. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat .

Sumber : diolah dari bahan hukum primer

Perbedaan utama dalam uraian bagan tersebut terletak pada sarana/instrumen pemerintahan yang berbentuk 'tindakan' pemerintah. Tindakan pemerintah adalah salah satu sarana untuk melaksanakan pengendalian rakyat/masyarakat oleh pemerintah. Sarana pemerintahan dalam berbagai literatur dikemukakan terdiri atas:

- Wewenang (*bevoegdheid*) : Pejabat pemerintahan berkewajiban menyelenggarakan administrasi pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB. Wewenang pemerintahan terdiri atas : wewenang di bidang hukum publik dan wewenang di bidang hukum perdata;
- Tindakan (*bestuurshandelingen*) : Tindakan pemerintah harus berdasarkan pada hukum yang berlaku;
- Sanksi (*administratiefberoeps*) : Sanksi administrasi terdiri atas sanksi administratif ringan, sedang, dan berat. Sanksi

administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya.

11

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, tindakan pemerintah dalam sarana pemerintahan tersebut menjadi penting karena merupakan perwujudan /manifestasi hubungan antara pemerintah dan rakyatnya.

Jenis-jenis tindakan pemerintah yang diatur dalam undang-undang yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah jenis tindakan yang bersifat nyata/faktual dan tindakan hukum, dengan uraian sebagai berikut :

1. *Feitelijk Handelingen* (Tindakan Faktual)

Tindakan nyata/faktual merupakan tindakan nyata atau fisik yang dilakukan oleh Pemerintahan. Tindakan ini tidak hanya terbatas pada tindakan aktif saja namun juga perbuatan pasif. Yang dimaksud perbuatan pasif dalam hal ini adalah Pendiaman akan sesuatu hal. Contoh dari perbuatan aktif dari Tindakan Faktual adalah pembangunan gedung pemerintahan. Sedangkan contoh pendiaman / perbuatan pasif adalah membiarkan jalan rusak. Untuk Tindakan Faktual yang bersifat aktif ia biasanya selalu didahului oleh Penetapan Tertulis, sedangkan untuk perbuatan pasif tidak. Tindakan Faktual (*Feitelijk Handelingen*) akan selalu bersegi satu (*eenzijdige*) karena bersifat sepihak saja. Oleh karenanya segala jenis *Feitelijk Handelingen* masuk ke dalam ranah hukum publik.

2. *Rechtshandelingen* (Tindakan Hukum)

Tindakan Hukum ini ada yang bersegi satu (*eenzijdige*) dan ada yang bersegi dua (*tweezijdige* atau banyak *meerzijdige*). Indroharto menyatakan bahwa *Bestuur Handelingen* atau

¹¹ Philipus M. Hadjon dkk, ed.2022, *loc.cit.*

tindakan administrasi pemerintahan haruslah selalu bersifat sepihak dan bersegi satu¹² oleh karena yang masuk ke dalam ranah hukum administrasi (TUN) hanya tindakan hukum sepihak dan bersegi satu. Sedangkan tindakan hukum yang bersegi dua maka masuk ke dalam perbuatan hukum perdata (atau campuran publik-perdata).¹³

Uraian tentang tindakan/perbuatan pemerintah ini dapat dijelaskan lebih lanjut dalam bagan dibawah ini :

TINDAKAN/PERBUATAN PEMERINTAH (*BESTUURSHANDELINGEN*)



Berdasarkan uraian dan bagan tersebut jelas bahwa ‘tindakan pemerintah’ dibagi menjadi ‘tindakan nyata/faktual’ dan ‘tindakan hukum’ dan konsep KTUN menurut UU AP dan UU PTUN adalah KTUN yang berada di ranah yang berbeda :

¹² Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004, h. 147.

¹³ Rilis PTUN Makassar 3 Nopember 2024 Jam 04:44 WITA : <https://ptun-makassar.go.id/batasan-tindakan-dalam-hukum-administrasi-pemerintahan-dan-perbuatan-dalam-hukum-perdata-oleh-pemerintah/#:~:text=Tindakan%20Pemerintahan%20dapat%20dibagi%20menjadi,Pasal%201%20angka%208%20Jo.>

-
- **Konsep UU AP** tentang tindakan **faktual** sebagai tindakan nyata Badan/Pejabat TUN yang berakibat 'nyata' (seperti memberi sumbangan, pengumuman lisan dll). Namun, tindakan faktual ini tidak hanya terbatas pada tindakan aktif (membuat kegiatan/keputusan nyata) saja, tapi juga perbuatan pasif, seperti 'pendiaman/pembiaran' akan sesuatu hal. KTUN pasif ini disebut juga KTUN **fiktif**. KTUN jenis ini sebagai KTUN akan menimbulkan dampak yang sangat besar dan bisa jadi merugikan baik bagi Badan/Pejabat TUN atau bagi warga masyarakat. Contoh :
 1. kasus pertanahan yang merugikan warga Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya membiarkan permohonannya berupa Pemanfaatan Lahan Pemerintah Kota Surabaya, sehingga pemohon baru hanya dapat mengakses Hak Pemanfaatan Lahan (HPL/surat ijo) yang sewaktu-waktu lahan yang dibeli tersebut dapat diminta kembali oleh Pemerintah Kota Surabaya.
 2. Kasus pertanahan yang merugikan Pemerintah Kota Surabaya, di awal lahirnya UU AP ada permohonan pemakaian lahan (HGB) seluas ratusan hektare untuk lahan kota mandiri, karena dalam jangka waktu 10 hari tidak ada jawaban dianggap permohonan dikabulkan dan pemerintah Kota Surabaya tidak berhak lagi untuk penataannya. KTUN (fiktif) yang berasal dari permohonan yang dibiarkan ini didasarkan pada Pasal 53 UU AP yang mengatur bahwa:
 - (1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/ atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - (2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling

lama **10 (sepuluh) hari kerja** setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

- (3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut **dianggap dikabulkan secara hukum**.
- (4) Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- (6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

KTUN fiktif dengan pembiaran yang dianggap 'dikabulkan ini disebut KTUN Fiktif positif.

- **Konsep UU PTUN** tentang KTUN adalah dengan **membedakan** tindakan nyata/faktual dan tindakan hukum didasarkan pada potensi '**akibat**'nya. (*Vide*) Pasal 1 (3) UU PTUN Nomor 5 Tahun 1986 yang diubah dengan Pasal 1 (9) UU PTUN Nomor 51 Tahun 2009 mengatur bahwa : KTUN itu menimbulkan '**akibat hukum**' bagi **orang** atau **badan hukum Perdata**. Oleh karenanya, KTUN yang dapat menjadi obyek sengketa TUN di PTUN ini hanya KTUN yang berada di ranah '**tindakan hukum**' saja, yakni suatu tindakan pemerintah dengan kriteria :

- 1) Tindakan hukum sepihak;

- 2) Bersifat Administrasi Negara [dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan/pengendalian negara (*P.de Haan cs.*)];
- 3) Keputusan dibuat atas dasar wewenang Badan/Pejabat TUN.¹⁴

Karakter tindakan formal pemerintahan di ranah ‘tindakan hukum’ ini juga mengenal tindakan pasif pemerintah dalam KTUN Fiktif. Pasal 3 UU PTUN, adanya peristilahan sebagai fiktif negatif karena memuat konteks “fiktif” yang menunjukkan bahwa KTUN yang menjadi objek gugatan tidak berwujud.¹⁵ Namun, UU PTUN memaknai KTUN Fiktif ini secara **negatif** dengan parameter **empat bulan** sejak diterimanya permohonan dianggap ditolak.

Instrumen yang dapat dipakai untuk fiktif negatif ialah Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur :

- (1) Apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan tata usaha negara.
- (2) Jika suatu badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.

¹⁴ Philipus M. Hadjon dkk, ed.2022, *loc.cit.*

¹⁵ Rochmat Soemitro, Peradilan Tata Usaha Negara, Refika Aditama, Bandung, 2008, h. 4.

- (3) Dalam hal peraturan perundangundangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu **empat bulan** sejak diterimanya permohonan, badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan **penolakan**

Ketentuan Pasal 3 UU PTUN ini, mengartikan bahwa 'sikap diam' dari badan/pejabat TUN telah melanggar AUPB yaitu Asas Kepastian Hukum. Sebab seharusnya sebagai badan atau pejabat TUN harus menjamin terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan dan melindungi hak dan kewajiban masyarakat dari penyalahgunaan wewenang pemerintahnya. Secara fiktif haruslah dianggap keputusan penolakan sudah ada ketika lewatnya hari terakhir dari tenggang waktu yang ditentukan.¹⁶

Atas dasar perbedaan-perbedaan tersebut di atas, apabila hukum administrasi Indonesia masih menganut secara konkuren keberlakuan keputusan fiktif negatif (UU Peratun) di samping keputusan/tindakan fiktif positif (UUAP), atau dengan kata lain, kedua prinsip keputusan/tindakan fiktif ini dipertahankan kedua-duanya secara paralel, maka akan membawa suatu ambivalensi dalam upaya penegakan hukum administrasi. Dampak dari ambivalensi, pada saat sekarang berkembang dua kutub pemikiran yang menyatakan bahwa meskipun dalam UUAP dikenal permohonan fiktif positif namun tidak serta merta gugatan fiktif negatif menjadi tidak dapat diajukan lagi dalam gugatan biasa di Peratun. Hal itu

¹⁶ Ali Abdullah M., *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, h. 4.

terjadi dikarenakan UUAP dan UU PTUN berbeda rezim, yang pertama berada dalam rezim hukum materil yang kedua berada dalam rezim hukum formal. dikarenakan UUAP dan UU Peratun berbeda rezim, yang pertama berada dalam rezim hukum materil yang kedua berada dalam rezim hukum formal.¹⁷

Sinkronisasi Konsep Tindakan Pemerintah dalam UU AP dan UU PTUN

Adoft Merkl menulis teori yang disebut *Jeliae* dengan *stairwell structure of legal order*. Teori Merkl ini adalah tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau Rechtsordnung*) yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hierarkis, suatu sistem norma yang **mengkondisikan** dan **dikondisikan** dan **tindakan hukum**. Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembentukan norma lain atau tindakan. Pembentukan hierarki ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah. Proses ini selalu merupakan proses konkretisasi dan individualisasi.¹⁸

Lon L. Fuller, dalam Satjipto Rahardjo,¹⁹ berpendapat bahwa untuk mengukur adanya suatu sistem hukum. Ukuran

¹⁷ Enrico Simanjuntak, Perkara Fiktif Positif dan Permasalahan Hukumnya, Jurnal Hukum dan Peradilan Vol 6 No 3, November 2017, h. 382.

¹⁸ Shandra Lisya Wandasari, Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mewujudkan Pengurangan Risiko Bencana, Unnes Law Journal 2 (2), Semarang, 2013, h.147.

¹⁹ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, h. 51-52.

tersebut diletakkan pada delapan asas yang disebut *principles of legality*, yaitu:

- 1) Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan;
- 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan;
- 3) Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku;
- 4) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
- 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
- 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
- 7) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi;
- 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Prinsip legalitas yang kelima, yaitu suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain, menjadi isu yang sangat penting dalam penelitian ini, berkaitan dengan adanya hierarki dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dalam suatu negara tidak menghendaki atau membenarkan atau membiarkan adanya pertentangan atau konflik di dalamnya.²⁰

²⁰ Zaidah Nur Rosidah, Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Perkawinan Beda Agama, *Jurnal Pemikiran Hukum Islam*, Volume 23, Nomor 1, April 2013, h.6

Langkah untuk harmonisasi dan sinkronisasi dualisme peraturan hukum diatasi melalui 2 (dua) tahapan, yaitu (1) dengan cara melakukan harmonisasi, dan (2) dengan cara melakukan sinkronisasi peraturan hukumnya, melalui amandemen terhadap Undang Undang yang terkait (*vide*).²¹

Perbedaan pengaturan dalam UU AP dan UU PTUN tentang konsep tindakan pemerintah sebagai obyek sengketa TUN/dapat digugat di PTUN, selain mengakibatkan ambivalensi penerapan, juga multi-tafsir, dan bahkan tumpang tindih pemahaman. Perbedaan tersebut dapat menjadi sumber konflik yang disebutkan oleh Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati sebagai 'konflik norma'.²²

Penyelesaian terhadap konflik norma tersebut, berdasarkan pendapat *Gert-Fredrik Malt*, dapat dilakukan berkaitan dengan asas **preferensi** hukum²³ yang meliputi : asas *lex superior*, asas *lex specialis* dan asas *lex posterior*. Preferensi hukum mana dapat diterapkan terhadap konflik norma yang penyelesaiannya terdiri atas :

- a. Reinterpretasi (*reinterpretation*) ;
- b. Pembatalan (*invalidation*) ;
- c. Pemulihan (*remedy*) ;

²¹ Muhammad Muhtarom, Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Hukum Perkoperasian dan Lembaga Keuangan Mikro, Jurnal UNS Yustisia Vol. 3 No.2 Mei - Agustus 2014, Solo, h.66.

²² Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, Argumentasi Hukum, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2005, h.31.

²³ *Gert-Fredrik Malt (University of Oslo), Methods for the Solution of Conflicts between Rules in a System of Positive Law, dalam P.W. Brouwer, et.al. (editor), Coherence and Conflict in Law, W.E.J. Tjeenk Willink, Kluwer, Zwolle, 1992, p.218-223, lihat juga dalam Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, Argumentasi Hukum, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2005, h. 31.*

d. Peningkaran (*disavowal*).²⁴

Solusi konflik norma yang berkaitan dengan preferensi hukum tersebut, dapat diimplementasikan hakim TUN terhadap perkara konflik norma UU AP dan UU PTUN dengan cara sebagaimana diuraikan berikut :

Ad. a. Reinterpretasi (*reinterpretation*) :

Terkait penerapan asas *lex superior*, asas *lex specialis*, dan asas *lex posterior*, reinterpretasi dilakukan dengan cara :

Pertama, dengan mengikuti ketiga asas preferensi tersebut, menginterpretasi kembali norma yang utama dengan cara yang fleksibel.

Kedua, dengan menginterpretasi norma preferensi dan kemudian menerapkan norma tersebut dengan menyampingkan norma yang lain.²⁵

Metode penyelesaian konflik norma dengan cara reinterpretasi menunjukkan bahwa, metode ini hanya dapat digunakan pada konflik norma peraturan perundang-undangan. Jika terjadi konflik norma peraturan perundang-undangan, maka terhadap norma peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterapkan preferensi (asas *lex superior*, asas *lex specialis*, atau asas *lex posterior*) yang dapat digunakan. Setelah ditemukan preferensi yang tepat, terhadapnya dapat dilakukan reinterpretasi.

Pada konflik norma tentang konsep 'tindakan pemerintah' dalam 2 (dua) Undang-undang, konflik norma yang terjadi antara norma dalam UU AP dan UU PTUN . Apabila reinterpretasi diterapkan, maka metode penyelesaian konflik

²⁴ Nunuk Nuswardani, Disertasi, 2007, Wewenang Mahkamah Konstitusi sebagai *Judex Facti* dalam Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2007, Bab IV, h.54-68.

²⁵ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *op.cit.* h.32.

norma yang *pertama* yaitu, menginterpretasi kembali '**norma yang utama**' dengan cara yang fleksibel. Langkah awal reinterpretasi ini ditekankan pada frasa '**norma yang utama**', sehingga menyulitkan penentuan preferensi hukum yang dapat digunakan, karena pada prinsipnya, masing-masing peradilan bersifat independen sehingga sulit menentukan '**norma yang utama**' dari kedua **parameter** putusannya.

Ad.b. Pembatalan (*invalidation*) :

Pada model ini terdapat 2 (dua) jenis pembatalan :

Pertama, pembatalan **abstrak** dan **formal**, yaitu pembatalan yang dilakukan oleh suatu lembaga yang khusus untuk itu, misalnya, Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang membatalkan Peraturan Pemerintah ke bawah, atau Mahkamah Konstitusi untuk pembatalan Undang-undang;

Kedua, pembatalan **praktikal**, yaitu dengan cara tidak menerapkan (menyampingkan) norma tersebut dalam kasus konkrit.²⁶

Kedua jenis pembatalan ini mempunyai perbedaan aspek yang berkaitan dengan kewenangan pembatalan dan penerapan norma :

- i. Pada pembatalan **abstrak** dan **formal**, yaitu pembatalan yang dilakukan oleh suatu lembaga yang khusus untuk itu. Metode pembatalan ini dapat diterapkan pada UU AP maupun UU PTUN melalui suatu uji materiil di Mahkamah Konstitusi.
- ii. Pada pembatalan **praktikal** ; yakni pembatalan yang dilakukan dengan cara tidak menerapkan (menyampingkan) norma tersebut dalam kasus konkrit. Dalam praktek, Mahkamah Konstitusi juga melakukan hal yang disebut '**menyampingkan norma**' pada Pengujian

²⁶ *Ibid.*

Undang-undang bagi undang-undang yang terbit sebelum perubahan UUD 1945, yaitu undang-undang yang **terbit sebelum** tahun **1999**. Mahkamah Konstitusi menyampingkan norma Pasal 50 Undang-undang nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) yang mengatur bahwa :

‘Undang-undang yang **dapat** dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan **setelah perubahan** UUD RI 1945’.

Dengan menyampingkan Pasal 50 UU MK, maka Mahkamah K dapat melakukan uji materiil terhadap beberapa Undang-undang.²⁷

Demikian pula hakim TUN yang memiliki kebebasan untuk penemuan hukum dalam *judge made law*, sehingga dapat menyampingkan salah satu undang-undang yang berkonflik tersebut, dan dapat ditemukan pengaturan sesuai esensi perkaranya.

Ad.c. Pemulihan (*remedy*) :

Pada model pemulihan dilakukan dalam hal terdapat satu ‘norma lebih unggul’ (*overruled norm*) dari norma lainnya dengan cara menggunakan aspek ekonomis, yaitu, memberikan kompensasi bagi norma yang kalah sebagai *ganti* membatalkan norma. Disini, pemulihan dipandang dapat membatalkan suatu ketentuan.²⁸

Penggunaan metode penyelesaian konflik norma jenis ini diawali dengan penentuan ‘norma lebih unggul’ (*overruled norm*) diantara 2 (dua) norma yang berkonflik. Pada konflik norma UU AP dan UU PTUN, hakim TUN dapat menentukan

²⁷ Nunuk Nuswardani, Disertasi, 2007. *loc.cit.*

²⁸ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *loc.cit.*

norma mana yang lebih unggul melalui rangkaian prosedur menurut undang-undang yang mengaturnya. Jika penentuan 'norma lebih unggul' (*overruled norm*) tidak dapat dilakukan pada konflik norma ke dua undang-undang ini, maka pemulihan dapat dilakukan dengan menggunakan aspek ekonomis, yakni pemulihan dengan cara memberikan kompensasi bagi norma yang 'kalah' sebagai ganti tidak digunakannya norma yang bersangkutan.

Ad.d. Peningkaran (*disavowal*) :

Model solusi ini disebut 'peningkaran' karena langkah penyelesaian konflik norma ini bersifat *paradoks* --meskipun tampaknya bertentangan tapi mungkin mengandung kebenaran-- dengan cara mempertahankan bahwa dalam suatu pertentangan norma, tidak ada konflik norma. Peningkaran merupakan penyelesaian bagi jenis konflik norma yang berkaitan dengan asas *lex specialis* dalam ranah konflik pragmatis (konflik yang terjadi pada praktek/penerapan norma) atau konflik logika yang diinterpretasi sebagai *pragmatis*.²⁹

Prinsip penyelesaian konflik norma dengan cara 'peningkaran' (*disavowal*) yaitu bahwa, dalam suatu pertentangan norma, tidak ada konflik norma. Jika berpedoman pada penyelesaian konflik norma jenis ini, penerapannya pada konflik norma UU AP dan UU PTUN, tidak seharusnya dipandang sebagai konflik norma, namun sebagai 'pilihan norma'. Contoh penerapan 'peningkaran' (*disavowal*) yang lazim dikemukakan, yaitu membedakan wilayah hukum seperti antara hukum privat dan hukum publik, dengan berargumentasi bahwa 2 (dua) bidang hukum tersebut diterapkan secara **terpisah**, meskipun dirasakan bahwa antara kedua ketentuan tersebut terdapat konflik

²⁹ *Ibid.*

norma.³⁰

Implementasi penyelesaian secara ‘pengingkaran’ (*disavowal*) seperti dicontohkan Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati ini adalah dengan membedakan wilayah hukum putusan. Meskipun UU AP dan UU PTUN berada dalam wilayah hukum yang sama, yakni **hukum publik**, namun kedua undang-undang tersebut terdapat pada lingkup pengaturan yang berbeda :

- Lingkup hukum UU AP adalah sebagai ketentuan pokok,
- Lingkup hukum UU PTUN adalah sebagai hukum acara administrasi.

Hakim TUN dalam hal hukum **materiil** berpedoman pada UU AP, yang mencakup nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Sementara di lingkup hukum **formil**, hakim TUN dapat berpedoman pada UU PTUN, yang hanya berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang tertulis. Sumber hukum formil lainnya adalah yurisprudensi, traktat, kebiasaan, dan doktrin. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) memiliki wewenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa di bidang TUN. Obyek sengketa di PTUN adalah KTUN.

Berdasarkan uraian tentang implikasi teori solusi konflik norma yang dikemukakan **Gert-Fredrik Malt** ke dalam konflik norma 2 (dua) undang-undang tersebut, menunjukkan sulitnya menentukan preferensi hukum mana yang dapat diterapkan pada kasus konkrit.

Mengenai hal ini, **Gert-Fredrik Malt** menyatakan :

*‘One methodological problem is the **identification** of the principles. How can one decide, in the explanation or justification of a particular court decision whether they have in fact been applied, when the principles a not explicitly mentioned*

³⁰ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *op.cit.*, h.31-32.

*and when the formal and substantive subnorms referred to may be given both in principle and in the particular case also as external arguments ?'*³¹

[Salah satu problem metode (penyelesaian konflik norma) adalah mengidentifikasi prinsip-prinsip (preferensi). Bagaimana memutuskan, dalam penjelasan atau pernyataan dari bagian putusan pengadilan apakah (prinsip tersebut) dapat diterapkan, jika prinsip-prinsip tersebut tidak eksplisit dan saat **norma utama** yang formal dan sesungguhnya menunjuk pada kedua prinsip dan bagian kasus sebagai alasan eksternal].

Gert-Fredrik Malt mengakui adanya persoalan yang tidak mudah berkaitan dengan metode penyelesaian konflik norma. Dari uraian solusi konflik norma dan pendapat *Gert-Fredrik Malt* ini, setidaknya terdapat 2 (dua) persoalan pada solusi konflik norma yang dapat dikemukakan :

Pertama, sulitnya untuk menentukan atau melakukan '*identification of the principles*' [identifikasi prinsip-prinsip (preferensi)] :

- norma yang terdahulu (*lex posterior*),
- norma yang bersifat lebih unggul (*overruled norm*) sebagai deskripsi dari *lex superior* ; atau
- norma yang bersifat lebih khusus (*lex specialis*).

Kedua, kesulitan penentuan atau pengidentifikasian prinsip-prinsip (preferensi) yang akan digunakan, akan berakibat pada sulitnya menentukan solusi konflik norma yang akan diterapkan, karena pada prinsipnya penerapan solusi konflik norma ini tergantung pada preferensi yang telah ditentukan sebelumnya.

Pada penyelesaian konflik norma dengan cara **pengingkaran** (*disavowal*), prinsip *lex specialis* tidak

³¹ *Gert-Fredrik Malt, op.cit., p. 217.*

diterapkan bahwa, satu norma undang-undang 'lebih khusus' dari norma undang-undang yang lain, tetapi diterapkan bahwa : masing-masing norma undang-undang adalah 'norma khusus' di bidangnya yang mempunyai wilayah terapan sendiri-sendiri.

Dengan demikian, apabila persoalan konflik norma UU AP dan UU PTUN tidak dipandang sebagai konflik norma karena masing-masing undang-undang adalah *lex specialis* di bidang hukumnya, sebagaimana dikehendaki oleh penyelesaian model 'pengingkaran' (*disavowal*), maka akan menimbulkan akibat lainnya yang berkaitan dengan 'kepastian hukum'.

Persoalan tentang 'kepastian hukum' dalam konflik norma undang-undang ini terjadi karena penyelesaian model 'pengingkaran' (*disavowal*), **mengabaikan** adanya hubungan (koneksi) antara pengertian tindakan pemerintah dalam konsep UU AP dengan tindakan pemerintah dalam konsep UU PTUN. Pengabaian hubungan antar undang-undang tersebut menimbulkan 'ketidak-pastian hukum'. Dengan timbulnya 'ketidak-pastian hukum', menimbulkan persoalan dengan 'keadilan' yang seharusnya diraih dalam penemuan hukum.

Berbagai solusi konflik norma tentang tindakan pemerintah yang dapat digugat telah dikemukakan dengan penyelesaian yang masih terbentur pada bagaimana menetapkan norma yang dipilih untuk digunakan diantara keduanya. Oleh karenanya, solusi untuk rekonseptualisasi jenis tindakan pemerintah yang dapat digugat dengan cara menerbitkan undang-undang perubahan demi sinkronisasinya.

IV. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan analisis yang dilakukan melalui pengkajian kritis seperti telah di uraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka penelitian ini sampai pada simpulan bahwa :

1. Konsep tindakan pemerintah dalam UU AP sebagai ketentuan pokok dan UU PTUN sebagai hukum acaranya memiliki perbedaan signifikan. Tindakan pemerintah terdiri atas tindakan nyata dan tindakan hukum. UU PTUN yang lahir terlebih dahulu (1986), konsep tindakan pemerintah yang dapat digugat hanya tindakan hukum (Perdata, TUN), sementara UU AP (2014) mengatur bahwa tindakan pemerintah yang dapat digugat bukan hanya tindakan hukum tapi juga mencakup tindakan faktual. Pengaturan yang berbeda tersebut selain ambivalen, juga mengakibatkan jenis tindakan pemerintah yang dapat digugat ini multi-tafsir, sangat luas lingkup penerapannya sehingga dalam praktik dapat merugikan warga masyarakat maupun pemerintah sendiri;
2. Sinkronisasi antara dua konsep tindakan pemerintah yang berbeda baik di dalam norma UU AP maupun di dalam norma UU PTUN merupakan hal yang patut diupayakan. Sebagaimana kisi-kisi PAP yang telah ditetapkan oleh para ahli hukum bahwa konsep ketentuan pokok seharusnya memiliki hubungan keterkaitan yang saling sesuai dan saling melengkapi. Namun hingga saat ini belum ada langkah sinkronisasi yang dapat dilakukan dengan cara rekonseptualisasi tindakan pemerintah dalam undang-undang terkait ketentuan pokok agar sinkron dengan pengaturan tentang hal yang sama di hukum acaranya.

V. Daftar Pustaka

Jurnal

- Muhammad Muhtarom, Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Hukum Perkoperasian Dan Lembaga Keuangan Mikro, Jurnal UNS Yustisia Vol. 3 No.2 Mei - Agustus 2014, Solo, 2014.
- Shandra Lisy Wandasari, Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mewujudkan Pengurangan Risiko Bencana, Unnes Law Journal 2 (2), Semarang, 2013.
- Sri Nurhari Susanto, dkk, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 4 Issue 1, March 2021
- Zaidah Nur Rosidah, Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Perkawinan Beda Agama, Jurnal Pemikiran Hukum Islam, Volume 23, Nomor 1, April 2013

Buku

- Ali Abdullah M., Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015.
- Enrico Simanjuntak, Perkara Fiktif Positif dan Permasalahan Hukumnya, Jurnal Hukum dan Peradilan Vol 6 No 3, November 2017.
- Fuller, Lon. L. 1971. *Morality of Law*, New Haven. conn: Yale University Press dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000
- Gert-Fredrik Malt (*University of Oslo*), *Methods for the Solution of Conflicts between Rules in a System of Positive Law*, dalam P.W. Brouwer, et.al. (editor), *Coherence and Conflict in Law*, W.E.J. Tjeenk Willink, Kluwer, Zwolle, 1992.
- Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.

Philipus M. Hadjon dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, edisi revisi 2022, UGM Press, Jogjakarta, 31 May 2022.

.....dan Tatiek Sri Djatmiati, Argumentasi Hukum, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2005.

Terry Hutchinson, 2002, *Researching and Writing in Law*, Lawbook CO, Sydney, New South Wales, Australia.

Rochmat Soemitro, Peradilan Tata Usaha Negara, Refika Aditama, Bandung, 2008

Soetandyo Wignjosoebroto. 2008. Hukum dalam Masyarakat Perkembangan dan Masalah, cet ke-2, Bayu Media Publishing, Malang.

Skripsi/Tesis/Disertasi/Makalah

Nunuk Nuswardani, Disertasi, 2007, Wewenang Mahkamah Konstitusi sebagai *Judex Facti* dalam Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2007.

Internet

PTUN Makassar 3 Nopember 2024 Jam 04:44 WITA :

<https://ptun-makassar.go.id/batasan-tindakan-dalam-hukum-administrasi-pemerintahan-dan-perbuatan-dalam-hukum-perdata-oleh>

pemerintah/#:~:text=Tindakan%20Pemerintahan%20dapat%20dibagi%20menjadi,Pasal%201%20angka%208%20Jo.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest 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