

# MAKNA TINDAKAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF PENAFSIRAN HUKUM

Suanro, dan Mizan Malik S  
Analisis Sengketa Peradilan, Analisis Materi Sidang  
Bawaslu Provinsi Kalimantan Tengah  
Email: [suanro25@gmail.com](mailto:suanro25@gmail.com), [mizanmalik95@gmail.com](mailto:mizanmalik95@gmail.com)

## Abstrak

Aktivitas pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan sangatlah luas. Terlebih lagi, negara Indonesia adalah kesejahteraan (*welfare state*). Aktivitas pemerintahan tersebut dapat berupa tindakan, pembuatan peraturan perundang-undangan, pembuatan keputusan (*beschikking*) maupun tindakan-tindakan hukum lainnya yang didasari hukum publik maupun hukum privat. Sebagai sebuah negara hukum, maka semua jenis tindakan pemerintahan tersebut, harus dapat diuji secara hukum berkenaan keabsahannya. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diatur mengenai tindakan administrasi pemerintahan yang merupakan objek sengketa peradilan tata usaha negara. Dari sisi teori dan konsep, para ahli tidak ada kesepakatan, apakah tindakan administrasi pemerintahan dalam undang-undang administrasi pemerintahan masuk dalam kategori tindakan hukum atau tindakan faktual. Memang secara yuridis, hal ini nampak tidak berdampak signifikan. Tetapi dalam tataran diskursus ilmu hukum menjadi menarik untuk ditelaah sehingga berbagai pendapat dapat disintesis bahkan diberikan makna baru terhadap "tindakan administrasi pemerintahan". Tulisan ini bertujuan untuk memberikan kejelasan, tentunya tidak hanya berdasarkan penafsiran menurut "kata" dalam undang-undang, tetapi lebih dari itu, yaitu bagaimana tafsir dalam praktek terhadap "tindakan administrasi pemerintahan" dalam kasus-kasus hukum administrasi. Dalam konteks ini pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yang lazim digunakan dalam penafsiran hukum.

**Kata Kunci : Tindakan Pemerintahan, Penafsiran Hukum**

## Abstract

Government activities in carrying out government functions are very broad. Moreover, the Indonesian state is a welfare state. These government activities can be in the form of actions, laws and regulations, decision making (*beschikking*) or other legal actions based on public law and private law. As a state of law, all types of government actions must be legally tested regarding their validity. In Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration, it is regulated regarding government administration actions which are objects of state administrative court disputes. In terms of theory and concept, there is no agreement among experts whether government administrative actions in the government administration law fall into the category of legal actions or factual actions. Indeed, from a juridical point of view, this does not appear to have a significant impact. But at the level of legal science discourse, it becomes interesting to study so that various opinions can be synthesized and even given a new meaning to "acts of government administration". This paper aims to provide clarity, of course, not only based on interpretation according to the "word" in the law, but more than that, namely how the interpretation in practice of "government administrative actions" in administrative law cases. In this context, the approach used to law which is commonly used in legal interpretation.

**Keywords : Government Actions, Legal Interpretation**

## Pendahuluan

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan pengertian tindakan administrasi pemerintahan sebagai:

*“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.”*

Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, juga mencantumkan istilah tindakan faktual. Dalam konteks tafsir hukum, apakah tindakan faktual sama maknanya dengan tindakan administrasi pemerintahan? Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang penulis lakukan, ada dua pendapat yang berbeda terhadap pertanyaan tersebut. Pertama, pendapat Sudarsono yang pada kesimpulannya bahwa terdapat perbedaan antara tindakan pemerintahan, tindakan administrasi pemerintahan, dan tindakan faktual. Tindak pemerintahan merupakan seluruh tindakan yang dilakukan oleh administrasi pemerintahan dalam

menyelenggarakan pemerintahan. Tindakan administrasi pemerintahan adalah semua perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya (kecuali penerbitan keputusan), dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya, berupa tindakan (atau tidak melakukan tindakan) berwujud konkret/nyata. Dalam UUAP, tindakan administrasi pemerintahan ini dinormakan dalam Pasal 1 angka 8 UUAP. Adapun tindakan faktual adalah setiap tindakan yang bukan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, namun dalam kenyataannya telah/berpotensi menimbulkan akibat hukum. Dalam UUAP, tindakan faktual ini dinormakan dalam Pasal 87 huruf a UUAP.<sup>1</sup>

Pendapat kedua adalah pendapatnya Muhammad Adiguna Bimasakti dalam artikelnya berjudul *Onrechmatig Overheidsdaad (OOD)/Perbuatan Melawan Hukum*

---

<sup>1</sup> Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Reformasi Hukum Acara dan Peradilan Elektronik*, (Kencana: Jakarta, 2019), hlm. 48.

*(PMH) oleh Penguasa (Negara) dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.*

Pandangannya penulis kutip selengkapnya sebagai berikut :

*Dalam Pasal 1 butir 8 yang dimaksud tindakan (Handeling) adalah 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.*

*Sehingga jelas yang dimaksud tindakan dalam UU Administrasi Pemerintahan adalah tindakan konkret bukan berupa KTUN tertulis sebagaimana dimaksud UU Peratun. Akan tetapi jika dicermati dalam pasal 86 UU Administrasi Pemerintahan, didapati bahwa tindakan factual juga termasuk definisi KTUN dalam UU Peratun. Lalu apakah sama antara tindakan konkret (concrete handelingen) dalam Pasal 1 angk 8 dengan tindakan faktual (Feitelijk Handelingen) dalam Pasal 86 dan 87 UU Administrasi Pemerintahan? Saya pribadi berpendapat kedua hal tersebut adalah hal yang sama.<sup>2</sup>*

<sup>2</sup> Muhammad Adiguna Bimasakti, *Onrechmatig Overheidsdaad (OOD)/Perbuatan Melawan Hukum (PMH) oleh Penguasa (Negara) dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Majalah Hukum Varia Peradilan Tahun XXXIII No. 391 Juni 2018, Ikatan Hakim Indonesia, hlm. 75.

Pada tataran teori, kedua pandangan tersebut setidaknya menggambarkan bahwa tindakan administrasi pemerintahan belum begitu jelas atau setidaknya multitafsir. Berkenaan dengan itu, maka diskursus tersebut mendapat tempat yang layak dalam kajian hukum dalam hal ini penafsiran hukum.

## **Pembahasan**

### **A. Landasan Filosofis Tindakan Pemerintahan**

Dalam penjelasan umum undang-undang administrasi pemerintahan disebutkan bahwa Tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas. Begitu luasnya cakupan tugas Administrasi Pemerintahan sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan Pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*),

guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam rangka melaksanakan fungsi pemerintahan, penyelenggara pemerintahan akan melakukan berbagai perbuatan atau tindakan administrasi pemerintahan. Seperti dikatakan Bagir Manan, sebenarnya, tidak ada hari tanpa tindakan atau perbuatan oleh negara c.q pemerintah yang dilakukan oleh Pusat atau Daerah, atau badan-badan publik atau badan-badan yang dilekati wewenang publik. Tindakan atau perbuatan itu ada yang dilakukan oleh atau atas nama negara (*overheid*) atau atas nama pemerintah (*regering*). Pokoknya, disadari atau tidak disadari, setiap orang, baik individual ataupun kelompok, senantiasa berada dalam “kepungan” tindakan negara atau pemerintah.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Bagir Manan, *Mengenal Macam Penggolongan Hukum dan Bentuk-Bentuk Hukum Tindakan atau Perbuatan Penyelenggara Negara dan Pemerintahan*,

Supaya tindakan tersebut tidak mengarah kepada tindakan didasari pada kekuasaan, tetapi diarahkan pada tindakan yang didasari pada hukum, maka diperlukan prinsip-prinsip yang mendasari lahirnya sebuah undang-undang. Prinsip-prinsip yang mendasarkan pemikiran dari penyusunan RUU Administrasi Pemerintahan itu sendiri, antara lain:<sup>4</sup>

1. Bahwa, sesuai asas negara hukum demokratis, semua tindakan hukum dan faktual administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat administrasi pemerintahan yang ditujukan kepada individu dan warga negara harus berdasarkan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan dan asas umum pemerintahan yang baik.
2. Bahwa, segala bentuk keputusan dan tindakan aparatur penyelenggara

---

Varia Peradilan, *Majalah Hukum Tahun XXXIII No. 385 Desember 2017*, Ikatan Hakim Indonesia, hlm. 21-22.

<sup>4</sup>Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, (Salemba Humanika, Jakarta, 2013).Hlm. 45

pemerintahan harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan hukum dan tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara pemerintahan itu sendiri.

3. Bahwa, salah satu bentuk mekanisme pengawasan terhadap keputusan pemerintah diwujudkan dalam pengujian apakah setiap individu yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan peradilan administrasi yang independen.
4. Bahwa, untuk memberikan perlindungan jaminan hukum kepada setiap warga negara, undang-undang memungkinkan warga negara mengajukan keberatan melalui upaya administrasi dalam lingkungan pemerintahan dan dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan dan tindakan badan atau pejabat pemerintahan

kepada pengadilan tata usaha negara (PTUN).

## **B. Konsep Tindakan Pemerintahan**

Tindakan pemerintahan merupakan tindakan yang dilakukan oleh subjek hukum (pemerintah), sehingga konsep perbuatan ini juga mengikuti konsep perbuatan subjek hukum yang berlaku umum dalam konsep dasar dalam hukum. Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta menjelaskan bahwa perbuatan subjek hukum ada yang merupakan perbuatan hukum dan ada perbuatan yang bukan perbuatan hukum. Berkenaan dengan perbuatan yang bukan perbuatan hukum adalah perbuatan yang dilakukan yang menimbulkan akibat hukum tertentu, dan akibat hukum ini tidak dikehendaki atau tidak diniatkan oleh subjek hukum pelaku perbuatan tersebut.<sup>5</sup>Akibat

---

<sup>5</sup>Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum(Buku 1)*, (Alumni: Bandung, 2009), hlm. 87.

hukum yang timbul sama sekali tidak tergantung pada kehendak si pelaku.<sup>6</sup> Yang bukan perbuatan hukum ini dibedakan lagi kedalam yang tidak melawan hukum dan yang melawan hukum. Bukan perbuatan hukum yang tidak melawan hukum adalah perbuatan subjek hukum yang akibat hukumnya tidak dikehendaki atau dimaksudkan untuk terjadi oleh subjek hukum pelaku perbuatan itu. Sementara perbuatan yang bukan perbuatan hukum yang melawan hukum adalah perbuatan yang menimbulkan akibat hukum yang tidak dikehendaki oleh subjek hukum pelaku perbuatan itu, dan perbuatan tersebut bertentangan dengan asas-asas dan kaidah hukum positif serta menimbulkan kerugian pada subjek hukum lain.<sup>7</sup>

Seperti diuraikan di atas, bahwa konsep tindakan pemerintahan dalam hukum administrasi juga mengikuti

konsep perbuatan subjek hukum pada umumnya. Perbedaan hanya terletak pada subjeknya yaitu pemerintah. Subjek hukum (pemerintah) inilah yang melakukan tindakan pemerintahan. Tindakan pemerintahan (*administrative activity* atau *bestuurshandeling*) adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>8</sup> Kata “administrasi” dapat diartikan secara luas, tetapi dalam konteks hukum administrasi perlu diperhatikan pandangan para sarjana, bahwa administrasi dalam hukum administrasi hanya meliputi lapangan *bestuur* (lapangan kegiatan negara diluar *wetgeving* dan *rechtspraak*).<sup>9</sup> Dengan demikian maka administrasi yang dimaksud dalam hukum administrasi adalah kegiatan/aktivitas di luar

<sup>6</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Universitas Atmajaya Yogyakarta: Yogyakarta, 2010), hlm. 64.

<sup>7</sup>Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Loc.Cit.*

<sup>8</sup>Philipus M Hadjon dalam A'an Efendi dan Freedy Poernomo, *Hukum Administrasi*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2017), hlm. 179.

<sup>9</sup>Philipus M Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia(Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2005), hlm. 5.

pembuatan undang-undangan dan judisial/peradilan.

Dalam khazanah hukum administrasi, tindakan pemerintahan sendiri dapat diklasifikasikan atas tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan tindakan faktual/materil (*feitelijk/materielehandeling*).

Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang didasarkan norma-norma hukum tertentu dan ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum tertentu. Tindakan faktual/materil pemerintah adalah tindakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka melayani kebutuhan faktual/materil rakyat dan tidak ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum.<sup>10</sup>

Berkenaan dengan tindakan hukum, tindakan hukum pemerintahan dapat dibedakan menjadi tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. Tindakan hukum publik adalah tindakan-tindakan hukum yang

dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Tindakan hukum publik ini dilakukan berdasarkan kewenang pemerintahan yang bersifat hukum publik yang hanya dapat lahir dari kewenangan yang bersifat hukum publik pula.<sup>11</sup> Lain halnya dengan tindakan hukum privat yang merupakan tindakan hukum yang didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan.

Tindakan badan atau pejabat yang bersifat publik dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) macam, yakni: a. tindakan membuat keputusan (*beschikking*); b. tindakan membuat peraturan (*regeling*), c. tindakan materil,<sup>12</sup> atau sering disebut tindakan faktual, Bagir Manan menyebutnya tindakan atau perbuatan konkret.<sup>13</sup>

Akibat dari tindakan hukum pemerintah bisa menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada, menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang

<sup>10</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2018), hlm. 145.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 146.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 25.

atau objek yang ada dan terdapat hak-hak, kewajiban, kewenangan ataupun status tertentu yang ditetapkan.<sup>14</sup>

Dalam kerangka konsep, maka tindakan pemerintahan memiliki cakupan yang luas yang meliputi tindakan hukum dan tindakan faktual. Berdasarkan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, tindakan hukum berupa keputusan tata usaha negara (*beschikking*) adalah objek sengketa tata usaha negara. Sementara tindakan faktual, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, telah menjadi kompetensi peradilan tata usaha negara.

### C. Ketentuan Normatif Tindakan Pemerintahan

Terkait tindakan pemerintahan, Sudarsono mengungkapkan bahwa tindakan administrasi pemerintahan dalam UUAP masih sedemikian kabur. Untuk memperjelas konsep

tersebut, Sudarsono menggunakan pendekatan konseptual dengan berangkat dari unsur-unsur Pasal 1 angka 8 UUAP dan mengaitkannya secara sistematis dengan beberapa pengertian dalam UUAP, diketahui ada tiga unsur tindakan administrasi pemerintahan, yaitu:

1. Perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya; Yaitu perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.
2. Melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret; dan UUAP tidak menjelaskan konsep konkret dalam Pasal 1 angka 8 ini. Arti konkret dalam pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 tahun 1986 tentang peradilan TUN, yaitu: “..tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan...”.

<sup>14</sup>W. Riawan Tjandra, *Loc. Cit.*, hlm. 146.

3. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yaitu penyelenggaraan tata laksana pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan/atau pejabat pemerintahan.<sup>15</sup>

Berangkat dari ketentuan Pasal 1 angka 8 UUAP, tindakan administrasi pemerintahan dapat dimaknai sebagai perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya, berupa tindakan (atau tidak melakukan tindakan) yang berwujud konkret/nyata.<sup>16</sup>

Langkah kedua, adalah *a contrario*. Konsep tindakan adalah kebalikan dari konsep keputusan. Pasal 1 angka 7 UUAP menyatakan:

*“keputusan administrasi pemerintahan yang juga disebut keputusan tata usaha negara atau keputusan administrasi negara yang selanjutnya disebut keputusan adalah ketetapan*

*tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan.”*

Pasal 1 angka 7 UUAP hanya memiliki tiga unsur, yaitu:

1. Unsur ketetapan tertulis
2. Unsur dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan;
3. Unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan kedua langkah tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengertian tindakan administrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud Pasal 1 angka 8 UUAP adalah semua perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya (kecuali penerbitan keputusan), dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya, berupa tindakan (atau tidak melakukan tindakan) yang berwujud konkret/nyata.<sup>17</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, Sudarsono menyatakan bahwa tindakan administrasi

<sup>15</sup>Sudarsono, *Op.Cit.*, hlm. 37-38.

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>*Ibid*, hlm. 39.

pemerintahan adalah perbuatan hukum konkret pemerintahan selain (di luar) keputusan pemerintahan.<sup>18</sup> Sudarsono memberikan ilustrasi perbuatan yang dapat dikategorikan tindakan adalah tindakan konkret dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh Badan/Pejabat Dinas Pertambangan Kabupaten XX yang secara nyata menghentikan sementara penambangan PT YY di Desa ZZ berdasarkan paksaan pemerintahan (*berstuurdwang*) yang dimilikinya.<sup>19</sup> Sementara jika merujuk pendapat Philipus M Hadjon dkk, mengatakan *bestuursdwang* dapat diuraikan sebagai tindakan yang nyata (*feitelijke handeling*) dari penguasa guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh suatu kaidah hukum administrasi atau (bila masih) melakukan apa yang seharusnya ditinggalkan oleh para warga negara bertentangan dengan undang-undangan.<sup>20</sup> Dikatakan juga bahwa suatu kategori yang penting dari

tindakan-tindakan nyata yang dapat menjadi objek dari aksi tindakan yang melanggar hukum adalah mengenai pelaksanaan dari paksaan pemerintah. Paksaan nyata dari paksaan penguasa harus secara hati-hati (HR 21-3-1975 NJ 410 Amstendam –Meletic).<sup>21</sup>

Berkenaan dengan konsep tindakan pemerintahan, relevan kiranya pendapat Ridwan dkk yang menyatakan secara teori tindakan pemerintahan itu merupakan induk dari keputusan, baik keputusan yang bersifat konkret, individual dan final, maupun keputusan yang bersifat umum. Artinya keputusan adalah bagian dari tindakan dan tindakan itu sendiri masih terbagi dalam dua hal, yaitu tindakan nyata dan tindakan hukum. Sementara ketentuan UU AP ditentukan lain. Tindakan administrasi pemerintahan dimaknai sebagai perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan

<sup>18</sup>*Ibid.*, hlm. 42-43.

<sup>19</sup>*Ibid.*, hlm. 21.

<sup>20</sup>Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hlm. 246.

<sup>21</sup>*Ibid.*, hlm. 308.

pemerintahan. Selain itu Administrasi Pemerintahan diartikan sebagai tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa undang-undang administrasi pemerintahan menyamakan atau mensejajarkan keberadaan keputusan dan tindakan. Padahal tindakan adalah induk dari keputusan. Oleh karena itu, pengaturan di dalam undang-undang administrasi pemerintahan ini menjadi kurang tepat.<sup>22</sup>

Mencermati rumusan tindakan pemerintahan dalam undang-undang pemerintahan tidak jelas atau kabur, sehingga menimbulkan kemenduaan arti. Sudarsosno memaknai tindakan konkret masuk dalam kualifikasi tindakan hukum pemerintahan. Sementara jika merujuk berbagai konsep tindakan pemerintahan,

maka tindakan konkret tidak lain adalah tindakan faktual, artinya bukan tindakan hukum. Bagir Manan menyebutnya sebagai tindakan atau perbuatan konkret (*feitelijke handelingen*). Disebut tindakan atau perbuatan konkret karena tidak dimaksudkan (tidak bertujuan) mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolg*) tertentu. Tetapi tidak berarti tidak mungkin ada akibat hukum. Suatu tindakan konkret (walaupun tidak dimaksudkan mempunyai akibat hukum) dapat atau mungkin menimbulkan juga akibat hukum yang tidak dikehendaki. Misalnya, suatu tindakan konkret yang ternyata menimbulkan kerugian pada orang lain atau melanggar hak orang lain.<sup>23</sup>

Pada konteks penggunaan “tindakan administrasi pemerintahan”, yang oleh UUAP disebut juga dengan “tindakan” dapat ditemukan dalam 23 Pasal di UUAP, yang kesemuanya merujuk pada ketentuan umum sebagaimana dimaksud Pasal 1

---

<sup>22</sup>Ridwan, dkk., *Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum Faculty of Law*, Universitas Islam Indonesia, Volume 25 Issue 2 Mei 2018, hlm. 353-354.

---

<sup>23</sup>Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 26.

angka 8 UUAP.<sup>24</sup> Sementara menurut Bambang Arwanto, apabila mencermati beberapa pasal dalam UU AP nampak konsepsi tindakan dalam Pasal 1 poin 8 dengan konsep keputusan berdasarkan Pasal 87. Nampak keputusan selalu dihubungkan dengan tindakan dengan menggunakan kata penghubung “dan/atau” dalam konteks ini bersifat kumulatif alternatif yang menandakan adanya pemisahan antara konsepsi KTUN dengan tindakan, sehingga menurut hematnya konsepsi dari tindakan pemerintah atau tindakan dalam UU AP tersebut mengarah kepada suatu tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handelingen*). Penggunaan kata penghubung “dan/atau” dalam menghubungkan konsepsi “keputusan dan/atau tindakan” dalam UU AP dapat dimaknai dalam 2 (dua) konsep yaitu pertama, “tindakan faktual melebur dalam KTUN”, yakni apabila mengacu kepada teori melebur dimana KTUN sebagai

alas hukum pelaksanaan suatu tindakan faktual pemerintah. Konsep ini selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Indroharto bahwa antara keputusan TUN yang berkaitan dengan tindakan-tindakan materil (tindakan faktual) sebagai contoh keputusan (KTUN) untuk mengosongkan atau menyegel bangunan, dan lain-lain, dengan yang merupakan keputusan-keputusan dalam bentuk tindakan hukum TUN. Sedangkan konsep kedua “tindakan faktual pemerintah sebagai salah satu jenis dari obyek kompetensi PTUN tanpa mempermasalahkan adanya KTUN sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 85 UU AP.<sup>25</sup>

Administrasi Pemerintahan dalam RUU diartikan sebagai tata laksana dalam mengambil **tindakan hukum dan/atau tindakan faktual** oleh badan atau pejabat. Namun setelah

---

<sup>24</sup>Sudarsono, *Loc. Cit* hlm. 37.

---

<sup>25</sup> Bambang Arwanto, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah*, Jurnal Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Vol. 31 No. 3, September 2016, hlm. 372.

mengalami perubahan dalam rancangan tersebut, rumusnya dalam undang-undang berubah menjadi **“tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan”**. Definisi ini dianggap memperluas yurisdiksi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004. Kompetensi PTUN hanyalah Keputusan Tata Usaha Negara, yakni penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dalam UU AP, yang dimaksud bukan hanya Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi juga tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*), yang

meliputi juga ‘tindakan materiil’ (*feitelijke handelingen*).<sup>26</sup>

Pengaturan lebih lanjut terkait tindakan pemerintahan, Mahkamah Agung telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*). Dalam konsiderannya menimbang huruf b menyatakan bahwa perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) merupakan tindakan pemerintahan sehingga menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Perma 2 tahun 2019 menyatakan:

---

<sup>26</sup> Tim Penyusun, *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, (Universitas Indonesia-Center for Study of Governance and Administrative Reform: Jakarta, 2017), hlm. 47-48.

Pasal 1 angka 1 yang berbunyi *Tindakan Pemerintahan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan;*

Pasal 1 angka 3 berbunyi:” *Sengketa tindakan pemerintahan adalah sengketa yang timbul dalam bidang administrasi pemerintahan antar warga masyarakat dengan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya sebagai akibat dilakukannya Tindakan Pemerintahan*

Pasal 1 angka 6 : *Penggugat adalah warga masyarakat yang kepentingannya dirugikan sebagai akibat dilakukannya Tindakan Pemerintahan*

Pasal 1 angka 7: *Tergugat adalah Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya yang melakukan tindakan Pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya*

*yang digugat oleh Warga Masyarakat*

Pasal 1 angka 1 Perma tersebut sama dengan bunyi Pasal 1 angka 8 UU AP. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 di atas maka objek sengketa dalam sengketa tindakan pemerintahan adalah adanya Tindakan Pemerintahan. Berkenaan dengan definisi tindakan faktual, menurut Muhammad Adiguna Bimasakti, tampaknya perlu dilakukan definisi ulang bagi *feitelijk handelingen*. Banyak dari pendapat klasik sebelum diterbitkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mendefinisikan *feitelijk handelingen* sebagai tindakan biasa yang tidak menimbulkan akibat hukum. Padahal sebenarnya ini agak keliru terutama setelah diterbitkannya UUAP. Lebih tepat dikatakan jika didefinisikan *feitelijk handelingen* sebagai tindakan biasa yang tidak dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum. Kemudian ketika ia

menimbulkan akibat hukum maka ia dapat digugat.<sup>27</sup>

#### **D. Tindakan Faktual dalam Praktek Peradilan Tata Usaha Negara**

Pada tataran praktek, tindakan faktual dapat dicermati dari kasus atau sengketa yang diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Ada beberapa putusan yang kami telusuri dari website Mahkamah Agung dan Peradilan Tata Usaha Negara yang menyelesaikan sengketa tindakan pemerintahan/tindakan faktual. Antara lain Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya Nomor 6/G/TF/2021/PTUN.SBY. Dalam pertimbangan hukumnya hakim memaknai tindakan konkret adalah tindakan faktual.<sup>28</sup> Sementara penggugat mengkualifisir tindakan pengukuran dan pemetaan yang

mengakibatkan terbitnya peta bidang adalah tindakan hukum. Dalam pertimbangan hukum tersebut juga hakim memberikan penjelasan bahwa makna konkret dalam tindakan pemerintahan. Konkret dalam pengertian tindakan pemerintahan adalah perbuatan materil (*materiele daad*) atau ada tindakan faktual (tindakan fisik/nyata) baik aktif (melakukan) atau pasif (diam/tidak melakukan). Jadi bukan dalam bentuk keputusan atau penetapan tertulis (*beschikking*) maupun keputusan tata usaha negara yang bersifat umum (*besluit van algemene strekking*) sehingga tindakan tergugat yaitu melakukan pengukuran dan pemetaan adalah jelas telah memenuhi kriteria tindakan konkret.<sup>29</sup> Namun di dalam diktum putusannya, secara eksplisit disebutkan bahwa tindakan yang dilakukan oleh tergugat adalah tindakan hukum.<sup>30</sup> Dari putusan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tindakan

<sup>27</sup>Muhammad Adiguna Bimasakti, *Op.Cit.*, hlm. 81.

<sup>28</sup>Putusan Nomor 6/G/TF/2021/PTUN.SBY, hlm. 48. diunduh di <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/zaebc8e113ee3770b3b2313231303539.html>

<sup>29</sup>*Loc.Cit.*

<sup>30</sup>*Ibid.*, hlm 66.

konkret dapat dimaknai sebagai tindakan hukum.

Bahwa Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga menentukan bahwa tindakan pasif (tidak melakukan tindakan konkret) adalah termasuk pengertian tindakan administrasi pemerintahan. Terkait kasus konkret mengenai tidak melakukan tindakan konkret ini kita temui dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor 28/G/TF/2021/PTUN.BDG.

Adapun objek sengketa kasus tersebut adalah tindakan perusahaan daerah air minum Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor yang tidak melakukan perbuatan hukum untuk melaksanakan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) kepada Para Pengguga yang tinggal di Kawasan Perumahan Sentul City Kabupaten Bogor. Dalam pertimbangan hukumnya majelis Hakim berpendapat bahwa terdapat Tindakan Administrasi yang belum dilakukan dalam pelaksanaan Sistem Penyediaan

Air Minum (SPAM) sehingga menurut Majelis Hakim objek sengketa termasuk kategori perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya yang tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.<sup>31</sup> Namun didalam diktum putusannya, menyatakan Tindakan Administrasi Pemerintahan yang dilakukan oleh Tergugat berupa Tindakan Perusahaan Umum Daerah Air Minum Tirta Kahuripan Kabupaten Bogor yang *tidak melakukan perbuatan hukum* untuk melaksanakan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) kepada Para Penggugat dan Para Penggugat II Intervensi yang tinggal di Kawasan Perumahan Sentul City Kabupaten Bogor Tindakan administrasi Pemerintahan yang telah melanggar prosedur dan substansi

---

<sup>31</sup>Putusan Nomor 28/G/TF/2021/PTUN.BDG, hlm. 265. Diunduh di <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/zaebfb61ed22b6daaf0a313833393137.html>

perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).<sup>32</sup> Berdasarkan putusan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tindakan administrasi pemerintahan berupa *tidak melakukan tindakan konkret* memiliki makna yang sama dengan *tidak melakukan perbuatan hukum*, oleh karenanya melakukan tindakan konkret adalah melakukan tindakan hukum.

Dalam praktek peradilan (Peradilan TUN) juga ditemukan pemaknaan tindakan administratif/tindakan pemerintahan yang tidak menyatakan bahwa tindakan tersebut tindakan hukum atau bukan. Putusan dimaksud adalah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 230/G/TF/2019/PTUN-JKT.

Dalam pertimbangan hukum dan diktum putusannya, hakim menggunakan istilah “tindakan pemerintahan” tanpa predikat tindakan konkret atau tindakan hukum. Adapun diktum

putusannya adalah sebagai berikut<sup>33</sup>:

Menyatakan Tindakan-Tindakan Pemerintahan yang dilakukan oleh Tergugat I dan Tergugat II berupa:

1. Tindakan Pemerintahan Throttling atau pelambatan akses/bandwidth di beberapa wilayah Provinsi Papua Barat dan Provinsi Papua pada 19 Agustus 2019 sejak pukul 13.00 WIT (Waktu Indonesia Timur) sampai dengan pukul 20.30 WIT;
2. Tindakan Pemerintahan yaitu pemblokiran layanan data dan/atau pemutusan akses internet secara menyeluruh di Provinsi Papua (29 Kota/Kabupaten) dan Provinsi Papua Barat (13 Kota/Kabupaten) tertanggal 21 Agustus 2019 sampai dengan setidaknya-tidaknya pada 4 September 2019 pukul 23.00 WIT

<sup>33</sup> Putusan Nomor 230/G/TF/2019/PTUN-JKT, hlm. 278-279. Dapat diunduh di [https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/2020/06/2019\\_TF\\_G\\_230\\_putusan\\_akhir.pdf](https://ptun-jakarta.go.id/wp-content/uploads/2020/06/2019_TF_G_230_putusan_akhir.pdf)

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 299.

3. Tindakan Pemerintahan yaitu memperpanjang pemblokiran layanan data dan/atau pemutusan akses internet di 4 Kota/Kabupaten di Provinsi Papua (yaitu Kota Jayapura, Kabupaten Jayapura, Kabupaten Mimika, dan Kabupaten Jayawijaya) dan 2 Kota/Kabupaten di Provinsi Papua Barat (yaitu Kota Manokwari dan Kota Sorong) sejak 4 September 2019 pukul 23.00 WIT sampai dengan 9 September 2019 pukul 18.00 WIB/20.00 WITA adalah perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut :

1. Makna tindakan pemerintahan dalam kerangka konseptual memiliki cakupan yang luas meliputi tindakan faktual dan tindakan hukum, sementara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

tindakan pemerintahan hanya mencakup tindakan konkret (melakukan atau tidak melakukan).

2. Dalam praktek Peradilan Tata Usaha Negara, tindakan pemerintahan dimaknai sebagai 1) tindakan pemerintahan tanpa kualifikasi sebagai tindakan hukum atau bukan; dan 2) tindakan pemerintahan berupa tindakan konkret yang dimaknai sebagai tindakan hukum;
3. Telah terjadi pergeseran makna, bahwa tindakan pemerintahan yang berupa melakukan atau tidak melakukan perbuatan konkret dimaknai secara luas yaitu dapat berupa tindakan konkret dan tindakan hukum.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Buku**

Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum (Buku I)*, Bandung: Alumni.

- Paulus Effendi Lotulung, 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika.
- A'an Efendi dan Fready Poernomo, 2017, *Hukum Administrasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Philipus M Hadjon dkk, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sudarsono, 2019, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Reformasi Hukum Acara dan Peradilan Elektronik*, Jakarta: Kencana.
- Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta
- Tim Penyusun, 2017, *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, (Universitas Indonesia-Center for Study of Governance and Administrative) Jakarta: Reform.
- W. Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- ### Jurnal
- Bagir Manan, *Mengenal Macam Penggolongan Hukum dan Bentuk-Bentuk Hukum Tindakan atau Perbuatan Penyelenggara Negara dan Pemerintahan*, Majalah Hukum Varia Peradilan Tahun XXXIII No. 385 Desember 2017, Ikatan Hakim Indonesia.
- Bambang Arwanto, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah*, Jurnal Yuridika Vol. 31 No. 3, September 2016, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Muhammad Adiguna Bimasakti, *Onrechmatig Overheidsdaad (OOD)/Perbuatan Melawan Hukum (PMH) oleh Penguasa (Negara) dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Majalah Hukum Varia Peradilan Tahun XXXIII No. 391 Juni 2018, Ikatan Hakim Indonesia.

Ridwan, dkk., *Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum Faculty of Law*, Universitas Islam Indonesia, Volume 25 Issue 2 Mei 2018.

**Putusan**

Putusan Nomor  
6/G/TF/2021/PTUN.S  
BY.

Putusan Nomor  
28/G/TF/2021/PTUN.  
BDG.

Putusan Nomor  
230/G/TF/2019/PTUN  
-JKT.