

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) dan Pancasila, prinsip-prinsip pedoman negara, berupaya membangun masyarakat yang sukses, aman, dan tertib dengan menjamin kesetaraan di hadapan hukum. Prinsip-prinsip Pancasila harus memandu pelaksanaannya, namun, jika kita ingin mencapai keseimbangan antara kebebasan pribadi dan kesejahteraan kolektif. Kekuasaan untuk mengambil keputusan tentang kebijakan nasional dan pelaksanaannya terletak pada rakyat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Negara Indonesia juga merupakan bangsa yang taat hukum, sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, sistem pemerintahan Republik Indonesia harus didasarkan pada prinsip-prinsip Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat. Sesuai dengan prinsip-prinsip tersebut, ideologi negara Pancasila yaitu kedaulatan rakyat dan supremasi hukum yang harus menopang seluruh tindakan dan keputusan pemerintahan. Oleh karena itu, otoritas posisi administrator pemerintah bukanlah dasar yang menjadi sandaran tempat ia bersandar.

Adanya kendala pada pelaksanaan kewenangan pemerintah atas masyarakat umum. Tidak ada yang berhak memperlakukan anggota komunitas seperti objek tanpa proses hukum. Kepatuhan terhadap ketentuan peraturan-undangan (selanjutnya disebut PPU) dan prinsip-prinsip umum tata kelola yang baik (selanjutnya disebut sebagai AUPB) sangat penting ketika administrasi pemerintah memutuskan atau bertindak terhadap warga masyarakat. Kemampuan lembaga negara dan Pengadilan Tata Usaha Negara yang bebas dan independen (selanjutnya disebut PTUN) untuk mengawasi keputusan dan tindakan administratif yang diambil oleh pemerintah merupakan ukuran seberapa baik mereka yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum. Untuk itu, pemerintah dan proses dan sistem pembangunan membutuhkan perlindungan hukum.

Pemerintah mempunyai tanggung jawab yang sangat besar dan luas untuk melaksanakan tujuan negara yang dinyatakan, seperti yang diungkapkan dalam

pembukaan Konstitusi 1945.<sup>1</sup> Karena ada banyak hal yang harus dicakup dalam hal administrasi pemerintahan, aturan diperlukan untuk memastikan bahwa program dan kebijakan pemerintah ramah warga negara dan sejalan dengan harapan dan kebutuhan masyarakat. Ini akan membantu lembaga dan pejabat melakukan pekerjaan mereka dengan lebih efektif. Resmi dikenal sebagai UU No. 30 Tahun 2014 Pengaturan Administrasi Pemerintahan, UUAP menjabarkan aturan bagaimana pemerintah harus dilaksanakan. Sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28 F, dan Pasal 28 I ayat (2) UUD 1945, UUAP menjamin hak-hak dasar, melindungi warga negara, dan menjamin pelaksanaan tugas negara sebagaimana ditentukan oleh undang-undang.<sup>2</sup> Mengingat klausul-klausul ini, orang tidak lagi dipandang sebagai objek melainkan sebagai subjek yang mengambil bagian dalam pembentukan dan penyelenggaraan negaranya.

Dengan UUAP, anggota masyarakat dapat menyuarakan dan menyampaikan pendapat mereka terhadap keputusan dan tindakan kepada otoritas pemerintah terkait atau atasan mereka, memastikan bahwa semua anggota masyarakat, yang disebut sebagai WN, dilindungi. Karena undang-undang ini merupakan undang-undang materi PERATUN, warga negara juga dapat menuntut instansi pemerintah dan pejabat di Pengadilan Tata Usaha Negara (karenanya disingkat PERATUN). Pengetahuan gagasan tentang dan prinsip-prinsip dasar dalam UU Administrasi Pemerintahan merupakan kebutuhan mutlak (*conditio sine de quanon*) bagi setiap

---

<sup>1</sup> Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea ke 4, berisikan tujuan negara yaitu: memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

<sup>2</sup> Penjelasan Pasal-Pasal yang Relevan:

- Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Ini menggarisbawahi prinsip kesetaraan dan partisipasi warga negara dalam urusan publik.
- Pasal 28 D ayat (3) UUD 1945 menjamin hak setiap WN untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Ini mendukung posisi masyarakat sebagai subjek aktif, bukan objek pasif.
- Pasal 28 F UUD 1945 mengatur hak setiap orang untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi. Informasi yang luas memungkinkan partisipasi masyarakat yang lebih efektif dan terinformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- Pasal 28 I ayat (2) UUD 1945 menekankan bahwa hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut, adalah HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. Ketentuan ini mendukung posisi masyarakat yang berhak mendapatkan perlindungan dan kebebasan dalam menyampaikan aspirasi dan berpartisipasi dalam kehidupan bernegara.

hakim PERATUN, karena merupakan alat untuk mengeluarkan keputusan dan tindakan badan dan pejabat pemerintah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, PERATUN memiliki kekuasaan eksklusif untuk memutus Sengketa TUN. Ini adalah kerutan yang muncul di bidang administrasi negara antara individu atau badan hukum dengan badan atau pejabat TUN, baik di tingkat pusat maupun daerah. PERATUN juga dapat memutuskan sengketa kepegawaian berdasarkan PPU yang berlaku. Perlu dicatat bahwa PERATUN hanya dapat memutuskan subjek terhadap tertentu melalui Keputusan yang "tertulis" atau dianggap setara dengan yang tertulis.

Selain mengiming-imingkan keputusan tertulis, PERATUN sekarang dapat memutuskan "tindakan pemerintah administratif" (didefinisikan sebagai komisi atau pelanggaran tindakan konkret) sejak menyetujuinya UU 30 Tahun 2014.<sup>3</sup> "Tindakan faktual" atau "tindakan material" adalah nama lain untuk hal yang sama; Ini mencakup perbuatan khusus yang berdampak pada hukum.

Instansi pemerintah, pejabat, warga negara, dan pihak lain yang terlibat dalam administrasi pemerintah semuanya bertujuan untuk meningkatkan kualitas administrasi pemerintah melalui pengumuman UUAP.<sup>4</sup> Menurut definisi Philipus M. Hadjon tentang tiga pilar hukum administrasi, UUAP berfungsi sebagai undang-undang yang mengatur pemerintah maupun mereka yang menentanginya.<sup>5</sup> Ketika kita berbicara tentang UUAP sebagai "hukum untuk pemerintah", yang kita maksudkan adalah bahwa UUAP berfungsi sebagai landasan bagi otoritas hukum pemerintah untuk melakukannya; Ketika kita berbicara tentang UUAP sebagai "hukum oleh pemerintah", yang kita maksudkan adalah bahwa UUAP mengatur tindakan yang harus dilakukan pemerintah untuk melayani masyarakat; dan ketika kita berbicara tentang UUAP sebagai "hukum untuk pemerintah", yang kita maksud adalah bahwa UUAP menjamin perlindungan hukum warga negara terhadap

---

<sup>3</sup> Pasal 1 angka 8 UU Nomor 30 Tahun 2014.

<sup>4</sup> Pasal 2 UU Nomor 30 Tahun 2014.

<sup>5</sup> Philipus M. Hadjon, dkk., Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, Gadjah Mada University Press, 2001, Yogyakarta, h. 5-6.

tindakan pemerintah yang melanggar hukum, seperti ketika warga negara mengajukan gugatan di PERATUN.

KTUN adalah keputusan tertulis dari badan atau pejabat TUN yang bersifat spesifik, individual, dan final; itu dikeluarkan berdasarkan PPU; dan memiliki konsekuensi hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Pemahaman ini diatur dalam Pasal 1 Nomor 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan Pasal 1 Nomor 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, yang berkaitan dengan Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Menurut penjelasan catatan undang-undang, "penentuan tertulis" sebagian besar menunjukkan substansi daripada format keputusan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat TUN. Meskipun ada catatan tertulis dari keputusan yang diambil, dokumen yang dimaksud tidak perlu berbentuk keputusan resmi atau dokumen resmi lainnya. Untuk memfasilitasi bukti, perlengkapan yang tercantum harus dipenuhi. Jadi, selama jelas a), memorandum atau memo dapat memenuhi kriteria tertulis dan dianggap sebagai keputusan oleh lembaga atau pejabat administrasi negara sesuai dengan undang-undang ini. Badan atau Pejabat Administrasi Negara yang menerbitkan, tujuan penggunaan dokumen, dan substansinya. Penerima yang dituju dan ketentuan dokumen ditentukan di sini. Jadi, memorandum atau catatan dapat berfungsi sebagai keputusan TUN sesuai dengan undang-undang ini dan memenuhi kriteria yang ditentukan.

Dengan demikian, KTUN yang pernah diatur oleh UU No. 5 Tahun 1986 menjadi subyek kontroversi PERATUN. Definisi KTUN diberlakukan revisi legislatif setelah disahkannya UUAP. Pasal 87 huruf a, UU Pengadilan Tata Usaha Negara No. 5 Tahun 1986 (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 51 Tahun 2009, Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986) mengatur bahwa KTUN harus dipahami sebagai kesimpulan tertulis yang memasukkan tindakan faktual;

Perluasan ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 (Perma Nomor 2 Tahun 2019) tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Pemerintah dan Kewenangan Menuntut Perbuatan Melawan Hukum oleh Instansi dan/atau Pejabat Pemerintah (OOD). Sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2014, Perma ini menetapkan tata cara penyelesaian sengketa administratif yang meliputi tindakan

faktual tertentu dan menegaskan persetujuan pengadilan untuk memutuskan hal-hal yang berkaitan dengan PMHP/OOD.

Sidharta mengemukakan dua cara utama untuk melihat PMHP. Salah satu caranya adalah dari sudut pandang prosedural, yang mencakup hal-hal seperti tidak mengikuti aturan yang ditetapkan oleh hukum administrasi negara. Cara kedua adalah dari yang substansial, dan mencakup hal-hal seperti melakukan hal-hal yang tidak mematuhi prinsip-prinsip hukum dasar seperti hak asasi manusia, kepastian hukum, dan prinsip keadilan. Untuk memberikan penjelasan tentang penanganan PMHP yang tepat dalam kerangka hukum administrasi negara, penelitian ini akan mengkaji kedua sudut pandang tersebut.

Tujuan dari skripsi ini, seperti yang telah disampaikan sebelumnya, adalah untuk meneliti *Implikasi Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Tindakan Faktual Berdasarkan Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Administrasi Pemerintahan*.

## **B. Permasalahan**

Operasional pemerintah diatur melalui UU No. 30 Tahun 2014, sejalan dengan AUPB dan PPU. Dengan memastikan bahwa semua keputusan dan kegiatan aparatur pemerintah sejalan dengan PPU dan AUPB, kami ingin meningkatkan standar keunggulan administrasi pemerintah. Sesuai dengan prinsip PPU dan AUPB, undang-undang ini mengharuskan pejabat untuk mengambil keputusan dan mengambil tindakan yang mematuhi standar tersebut. Ini juga mengamanatkan agar pejabat menjalankan tugas mereka dalam otoritas mereka sambil juga mematuhi prinsip-prinsip ini dan proses yang relevan. Mengingat hal di atas, berikut ini dapat menjadi Rumusan Masalah:

- 1) Bagaimana konsep Tindakan Faktual terhadap PMHP (OOD) UUAP ?
- 2) Bagaimana mekanisme ganti kerugian dalam sengketa administrasi pemerintahan pasca berlakunya UUAP dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 ?

## **C. Tujuan Penelitian dan Penulisan**

### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan menyeluruh dari penelitian ini adalah

- 1) Menjelaskan korelasi Tindakan Faktual dan PMHP (OOD).
- 2) Menjelaskan bagaimana aturan pemberian ganti kerugian bagi masyarakat yang dirugikan oleh tindakan pemerintah diterapkan dalam praktik berdasarkan UUAP dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019.

### **2. Tujuan Penulisan**

Berikut ini merupakan tujuan penulisan:

- 1) Sebagai syarat lulus dan menjadi calon sarjana hukum di Universitas Batanghari Jambi
- 2) Hasil penelitian diharapkan memberikan kontribusi bagi dunia hukum khususnya hukum administrasi;

## **D. Kerangka Konseptual**

Judul studi dan definisi terkait membentuk kerangka konseptualnya. Variabel judul memiliki arti yang ditetapkan untuk setiap unit kata (dengan mengangkat konjungsi). Undang-undang, literatur, ensiklopedia komprehensif, dan kamus bahasa hanyalah beberapa tempat Anda bisa mendapatkan definisi dari setiap istilah tertentu.

### **1. Konsep Tindakan Pemerintahan**

Dalam HAN, Tindakan pemerintahan (*Bestuurshandelingen*) adalah seluruh perbuatan badan/pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan, mencakup tindakan hukum dan tindakan faktual (perbuatan nyata/fisik) yang berdampak hukum. Jadi Tindakan pemerintahan (*Bestuurshandelingen*) adalah seluruh perbuatan yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan, yang terdiri dari:

- a. Tindakan Hukum (*Rechtshandeling*)
  - Tindakan yang sengaja dilakukan untuk menimbulkan akibat hukum tertentu (hak dan kewajiban). Contoh keputusan tata usaha negara

- b. Tindakan Faktual (Feitelijke Handelingen)
- Perbuatan nyata (fisik/konkret) tidak dimaksudkan langsung menimbulkan akibat hukum, tetapi berdampak hukum. Contoh pembongkaran bangunan, penyegelan, penggusuran

## 2. Konsep Tindakan Faktual (Feitelijke Handelingen)

Tindakan faktual adalah Perbuatan nyata yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang tidak berbentuk keputusan, tetapi dapat menimbulkan akibat hukum bagi warga negara.

Adapun Karakteristik yaitu

- a. Bersifat Konkret dan Nyata maksudnya Tindakan fisik langsung, seperti penggusuran, penyegelan, atau membiarkan jalan rusak (pendiaman).
- b. Tidak Tertulis (Bukan Keputusan Formal). tindakan ini seringkali berupa pelaksanaan fisik/konkret
- c. Dilakukan oleh badan/Pejabat Pemerintahan dalam rangka menjalankan fungsi administrasi pemerintahan.
- d. Dapat Merugikan Warga maksudnya menimbulkan akibat hukum sepihak yang berdampak langsung pada kepentingan warga negara.
- e. Diuji di PTUN. Pasca UU No. 30 Tahun 2014 (UUAP) dan PERMA No. 2 Tahun 2019, tindakan faktual menjadi objek sengketa TUN karena adanya perluasan kompetensi pengadilan.

Dasar Normatif:

- a. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP): Mengatur tentang perbuatan administrasi pemerintahan (Pasal 1 angka 8) dan tindakan faktual.
- b. PERMA No. 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Menegaskan perluasan objek sengketa PTUN untuk tindakan faktual (TF) dan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (onrechtmatige overheidsdaad).

### 3. Konsep Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (PMHP / OOD)

Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah adalah tindakan hukum atau tindakan faktual yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan yang bertentangan dengan hukum, baik tertulis (UU) maupun tidak tertulis (prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik/AUPB), yang menimbulkan kerugian bagi warga negara. Konsep Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah berasal dari Doktrin *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD). Adapun Dasar Hukum Secara klasik berbasis Pasal 1365 KUH Perdata tentang PMH (*Onrechtmatige Daad*) namun kini bergeser ke ranah hukum administrasi negara (UU Administrasi Pemerintahan dan PERMA 02/2019).

Unsur-unsur PMHP (Mengacu pada OOD)

- a. *Adanya perbuatan pemerintah.* Baik berupa *besluit* (ketetapan tertulis) maupun tindakan faktual/pasif (*feitelijke handelingen*).
- b. *Perbuatan melawan hukum.* Melanggar peraturan perundang-undangan (tertulis) dan/atau melanggar kaidah tata susila/AUPB (tidak tertulis).
- c. *Adanya kesalahan (Fault).* Tindakan didasarkan pada kesalahan, kelalaian, atau kesengajaan.
- d. *Adanya kerugian.* Warga negara mengalami kerugian materiel maupun immateriel akibat tindakan tersebut.
- e. *Adanya hubungan kausal.* Terdapat hubungan sebab-akibat langsung antara perbuatan pemerintah dan kerugian yang diderita.

Adapun Bentuk PMHP antara lain:

- a. Penyalahgunaan wewenang (*Detournement de pouvoir*) yaitu Penggunaan wewenang untuk tujuan lain dari yang ditetapkan dalam peraturan.
- b. Tindakan sewenang-wenang (*Willekeur*) yaitu Tindakan yang tidak masuk akal atau tidak berdasarkan pertimbangan rasional.
- c. Pelanggaran AUPB yaitu Tindakan yang melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, seperti asas kepastian hukum, kecermatan, dan ketidakberpihakan.
- d. Tindakan faktual yang merugikan yaitu Tindakan nyata (misalnya penggusuran tanpa prosedur, penyegelan tidak sah) yang merugikan rakyat, baik aktif maupun pasif.

#### **4. Hubungan Tindakan Faktual dengan Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (PMHP / OOD).**

Hubungan antara tindakan faktual (feitelijk handelingen) dan Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (PMHP atau Onrechtmatige Overheidsdaad) terletak pada kedudukan tindakan faktual sebagai salah satu objek hukum yang dapat digugat jika terbukti melanggar ketentuan hukum atau hak warga negara.

Tindakan faktual adalah perbuatan nyata fisik pejabat/badan TUN (feitelijke handelingen). Tindakan ini menjadi Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (PMHP) jika melanggar hukum/kewenangan, prosedur, atau substansi. PMHP adalah penilaian hukum atas tindakan faktual yang ilegal dan merugikan. Uji legalitas menetapkan tindakan sebagai sah (sesuai hukum) atau PMHP (melanggar hukum). Singkatnya, Tindakan Faktual adalah perbuatan fisiknya, sedangkan PMHP/OOD adalah penilaian hukum yang menyatakan tindakan tersebut melawan hukum dan dapat digugat ke PTUN.

#### **5. Dasar Hukum. Pengujian Tindakan atau Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (PMHP / OOD).**

- a. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP).
  - Pasal 1 angka 8 (Tindakan Pemerintahan), Pasal 10 (AUPB) dan Pasal 87 (Perluasan objek sengketa)
- b. UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.
- c. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- d. Dasar PMHP (OOD) Pasal 1365 KUH Perdata (dasar umum perbuatan melawan hukum).
- e. Doktrin Hukum. Konsep Feitelijke Handelingen dan Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) berasal dari hukum administrasi Belanda

## 6. Konsep Ganti Kerugian Dalam Sengketa Administrasi

Ganti kerugian dalam sengketa administrasi pemerintahan merupakan bentuk tanggung jawab hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan atas tindakan pemerintahan yang melanggar hukum dan menimbulkan kerugian bagi warga negara. Dalam perkembangan hukum administrasi pasca berlakunya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019, ganti kerugian tidak hanya diberikan atas keputusan tata usaha negara, tetapi juga terhadap tindakan faktual yang dikualifikasikan sebagai Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (PMHP).

Dalam HAN, ganti kerugian juga merupakan instrumen perlindungan hukum bagi warga negara dalam mewujudkan akuntabilitas dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan terhadap tindakan atau keputusan pemerintah yang menimbulkan kerugian akibat penyalahgunaan wewenang, kesalahan administratif, atau perbuatan melawan hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan. Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara berikut perubahannya tidak memberikan pemaknaan secara definitif mengenai ganti rugi dan kompensasi. Namun, secara kontekstual dalam penjelasan Pasal 120 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan, Besarnya ganti rugi ditentukan dengan memperhatikan keadaan yang nyata. Selanjutnya, Pasal 53 ayat (1) UU PTUN menegaskan hak perorangan atau badan hukum perdata untuk menggugat KTUN yang merugikan, dengan tuntutan pembatalan, ganti rugi, dan/atau rehabilitasi. Pasal 116 mengatur eksekusi putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, termasuk kewajiban pejabat membayar ganti rugi, yang krusial bagi kepastian hukum.

Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan TUN mendefinisikan mengenai ganti rugi dan kompensasi. Berdasarkan pasal 1 angka 1 PP Nomor 43 Tahun 1991, ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban Badan TUN berdasarkan putusan PTUN karena adanya kerugian materiil yang diderita oleh penggugat. Namun, setelah berlakunya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengertian ganti kerugian berkembang tidak hanya akibat keputusan tertulis, tetapi juga akibat tindakan pemerintahan dan penyalahgunaan wewenang.

Unsur-Unsur Ganti Kerugian dalam HAN:

- a. Adanya tindakan atau keputusan pemerintah;
- b. Adanya kesalahan atau pelanggaran hukum administrasi;
- c. Adanya kerugian nyata pada warga negara;
- d. Adanya kewajiban negara memulihkan kerugian.

## **E. Landasan Teoritis / Defenisi**

### **1. Negara Hukum**

Setiap negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan pemerintah harus mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada dasar legalitasnya, baik berdasarkan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Dengan kata lain, pada negara hukum menyatakan bahwa hukumlah yang menjadi faktor penentu bagi keseluruhan dinamika kehidupan sosial, ekonomi dan politik disuatu negara.<sup>6</sup> Latar belakang pemikiran negara hukum lahir dari upaya manusia untuk mengatasi kesewenang-wenangan (absolutisme) dari pemerintah, karena setiap yang memerintah dari segi sosiologi kekuasaan potensial untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Menurut Lord Acton orang yang berkuasa cenderung bertindak sewenang-wenang, hal itu terlihat dari ungkapan yang sangat populer “power tends to corrupts, absolute power corrupts absolutely”. Agar kesewenang-wenangan dapat dihindari dan HAM mendapatkan jaminan maka kekuasaan dari sang penguasa perlu dibatasi oleh hukum.<sup>7</sup>

Konsep *rechstaat* diawali oleh pemikiran Immanuel Kant tentang negara hukum dalam arti sempit sebagai alat bagi perindungan hak-hak asasi individual dan pengaturan negara secara pasif, yakni sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat.<sup>8</sup> Konsep Kant ini, terkenal dengan sebutan *Nachtwakerstaat* atau negara penjaga malam.<sup>9</sup> Seiring perjalanan waktu dan perkembangan masyarakat, paham negara hukum dari Immanuel Kant (negara hukum liberal) kurang memuaskan maka muncul Konsep negara hukum formal (*formaler Rechtsstaat*). Sarjana yang

---

<sup>6</sup> Yuslim, 2016, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1.

<sup>7</sup> Ibid, hlm.2.

<sup>8</sup> Lukman Hakim, Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah Perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan, 2012, SetaraPers, Malang, hlm.53.

<sup>9</sup> M Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, hlm.109.

mengembangkan paham tersebut adalah Friedrich Julius Stahl yang berkebangsaan Jerman dalam bukunya *Philosophie des recht*, terbit pada tahun 1878.<sup>10</sup> Konsep FJ Stahl tentang negara hukum ditandai oleh empat unsur pokok yaitu:

- 1) Pengakuan dan perlindungan terhadap HAM;
- 2) Negara didasarkan teori trias politika (pemisahan dan pembagian kekuasaan negara);
- 3) Pemerintah diselenggarakan berdasarkan UU (*wetmatig bestuur*); dan
- 4) Ada peradilan administrasi negara.

Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika dan Anglo Saxon, Albert Venn Dicey menggagas bentuk negara hukum pada 1885, lewat bukunya *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*. AV Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:

- 1) Surpemasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau terbukti melanggar aturan hukum yang ada;
- 2) Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*);
- 3) Terjaminnya HAM dan hak-hak dasar manusia dalam Konstitusi (*Due Process of Law*):

Perbedaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* ditemukan pada unsur peradilan administrasi. Di negara-negara Anglo Saxon penekanan terhadap prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) lebih ditonjolkan, sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administrasi negara. Prinsip *equality before the law* menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dengan pejabat administrasi negara, harus juga tercermin dalam lapangan peradilan. Pejabat administrasi dan rakyat harus sama-sama tunduk kepada hukum dan bersamaan kedudukannya di hadapan hukum. Berbeda dengan negara Eropa Kontinental yang memasukkan unsur peradilan administrasi sebagai

---

<sup>10</sup> M Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, hlm.109.

salah satu unsur Rechtsstaat maksudnya untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap sikap tindak pemerintah yang melanggar hak asasi dalam lapangan administrasi negara. Selaain itu kehadiran peradilan administrasi akan memberikan perlindungan hukum yang sama kepada administrasi negara yang bertindak benar dan sesuai dengan hukum. Dalam negara hukum harus diberikan perlindungan hukum yang sama kepada warga dan pejabat administrasi negara.

Meskipun antara konsep rechtsstaat dengan rule of law mempunyai perbedaaan latar belakang, pada civil law raja selaku pemegang otoritas tertinggi lebih focus pada pembuatan peraturan sebagai dasar dalam menjalankan kekuasaanya, sedangkan rule of law raja selaku pemegang otoritas tertinggi lebih fokus pada penyelesaian perkara yang putusannya menjadi hukum yang berlaku. Meskipun demikian antara rule of law dengan civil law pada dasarnya sama oleh karena keduanya berkenaan dengan perlindungan atas hak-hak kebebasan sipil warga Negara dari kemungkinan tindakan rechtsstaat yang dikembangkan oleh Julius stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip rule of law yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara hukum modern di zaman sekarang<sup>11</sup>.

Rechstaat merupakan konsep negara hukum yang berasal dari wilayah eropa kontinental dalam perkembangannya pemerintahan yang berdasarkan UU dianggap “lamban” dan karena itu diganti dengan pemerintahan yang berdasarkan hukum atau prinsip rechtmatig bestuur. Dengan demikian, negara hukum formil menjadi negara hukum materil dengan ciri rechtmatig bestuur. Kemudian lahirlah konsep-konsep yang merupakan variant dari rechtstaat seperti *Verzorgingsstaat / Welfare State* (Negara Kesejahteraan). Di dalam negara modern “*Welfare State*” ini tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi setiap orang tetap terjamin. Dengan demikian pemerintah harus memberikan perlindungan bagi warganya bukan hanya dalam bidang politik tetapi juga dalam bidang sosial ekonomi sehingga kesewenang-wenangan dari golongan kaya harus dicegah oleh pemerintah. Oleh sebab itu tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin

---

<sup>11</sup> Hamzah Halim, *Persekongkolan Rezim Politik Lokal: Studi Atas Relasi Antara Eksekutif dan Legislatif*, PuKAp-Indonesia, Makassar, 2009.

kepentingan umum sehingga lapangan tugasnya mencakup berbagai aspek. Jadi didalam Welfare State pemerintah itu disertai *bestuurzorg* yaitu penyelenggaraan kesejahteraan umum.<sup>12</sup> Sehingga dalam negara kemakmuran, negara adalah satu-satunya alat untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat untuk kepentingan seluruh rakyat dan negara.<sup>13</sup>

E. Utrecht dalam bukunya menuliskan bahwa: “mengingat peranan negara semakin besar dan luas memasuki hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat serta beranekaragamnya tantangan yang dihadapi yang berkembang dengan cepat dan menuntut segera penyelesaian, maka untuk itu pemerintah memerlukan *Freies Ermessen* atau *discretionaire*”.<sup>14</sup> *Freies Ermessen* adalah wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak yang datang secara tiba-tiba belum ada peraturannya. Kebijakan itu diambil tanpa dilandasi oleh peraturan umum yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat kebijakan tersebut.

Kebijakan itu dalam praktiknya sering dituangkan dalam berbagai bentuk, seperti surat edaran, pedoman, pengumuman, surat keputusan yang bersifat abstrak dan umum, bahkan dalam bentuk peraturan yang disebut *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu). Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan atas hukum, khususnya dilihat dari kacamata hukum administrasi, ternyata lembaga *freies Ermessen* atau *discretionaire* ini telah menimbulkan berbagai dilema dan menjadikan berbagai persoalan serius. Bagi suatu negara yang didasarkan atas hukum, mengharuskan agar setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah didasarkan atas wewenang undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan asas legalitas. *Freies Ermessen* atau *discretionaire* ini telah menjadi salah satu sumber yang menyebabkan banyaknya timbul sengketa antara pejabat tata usaha negara dengan warga, terutama dalam hal dikeluarkannya suatu keputusan (*beschikking*). *Freies Ermessen* yang dilaksanakan dan dituangkan dalam suatu bentuk keputusan, jika menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata, dapat dinilai sebagai keputusan yang bertentangan dengan

---

<sup>12</sup> Nurul Qamar, Loc cit., hlm.42.

<sup>13</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2007,Latihan Ujian Ilmu Negara, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.47.

<sup>14</sup> Prof. Dr. Abdul Aziz Nasihuddin dkk, Teori Hukum Pancasila, CV. Elvaretta Buana, Januari 2024. Hlm.5.

perundang-undangan yang berlaku (*onrechtmatige overheidsdaad*) atau dinilai sebagai perbuatan (keputusan) yang dikeluarkan atas dasar sewenang-wenang (*willikeur* atau *abus de droit*) atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Akibat penggunaan *freies Ermessen* seperti tersebut di atas, dapat dinyatakan bertentangan dengan hukum dan bahkan merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia, sehingga menimbulkan kerugian bagi warga. Untuk itu kehadiran hukum administrasi dan asas-asas umum pemerintahan yang layak serta peradilan administrasi menjadi sangat penting, lebih-lebih bagi suatu negara yang menganut paham *rechtsstaat* yang dibangun di atas falsafah individualisme dan liberalisme. Kehadiran peradilan administrasi di sini menjadi sangat penting untuk memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan individu dan menyebabkan serta melindungi hak-hak asasi manusia.

Ikrar Athena 1955 dari International Commission of Jurist mengemukakan bahwa sebagai prinsip utama negara hukum (*rule of law*) ialah: a. negara harus tunduk kepada hukum; b. pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah *rule of law*; c. hakim-hakim harus dibimbing oleh *rule of law*, melindungi dan menjalankan tanpa takut, tanpa memihak dan menentang oleh setiap campur tangan pemerintah atau partai-partai terhadap kebebasannya sebagai hakim.<sup>15</sup> E. Utrecht dan Rochmat Soemitro memberikan dua macam asas yang merupakan ciri negara hukum yaitu: “asas legalitas dan asas perlindungan terhadap kebebasan setiap orang dan terhadap hak-hak asasi manusia lainnya”. Berdasarkan sejarah kelahiran, perkembangan, maupun pelaksanaannya di berbagai negara, konsep negara hukum sangat dipengaruhi dan bahkan tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi serta asas konstitusional, karena hukum yang hendak ditegakkan dalam negara hukum agar hak-hak asasi warganya benar-benar terlindungi haruslah hukum yang benar dan adil, yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat dan dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara konstitusional tertentu.

Mukhtie Fadjar mengemukakan bahwa elemen-elemen yang penting dari sebuah negara hukum, yang merupakan ciri khas dan tidak boleh tidak ada (merupakan syarat mutlak), sebagai berikut: a. asas pengakuan dan perlindungan

---

<sup>15</sup> *Ibid* hlm. 6.

hak-hak asasi manusia; b. asas legalitas; c. asas pembagian kekuasaan negara; d. asas peradilan yang bebas dan tidak memihak; e. asas kedaulatan rakyat; f. asas demokrasi; dan g. asas konstitusional.<sup>16</sup>

## 2. Teori Wewenang

Dalam literatur Hukum Administrasi dikenal tiga cara perolehan wewenang atau kewenangan berurut-turut: atribusi, delegasi, dan mandat, dalam dimensi legalitas tindak pemerintahan. Ketiga cara memperoleh wewenang tersebut yakni sebagai berikut:

a) Atribusi, pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada organ atau badan/pejabat pemerintah, inilah yang disebut “atribusi”. Dalam konteks ini “pembentuk undang-undang menciptakan suatu wewenang pemerintahan ‘yang baru’ dan menyerahkannya kepada suatu lembaga/organ pemerintahan. Penyerahan wewenang itu bisa kepada lembaga/organ pemerintahan yang telah ada atau untuk lembaga/organ pemerintahan yang baru diciptakan. Sejalan dengan H.D. van Wijk, ahli Hukum Administrasi Indonesia, Philipus M. Hadjon, (Guru Besar Universitas Airlangga), menjelaskan inti teori atribusi cara memperoleh wewenang pemerintahan dideskripsikan, sebagai berikut:

- 1) Atribusi merupakan cara yang normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan;
- 2) Atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (besluit) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil;
- 3) Atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya atau didistribusinya kepada organ tertentu;
- 4) Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam UUD; dan pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan;
- 5) Dalam hukum administrasi positif ditemukan berbagai ketentuan tentang atribusi. Dalam hukum positif kita (Indonesia), contoh tentang pembentukan wewenang atribusi, antara lain: Pasal 4 ayat (1) UUD 1945: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan”; Pasal 76 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup:

---

<sup>16</sup> *Ibid* hlm. 7.

“Menteri, Gubernur, atau Bupati dapat menerapkan sanksi administratif kepada penanggung jawab usaha....dst.; Dalam Perda Bangunan ditemukan berbagai variasi pemberian wewenang atribusi, misalnya: “dilarang tanpa izin Bupati untuk mendirikan bangunan di wilayah .... Rumusan larangan tersebut sekaligus menetapkan wewenang atribusi dari Bupati untuk memberikan izin Mendirikan Bangunan.<sup>17</sup>

b) Delegasi, bentuk penyerahan wewenang oleh organ atau badan dan/atau pejabat pemerintah pemegang wewenang atribusi kepada organ atau badan dan/atau pejabat lain, dengan ketentuan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya ketangan penerima delegasi, yang disebut delegataris. Philipus M. Hadjon, merujuk AWB (Algemene Wet Bestuursrecht), ketentuan Artikel 10:3 untuk memahami konsep delegasi. Dalam artikel 10: 3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat “besluit”) oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Yang melimpahkan wewenang disebut delegans dan yang menerima wewenang disebut delegataris. Selanjutnya dengan merujuk pendapat J.B.J.M. ten Berge, ia menyebutkan ada lima syarat delegasi, yaitu:

- 1) Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang- undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundangundangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi. - kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut. - adanya peraturan kebijakan (beleidregel) untuk memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>18</sup> Mandat, dipahami juga sebagai bentuk penyerahan wewenang oleh organ atau badan dan/atau pejabat pemerintahan kepada pegawai bawahannya yang bertindak atas nama organ/badan dan/atau pejabat pemberi

---

<sup>17</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum, Setara Press Malang jatim, 2018, hlm. 157.*

<sup>18</sup> *Ibid, hlm. 158*

mandat yang disebut mandatans. Secara teoritis perlu dicermati penjelasan H.D van Wijk/Konijnenbelt, yang intinya, sebagai berikut:

- 1) Mandate terjadi bila organ atau badan yang secara resmi memiliki wewenang pemerintahan tertentu (atribusi atau delegasi) tidak dapat menangani sendiri wewenang tersebut, para pegawai bawahan dapat diperintahkan untuk menjalankan atas nama organ atau badan/ pejabat yang sesungguhnya diberi wewenang;
- 2) Pada mandat kita tidak bisa berbicara tentang pemindahan wewenang dalam arti yuridis;
- 3) Meskipun yang menjalankan wewenang itu penerima mandat tetapi secara yuridis keputusan yang ditetapkan merupakan keputusan organ atau badan/pejabat pemberi mandat, di sini sesungguhnya kita berbicara tentang bentuk perwakilan organ/badan pemerintahan;
- 4) Pemberi mandat (mandatans) juga tetap dapat menangani sendiri wewenang bilamana ia kehendaki, dan bisa memberikan segala petunjuk kepada para mandatarisnya; dan
- 5) Pada akhirnya pemberi mandat (mandatans) lah yang secara yuridis bertanggung jawab dan bertanggung gugat atas tindakan atau keputusan penerima mandat (mandataris), karena keputusan yang diambil berdasarkan mandat, dan perkataan mandataris secara yuridis tidak lain dari perkataan mandatans.
- 6) Mandat dapat juga terjadi kepada “bukan bawahan”, dengan syarat: 1) mandataris menerima pemberian mandat, 2) wewenang yang diberikan adalah wewenang sehari-hari, dan 3) ketentuan perundang-undangan tidak menentang pemberian mandat itu.<sup>19</sup>

Menurut pandangan para ahli Hukum Administrasi, dari sisi tanggung jawab dan tanggung gugat dalam memperoleh wewenang pemerintahan berdasarkan delegasi dan mandat terdapat perbedaan prinsipial. Perbedaannya dalam hal tanggung jawab dan tanggung gugat jabatan, dapat disebutkan pada delegasi terjadi penyerahan

---

<sup>19</sup> *Ibid, hlm. 159.*

wewenang dari organ atau badan yang memiliki wewenang atribusi kepada badan dan/atau pejabat lain, di mana penerima delegasi menjalankan wewenang atas namanya sendiri dalam menetapkan keputusan, maka tanggung jawab dan tanggung gugat sepenuhnya berada pada delegataris. Oleh karena itu jika terjadi sengketa TUN, delegatarislah yang dapat digugat di muka PTUN. Pada mandat, karena dalam penyerahan wewenang itu penerima mandat (mandataris) hanya mewakili pemberi mandat (mandatans), mandataris menetapkan keputusan atas nama mandatans, maka mandataris tidak bertanggung jawab dan tidak bertanggung gugat kepada pihak ketiga apabila timbul sengketa TUN. Karena mandataris tidak memiliki tanggung jawab jabatan, dan tidak dapat digugat di PTUN.

Wewenang atau kewenangan badan dan/atau pejabat serta penyelenggara negara lainnya merupakan pencerminan asas legalitas bagi “tindak pemerintahan” yang dalam konsep Ilmu Hukum Belanda disebut “bestuurshandelingen”. Oleh karena itu sesuai dengan asas legalitas, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam melakukan “tindak pemerintahan” (bestuurshandelingen) senantiasa harus berdasarkan peraturan perundang-undang dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (algemene beginsellen van behoorlijk bestuur) disingkat AAUPB. Menurut Van Poelje sebagaimana dikutip oleh Kuntjoro Purbopranoto, memberi arti bahwa “tindak pemerintahan” sebagai tindakan yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan, penguasa (overheid) sama dengan badan dan/atau pejabat pemerintahan. Tindak pemerintahan (bestuurshandelingen) dibedakan atas “tindakan nyata” atau “tindakan materiil” (fetelijke handelingen) dan “tindakan hukum pemerintah (srechtshandelingen). Tindak pemerintahan nyata atau materiil (fetelijke handelingen) dimaknai suatu tindakan faktual pejabat pemerintahan, contohnya seorang Gubernur meresmikan bangunan infrastruktur, Jalan Tol. Karena tindakan pemerintah yang bersifat faktual dipandang tidak menimbulkan akibat hukum, dalam literatur hukum tidak relevan dibahas.

Tindak hukum pemerintahan (bestuur rechts handelingen) dimaknai sebagai pernyataan kehendak dari organ atau badan/ pejabat pemerintah, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Dari pemahaman itu dapat dirinci unsur-unsur tindakan hukum pemerintah (bestuursrecht handelingen) yaitu: (1) tindakan dilakukan oleh organ/badan pemerintah

(bestuursorganen), (2) tindakan dilakukan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, (3) berisi pernyataan kehendak organ/badan pemerintah, (4) dimaksudkan menimbulkan akibat hukum menjalankan fungsi pemerintahan. Ternyata dalam teori dan yurisprudensi di Negeri Belanda berkenaan dengan “tindakan hukum pemerintah” (bestuursrechtshandelingen) mengalami perkembangan; dalam arti pada awalnya “tindak hukum pemerintahan” dianut paham sempit hanya berupa “tindakan hukum publik”. Kemudian dianut pandangan “tindakan hukum pemerintah” dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan arti luas baik di bidang “hukum publik” maupun di bidang “hukum privat”.

Di Negeri Belanda, teoritis hukum, J.A. Loef, H. Dooyewerd, dan Paul Scholen, menganut paham sempit, bahwa pemerintah atau administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan tidak dapat memakai hukum privat. Jadi, tindakan hukum pemerintah hanya di bidang hukum publik. Di balik itu Huart, G.J. Wiarda, dan Kranenburg, menganut paham yang luas bahwa tindakan hukum pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan dapat dilakukan baik dalam hukum publik maupun dalam hukum privat. Alasannya, apabila tidak ada norma-norma Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi yang mengatur hubungan hukum antara badan dan/atau pejabat pemerintahan dengan subyek hukum dalam penyelenggaraan kepentingan khusus dalam bidang pemerintahan dan kesejahteraan (bestuurzorg) pemerintah dapat menggunakan aturan-aturan hukum privat.

Yuris Indonesia, E. Utrecht, menganut paham luas, bahwa tindakan hukum pemerintah dapat menggunakan hukum privat, alasannya bahwa “sejalan dengan perkembangan cara memerintah dari cara sepihak dengan menetapkan peraturan-peraturan (regulerend) dan penetapan-penetapan (beschikking) kini bergeser kepada **kerja sama** (cetak tebal dari penulis) dengan subyek hukum baik individu, masyarakat maupun badan hukum perdata. Pelaksanaan kerja sama sebagian besar menggunakan ketentuan-ketentuan hukum privat.<sup>20</sup> Philipus M. Hadjon, menyatakan bahwa “tindak pemerintahan” yang berupa tindakan hukum terdiri atas: (1) tindakan hukum publik, dan (2) tindakan hukum privat. Ini berarti jika badan dan/atau pejabat pemerintah menyepakati perjanjian menurut aturan hukum perdata, maka kedudukan

---

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 161

antara negara dan warga masyarakat atau badan hukum perdata sama/ sederajat berdasarkan hukum privat. Berbeda halnya pandangan Indroharto (1995) bahwa dalam hubungan antara pemerintah dan pihak ketiga di bidang hukum perdata sekalipun, pemerintah selalu memiliki posisi khusus, karena: (1) Pemerintah tidak dapat melepaskan dirinya sebagai penjaga kepentingan umum, dengan kewajiban memperhatikan ketentuan hukum publik, (2) Kekuatan mengikat perjanjian antara pemerintah apalagi tentang wewenang pemerintah tidak dapat sama seperti perjanjian antarwarga, (3) Pengakuan Paul Scholten batas antara bidang hukum sukar diadakan, dan ada tanda-tanda hukum publik makin meluas dan menggerogoti segi hokum lain.

Di Indonesia, terkenal Yurisprudensi MA, No.838 K/Sip/1971 tertanggal 3 Maret 1971, tampaknya mengikuti ajaran HR dalam Osterman Arrest tahun 1924 yurisprudensi perbuatan melawan hukum penguasa (OOD) menggunakan dua alasan saja, yakni (1) perbuatan penguasa melanggar hak subyektif orang lain, dan (2) perbuatan penguasa melanggar kewajiban hukumnya sendiri, baik yang bersifat publiekrechtstelijk (hukum publik) maupun privaatrechtstelijk (hukum privat). Dalam perkembangannya MA mengeluarkan surat edaran, SEMA, No. MA/Pemb./0157/1977, tetanggal 25 Februari 1977, yang pada pokoknya berisi: “petunjuk agar yurisprudensi dalam Putusan MA, No.838 K/Sip/1971, tertanggal 3 Maret 1971 disempurnakan, bahwa Hakim perlu menyadari falsafah hidup bangsa Indonesia menghendaki keseimbangan antara perlindungan terhadap individu dan kepentingan terhadap persekutuan seperti penguasa. Hakim dalam menentukan adanya PMHP, agar tidak hanya melihat perbuatan materiil yang dilakukan oleh penguasa, tetapi juga memperhatikan kaidah hukum tidak tertulis. Secara universal telah diterima adanya Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur) sebagai aturan hukum tidak tertulis yang mengikat penguasa dalam melaksanakan fungsinya”. Ini harus dipahami bahwa MA menganut doktrin bahwa sesuai dengan perkembangan Yurisprudensi bahwa badan dan/atau pemerintah serta penyelenggara negara lainnya dalam tindakan hukum pemerintah terikat pada UU dalam arti materiil dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004 jo. UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menentukan “alasan untuk mengajukan gugatan atas Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu: (a) bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan, (b) melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik”. Doktrin mengelompokkan AAUPB atas dua kelompok yaitu: “asas-asas formieel” dan “asas-asas materieel”.

Literatur Hukum Administrasi Indonesia, AAUPB dalam perbandingan, pendapat dari Komisi De Monchi dilanjutkan oleh van Greenten, Crince La Roi dan Koentjoro Purbopranoto, Yurisprudensi, dan ketentuan hukum positif yakni UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara jls. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Berikut adalah beberapa pandangan terkait perbandingan tentang AAUPB. (i) Crine La Roi (1978) mengemukakan sebelas butir AAUPB, yaitu: (1) Asas kepastian hukum; (2) Asas keseimbangan; (3) Asas bertindak cermat; (4) Asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan; (5) Asas tidak boleh mencampurkan kewenangan; (6) Asas kesamaan dalam mengambil keputusan; (7) Asas permainan yang jujur; (8) Asas keadilan atau kewajaran; asas larangan bertindak sewenang-wenang (*wilkeuur*); (9) Asas menanggapi harapan yang wajar; (10) Asas meniadakan akibat-akibat keputusan yang batal; (11) Asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi: (ii) Koentjoro Purbopranoto dua asas lagi yaitu; (1) Asas kebijaksanaan; dan (2) Asas penyelenggaraan kepentingan umum. Kedua asas itu sesuai dengan alam pikiran bangsa Indonesia.<sup>21</sup>

Yurisprudensi di Indonesia dalam mengaplikasikan A.A.U.P.B., mengutamakan: (i) Asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*); (ii) Asas larangan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*); (iii) Asas larangan diskriminasi (asas persamaan); (iv) Asas bertindak cermat; dan (v) Asas keseimbangan (*proporsional*).

UU No. 28 Tahun 1999 jo. UU No. 9 Tahun 2004, menentukan asas-asas penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, diberlakukan juga sebagai alasan untuk mengajukan gugatan ke PTUN dalam sengketa TUN dengan alasan melanggar A.A.U.P.B, mencakup:

---

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (An Introduction Indonesia Administration Law), Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1990, hal. 431.

- i. Asas kepastian hukum, mengandung arti bahwa dalam negara hukum berlaku asas mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan;
- ii. Asas tertib penyelenggaraan negara, yakni mengutamakan asas landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
- iii. Asas keterbukaan, yakni asas yang membuka diri terhadap hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak-hak pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- iv. Asas kepentingan umum, yakni asas yang mengedepankan kepentingan rakyat bersama secara keseluruhan daripada perseorangan atau individu;
- v. Asas proporsionalitas, yakni asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
- vi. Asas profesionalitas, yakni asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan peraturan perundang-undangan; dan
- vii. Asas akuntabilitas, yakni asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan.<sup>22</sup>

Menurut hukum positif, ketujuh asas ini identik dengan AAUPB. Dari sisi doktrin kurang tepat karena fungsi asas sebagai meta-norma, sedangkan undang-undang merupakan norma hukum, disamping itu AAUPB lahir dan berkembang dari ajaran dalam ilmu hukum (doktrin) dan dikukuhkan melalui yurisprudensi, dan masih akan berkembang, tidak statis seperti norma pada undang-undang.

### **3. Teori Perlindungan Hukum**

Teori ini menjelaskan aspek perlindungan hukum bagi rakyat dalam perspektif Hukum Pemerintahan atau Hukum Administrasi terutama mengenai konsep, prinsip, sarana perlindungan hukum dan bentuknya. Perlindungan hukum

---

<sup>22</sup>W. Riawan Tjandra, Pengantar Hukum Administrasi Negara., hal. 75., Bandingkan dengan Pasal 10 ayat (1) UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, AAUPB yaitu: a.kepastian hukum, b. kemanfaatan, c. ketidakberpihakan, d. kecermatan, e. tidak menyalahgunakan kewenangan, f.keterbukaan, g. kepentingan umum, dan h. pelayanan yang baik.

perspektif Hukum Administrasi terkait dengan jaminan bahwa hak rakyat dihormati dalam rangka pelayanan publik berkenaan “tindak pemerintahan” berdasarkan atas asas negara hukum. Kepustakaan Hukum Pemerintahan Negeri Belanda, istilah perlindungan hukum bagi rakyat digunakan term “rechtsbescherming van de burgers tegen de overheid”. Konsep ini dimaknai bahwa hak-hak rakyat dijamin dari tindakan hukum pemerintah (bestuursrecht handelingen) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” dalam penegakkan The General Principal of Good Governance. Dalam konteks keindonesiaan Philipus M. Hadjon, istilah yang dipandang tepat adalah “perlindungan hukum bagi rakyat”, bukan “perlindungan hukum bagi rakyat terhadap pemerintah”, seperti konsep Hukum Belanda, dengan argumentasi, (i) istilah “rakyat” sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah “pemerintah”; (2) dicantumkannya “terhadap pemerintah” atau “terhadap tindak pemerintahan”, menimbulkan kesan seolah-olah ada konfrontasi antara rakyat yang diperintah dan pemerintah sebagai yang memerintah, pandangan demikian bertentangan dengan Pancasila, falsafah hidup negara kita yang memandang rakyat dan pemerintah partner dalam mewujudkan cita-cita negara.

Merujuk argumentasi bahwa Pancasila sebagai dasar falsafah negara yang melandasi “perlindungan hukum bagi rakyat”, konsep perlindungan hukum di Indonesia harus dimaknai adalah penghayatan atas kesadaran akan perlindungan bagi harkat dan martabat manusia yang bersumber pada asas Negara Hukum Pancasila. Kepustakaan secara teoritis menganalisis “sarana perlindungan hukum bagi rakyat, titik sentranya pada “tindakan hukum pemerintah”, karena itu disebutkan ada dua sarana yaitu: (1) perlindungan hukum preventif, dan (2) perlindungan hukum represif. Dalam kepustakaan dinyatakan bahwa sarana perlindungan hukum preventif yang bertujuan mencegah terjadinya sengketa perkembangannya agak ketinggalan dibandingkan perlindungan hukum represif yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Namun diakui pula kini perlindungan hukum preventif mempunyai peranan penting, dan bahkan di Indonesia, mulai berkembang di era kebebasan berekspresi didukung pula dengan diaturnya dalam peraturan perundang-undangan bentuk sarana perlindungan hukum preventif. Contoh UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menentukan bentuk sarana perlindungan hukum

preventif atas “tindakan hukum pemerintah” (bestuurs rechtshandelingen), berupa “Upaya Administratif” terdiri atas: (1) keberatan (inspraak), dan (2) banding administrasi (administratiefsberoep). Ditentukan dalam Pasal 76 UU No. 30 Tahun 2014, ayat (1) “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan, yang diajukan oleh Warga Masyarakat”; dan ayat (2) “Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Warga Masyarakat dapat mengajukan banding kepada atasan Pejabat”.

UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, mengatur bentuk sarana perlindungan hukum preventif, berupa “pengaduan masyarakat” melalui Ombudsman yang berfungsi sebagai pengawas terhadap kinerja pejabat-pejabat publik. Harjono mengemukakan antara lain: “perlindungan hukum preventif yang merupakan upaya non-yudisial untuk mencegah terjadinya tindakan yang melanggar hak warga masyarakat sebagai subyek hukum, dilakukan dengan memberi peringatan, teguran, somasi, keberatan, dan pengaduan”. Ini menunjukkan bahwa sarana “perlindungan hukum bagi rakyat” dalam bentuk perindungan hukum preventif di Indonesia, mulai berkembang, seperti halnya yang sudah berlangsung lebih dahulu di Eropa. Di Negara-negara Eropa, penelitian team Council of Europe tentang “The Protection of the Individual in relation to Act of Administrative Authority” (pada tahun 1975) menitikberatkan pada sarana perlindungan hukum preventif, di antaranya mengenai “the right to heard and access to information” (hak untuk didengar dan akses memperoleh informasi). Hasil penelitan menunjukkan, terdapat tiga kategori berkenaan dengan “the principle the hearing the parties”. Pertama, negara-negara yang memiliki undang-undang tentang ketentuan umum prosedur administrasi negara pada dasarnya mengakui hak-hak tersebut, seperti: Austria, Republik Federasi Jerman, Norwegia, Spanyol, Swedia, dan Swiss. Kedua, negara-negara yang tidak memiliki undang-undang tentang ketentuan umum prosedur administrasi negara namun hak itu diakui sebagai suatu ketentuan umum (generale rule), seperti: Denmark dan Finlandia. Ketiga, negara-negara yang tidak memiliki ketentuan umum prosedur administrasi negara namun menjamin hak-hak

tersebut dalam kasus-kasus tertentu, seperti: Turki, Belgia, Luxemburg, Prancis, dan Inggris.<sup>23</sup>

Dalam kaitan sarana perlindungan hukum preventif, bahwa hasil penelitian “the right to be heard” (hak untuk didengar) punya dua arti penting dan tujuan ganda. Arti penting tersebut mencakup: pertama, individu yang terkena tindak pemerintahan dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya; kedua, cara demikian menunjang suatu pemerintahan yang baik (good administration) dan dapat ditumbuhkan saling percaya antara yang memerintah dan yang diperintah. Dengan perkataan lain “the right to be heard” mempunyai tujuan ganda, yaitu menjamin keadilan dan menjamin suatu pemerintahan yang baik. Dengan adanya hak untuk didengar, kemungkinan terjadinya sengketa antara pemerintah dan rakyat dapat dikurangi.

Di Negeri Belanda, menurut J.B.J.B.M. ten Berge, berkaitan dengan penggunaan kewenangan pemerintah, ada tiga bentuk perlindungan hukum (rechtsbescherming), mencakup:

- i. Bescherming via de democratie (Perlindungan melalui demokrasi), bentuknya setiap warga negara dapat mengajukan petisi kepada pemerintah kota, pemerintah provinsi, atau parlemen, sesuai dengan ketentuan Pasal 5 Grondwet (UUD Belanda).
- ii. Bescherming via bestuurlijk-hierarchische verhoudingen (perlindungan melalui hubungan hierarki pemerintahan), bentuknya banding administrasi berkaitan dengan kewenangan pejabat pemerintah atasan, misalnya hak memberikan atau menolak persetujuan keputusan pemerintah kota oleh pemerintah provinsi, berdasarkan pertimbangan keabsahan (rechmatigheid), dan kepentingan umum (doelmatigheid), sesuai dengan ketentuan Pasal 28 Wet op de ruimtelijke ordening (UU Penataan Ruang).
- iii. Bescherming via juridische voorzieningen (perlindungan melalui pengaturan juridis), bentuk layanan bahwa keputusan penguasa yang disengketakan

---

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Edisi Khusus Peradaban, 2007, hal. 4.

melalui kewenangan kekuasaan kehakiman, baik oleh hakim pengadilan perdata, maupun badan-badan khusus sebagai pengadilan administrasi.<sup>24</sup>

Dari ketiga bentuk perlindungan hukum yakni “melalui demokrasi” dalam bentuk petisi baik kepada pemerintah daerah maupun parlemen, dan bentuk perlindungan hukum “melalui banding administrasi” (administratief beroep), jelas merupakan sarana perlindungan non-yuridis atau perlindungan hukum yang bersifat preventif. Di balik itu perlindungan hukum melalui kontrol yuridis, yakni penanganan perlindungan oleh badan peradilan baik keperdataan, maupun badan peradilan administrasi khusus adalah perlindungan hukum represif.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif yang memfokuskan analisis pada kaidah atau norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, bukan pada perilaku manusia atau fakta sosial. Secara khusus, penelitian ini menganalisis konsep "Tindakan Faktual" berdasarkan UUAP. “Amiruddin dan Zainal Asikin menyatakan bahwa, “Pada penelitian hukum jenis ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in books) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas”.<sup>25</sup> Hal ini juga dikemukakan oleh Sudikno Mertokusomo. Menurut Sudikno Mertokusomo penelitian hukum normatif, adalah penelitian hukum yang meneliti kaidah atau norma.<sup>26</sup> Dengan demikian, pengkajian dalam penelitian ini akan bertumpu pada premis normatif.

---

<sup>24</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, op.cit. hlm. 168.

<sup>25</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2008, Pengantar Metode Penelitian Hukum, cetakan keempat, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 118.

<sup>26</sup> Sudikno Mertokusumo, 2014, Penemuan Hukum, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, (Selanjutnya disebut Sudikno Mertokusumo II), h.37.

## 2. Jenis Pendekatan.

Penelitian ini menggunakan sejumlah metode yang biasa ditemukan dalam penelitian hukum normatif yaitu pendekatan kasus (The Case Approach), pendekatan peraturan perundang-undangan (The Statute Approach), pendekatan konseptualisasi, dan analisis konsep hukum untuk memastikan ketelitian dan konsistensi dengan sifat masalah yang membungkus. Spesifik dari mencakup subjek konflik administrasi negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diperiksa dengan menggunakan metode ini secara komplementer.<sup>27</sup>

Untuk mengimplementasikan strategi legislatif, kami melihat sejumlah undang-undang dan aturan yang berkaitan dengan subjek konflik administrasi negara, seperti UU Administrasi Pemerintahan (No. 30 Tahun 2014) dan UU tentang Pengadilan Tata Usaha Negara Negara.<sup>28</sup> Selain itu, untuk memahami bagaimana peradilan tata usaha negara menerapkan standar hukum, metode kasus digunakan dengan meninjau pengadilan terkait. Untuk memahami lebih jauh kerangka hukum dari isu-isu yang membebani, penelitian ini menggunakan metode konseptual untuk meninjau teori, konsepsi, dan doktrin hukum administrasi negara yang mapan dalam literatur akademik.<sup>29</sup>

## 3. Sumber Bahan Hukum.

Sumber hukum primer dan sekunder digunakan untuk penelitian ini. Penelitian ini memanfaatkan sumber primer dan sekunder di bidang hukum, antara lain:

- 1) Teks dasar hukum, termasuk norma dan prinsip-prinsip hukum. Salah satu format yang mungkin untuk dokumen yang dapat ditegakkan secara hukum yang berkaitan dengan penelitian ini adalah kumpulan aturan dan regulasi dasar:
  - a. Pada tahun 1945, Republik Indonesia menulis konstitusinya.
  - b. Undang-undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, Nomor 5 Tahun 1986

---

<sup>27</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. ke-17, Kencana, Jakarta, 2022, hlm. 133–177.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 136.

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 14–15.

- c. Undang-Undang 30 Tahun 2014 Berkaitan dengan Pengelolaan Pemerintahan.
  - d. Peraturan Mahkamah Agung
- 2) Artikel dan jurnal dari pertumbuhan online, serta pandangan ahli hukum (doktrin) dan buku hukum (buku teks), merupakan sumber informasi daya hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini.
  - 3) Penelitian ini mengandalkan kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia sebagai sumber hukum tersiernya.

#### **4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan penelitian perpustakaan sebagai metode pengumpulan informasi hukum; Secara khusus, mencari, menginventarisasi, dan meninjau materi hukum yang berkaitan dengan subjek penelitian. Kata Bahder Johan Nasution sumber daya hukum, termasuk undang-undang, peraturan, dan karya ilmiah tentang masalah ini, adalah sarana utama di mana penelitian hukum normatif mengumpulkan informasinya.<sup>30</sup> Penelitian ini menggunakan tiga jenis sumber daya hukum yang berbeda: primer, sekunder, dan tersier. Preseden hukum, undang-undang, dan peraturan yang berkaitan dengan pengadilan tata usaha negara bagian dan pokok bahasan kasus tersebut dianggap sebagai sumber primer.<sup>31</sup> Ensiklopedia hukum, artikel ilmiah, novel, dan pernyataan Saksi ahli adalah contoh sumber daya hukum sekunder yang membahas hukum prosedur administrasi dan hukum administrasi negara bagian. Materi hukum tersier, di sisi lain, merupakan sumber tambahan yang memberikan penjelasan tentang ide dan terminologi hukum melalui ensiklopedia hukum, kamus, dan indeks.<sup>32</sup> Untuk mendukung proses analisis hukum yang menyeluruh, semua dokumen hukum ini dikumpulkan dan diatur secara metodologis sesuai dengan seberapa relevan dengan masalah penelitian.

#### **5. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk analisis materi hukum dengan mengacu pada proses penalaran hukum. Menurut Bahder Johan Nasution materi hukum yang dikumpulkan melalui interpretasi, sistematisasi, dan

---

<sup>30</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm. 86.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 88.

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 89 – 90.

penilaian norma hukum yang relevan diolah untuk melakukan analisis dalam penelitian normatif.<sup>33</sup> Langkah pertama dalam menganalisis materi hukum adalah menganalisis peraturan perundang-undangan yang relevan. Secara khusus, kita melihat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang keduanya berkaitan dengan subjek konflik tata usaha negara. Selain itu, informasi hukum diatur sedemikian rupa sehingga memudahkan untuk mengidentifikasi bagaimana ketentuan yang berbeda berhubungan satu sama lain, apakah itu cocok, dan apakah ada standar konflik. Langkah terakhir dari analisis adalah membuat kesimpulan secara deduktif, artinya menjauhi prinsip-prinsip hukum yang luas dan menerapkannya pada masalah hukum yang lebih konkret. Tujuan dari strategi analitis ini adalah untuk menemukan solusi yang masuk akal, konsisten, dan masuk akal secara hukum untuk tantangan penelitian.<sup>34</sup>

#### **G. Sistematika Penulisan**

Peneliti menyusun proposal penulisan ini menjadi banyak bab, antara lain:

Bagian pertama dari penelitian adalah pendahuluan, yaitu Bab I. Penelitian tentang konsekuensi perluasan objek terhadap TUN berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 sangat dibutuhkan, dan hal ini dijelaskan dalam Bab I, yang juga memberikan sejarah permasalahan. Sebagai garis besar struktur pembahasan skripsi. bab ini juga menyederhanakan pembahasan isu, tujuan dan penghargaan penelitian, serta sistematika penulisan.

Bestuurshandelingen, atau tindakan pemerintah, didefinisikan dalam HAN dan dibahas dalam Bab II. Bestuurshandelingen, turunannya (seperti KTUN), tindakan pemerintah faktual, dan jenis tindakan hukum publik lainnya didefinisikan, dikarakterisasi, dan diklasifikasikan dalam bab ini. Untuk memahami kegiatan pemerintah yang dapat menyebabkan konflik administratif dan konsekuensi hukum, bab ini berupaya memberikan kerangka teoritis dan konteks.

Bab III memberikan garis besar umum tentang perlakuan hukum perdata dan hukum administrasi negara bagian terhadap Perbuatan yang Melanggar Hukum

---

<sup>33</sup> Ibid., hlm. 95.

<sup>34</sup> Ibid., hlm. 99.

(PMH) dan Perbuatan yang Melanggar Hukum oleh Penguasa (PMHP). Tidak hanya itu, bab ini juga menjelaskan peran dan kekuasaan Pengadilan Tata Usaha Negara (PERATUN), sebuah pengadilan yang dapat menyelesaikan masalah yang melibatkan TUN. Untuk memberikan dasar untuk kajian di masa depan, bagian ini akan mencoba mendefinisikan PMH, PMHP, dan masalah administrasi negara dari sudut pandang konteks dan hukum.

Dari penelitian ini ada di Bab IV, yang mencakup temuan dan analisis terperinci. Bab ini memberikan analisis normatif tentang isu-isu yang dibahas dengan hubungan menarik antara persyaratan PPU dan gagasan HAN. Topik yang dibahas meliputi tindakan praktis yang diambil terhadap PMHP (OOD) UUAP, bagaimana penyelesaian harus diselesaikan dalam negosiasi administratif yang melibatkan pemerintah setelah izinnnya UUAP, dan bagaimana kepastian hukum penyelesaian atas tindakan pemerintah yang dipengaruhi oleh posisi PERMA Nomor 2 Tahun 2019.

Pada Bab V, bab terakhir, temuan disajikan sebagai respons terhadap penelitian dan pembahasan dari Bab IV. Selanjutnya, bab ini menawarkan usulan normatif dan konstruktif untuk pengembangan dan implementasi hukum administrasi negara di masa depan kepada pembuat undang-undang, pejabat pemerintah, dan praktisi hukum.