

## KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG BERPOTENSI MENIMBULKAN AKIBAT HUKUM SEBAGAI OBJEK SENGKETA DI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

### ADMINISTRATIVE DECISIONS WITH POTENTIAL LEGAL CONSEQUENCES AS OBJECT OF DISPUTE IN THE STATE ADMINISTRATIVE COURT

Muhammad Amin Putra <sup>1, a, \*</sup>

<sup>1</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura, Kota Jayapura, Indonesia

<sup>a</sup> [muhammadaminputra@gmail.com](mailto:muhammadaminputra@gmail.com)

\* Corresponding author

#### INFO ARTIKEL

##### Histori Artikel

Diterima 31/12/2019  
Direvisi 11/02/2020  
Disetujui 17/03/2020

##### Kata Kunci

Berpotensi  
Menimbulkan Akibat  
Hukum;  
Keputusan Deklaratif;  
Keputusan Konstitutif;  
Tanggung Jawab;

##### Keywords

*Potential Legal  
Consequences;  
Declarative Decisions;  
Constitutional  
Decisions;  
Responsibilities;*

#### ABSTRAK

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, banyak terjadi dinamika perubahan di dalam praktik peradilan di pengadilan tata usaha negara terutama terkait dengan objek sengketa. Salah satunya adalah mengenai Keputusan yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Permasalahan yang timbul adalah terkait dengan pertanggungjawaban pejabat, dan juga kaitannya dengan keputusan deklaratif dan keputusan konstitutif yang diatur dalam Pasal 54 Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Dalam tulisan ini ditemukan bahwa tidak serta merta pejabat yang menerbitkan keputusan deklaratif terbebas dari tanggung jawab administrasi dan juga keabsahan keputusannya ditentukan oleh keabsahan dari keputusan konstitutif (sebagai keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum) yang menjadi dasar diterbitkannya keputusan deklaratif. Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yakni menggunakan data sekunder berupa sumber hukum primer dan sekunder baik peraturan perundang-undangan yang berlaku serta literatur terkait.

*Since the enactment of Law No. 30 of 2014 concerning Government Administration, there have been many dynamics of changes in judicial practice in state administrative courts, especially in relation to the object of dispute. One of them is regarding Decisions with Potential Legal Consequences as regulated in Article 87 of the Government Administration Law. The problems that arise are related to the accountability of officials, and also to the declarative decisions and constitutive decisions that are regulated in Article 54 of the Government Administration Law. In this paper it is found that officials who issue declarative decisions are not necessarily free from administrative responsibility and the validity of their decisions is determined by the validity of constitutive decisions (as decisions that have the potential to have legal consequences) on which the declarative decisions are issued. This paper uses a normative-legal research method, namely using secondary data in the form of primary and secondary sources of law, both applicable laws and related literatures.*



<https://doi.org/10.25216/peratun.312020.1-18>



© 2020. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

## I. PENDAHULUAN

Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN) dalam dinamika peradilan di Indonesia merupakan perwujudan Negara Hukum (*Rechtstaat*) sebagaimana disyaratkan oleh Julius Stahl, yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Kehadiran Peradilan TUN tersebut tercermin dari tujuan dibentuknya Peradilan TUN yaitu dalam konsideran “menimbang” huruf c Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu sarana untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya hubungan antara badan atau pejabat tata usaha negara dengan masyarakat.

Dalam rentang tahun 1991 sampai sekarang, sudah banyak perkembangan hukum administrasi dalam kehidupan pemerintahan, salah satunya setelah disahkannya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Undang-undang Administrasi Pemerintahan). Keberadaan Undang-undang Administrasi Pemerintahan menjadi paradigma baru dalam beracara di Peradilan TUN. Hal ini tercermin dalam beberapa pasal-pasal dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan, yang membuka paradigma baru penyelenggaraan peradilan diantaranya, diakomodirnya keputusan elektronik, upaya administratif, diskresi dan perluasan objek Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di Peradilan TUN dalam Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

Salah satu perkembangan objek gugatan sebagaimana dalam Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang memperluas objek Keputusan Tata Usaha Negara, adalah klausula “Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum”. Keberadaan klausula tersebut telah membawa implikasi terhadap eksistensi Pasal 2 yang mengatur pembatasan objek gugatan di Peradilan TUN dan Pasal 62 ayat (1) huruf e mengenai proses dismissal oleh Ketua Pengadilan terkait gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya dalam UU 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dengan perluasan tersebut, maka objek sengketa tidak hanya dimaknai yang sudah menimbulkan akibat hukum secara nyata, namun suatu keputusan yang dinilai dapat memberikan potensi berubahnya status hukum atau hubungan hukum atau berdampak hukum terhadap orang atau badan hukum perdata, dapat digugat di

Pengadilan TUN. Pemaknaan "berpotensi menimbulkan akibat hukum" sangat luas dan perlu diperhitungkan ukuran berpotensi tersebut. Maka isu hukum tersebut yang menjadi focus penting pembahasan dalam artikel ini.

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Keputusan Tata Usaha Negara Sebagai Objek Sengketa dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara**

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 dan angka 8 Jo. Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan, objek sengketa berupa keputusan ini diperluas menjadi Keputusan berupa penetapan tertulis dan Tindakan berupa perbuatan konkret. Karena fokus dari tulisan ini adalah mengenai Keputusan berpotensi menimbulkan akibat hukum maka akan dibahas hanya mengenai objek sengketa berupa keputusan saja.

Objek sengketa dalam Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU Peradilan TUN) yang berupa keputusan diatur dalam Pasal 1 angka 9<sup>1</sup>, dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan atau pejabat TUN;
- c. Berisi tindakan hukum TUN;
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Bersifat konkret, individual, dan final;
- f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan pasal tersebut, dapat digarisbawahi poin-poin penting untuk menilai objek sengketa. *Pertama*, berupa penetapan tertulis, yang dimaksudkan untuk kemudahan segi pembuktiannya namun tidak terbatas pada bentuk formal sebuah keputusan.<sup>2</sup> Selain perlunya bentuk tertulis, klausula "penetapan" menunjuk adanya isi hubungan hukum yang ditetapkan dalam keputusan TUN yang bersangkutan yang dapat berupa: kewajiban-kewajiban untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu atau untuk membiarkan sesuatu, pemberian suatu subsidi atau bantuan, pemberian izin dan pemberian suatu status.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Pasal 1 ayat (9) UU No. 51 Tahun 2009 jo. UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>2</sup>Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I* (Jakarta: Pustaka Harapan, 1993). Hlm. 163

<sup>3</sup>Ibid. Hlm. 164

*Kedua*, dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, untuk mengukur suatu badan atau pejabat tata usaha negara dilihat dari pelaksanaan fungsi pada saat tindakan tata usaha negara itu dilakukan. Selain itu tidak terbatas pada instansi-instansi resmi yang berada dalam pemerintah saja, namun termasuk institusi di luar eksekutif bahkan swasta.<sup>4</sup>

*Ketiga*, tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bahwa suatu tindakan hukum oleh badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dilakukan berdasarkan peraturan yang berlaku saat dikeluarkannya keputusan. Selain itu tindakan hukum tata usaha negara tersebut adalah suatu keputusan yang menciptakan, atau menentukan mengikatnya atau menghapuskannya suatu hubungan hukum TUN yang telah ada.<sup>5</sup> Klausula tindakan hukum TUN yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan kesesuaian dengan salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu asas legalitas (asas *wetmatigheid van bestuur*).

*Keempat*, bersifat konkret, individual dan final, bahwa suatu keputusan harus berwujud dan dapat ditentukan. Makna individual dapat diartikan, bahwa keputusan tersebut ditujukan pada seseorang atau badan hukum perdata yang berkepentingan dan tidak ditujukan untuk masyarakat umum. Makna final bahwa harus sudah tidak dilanjutkan dengan keputusan lainnya dan akibat hukum yang ditimbulkan serta dimaksudkan dengan mengeluarkan penetapan tertulis itu harus benar sudah merupakan akibat hukum tertentu.<sup>6</sup>

*Kelima*, akibat hukum bagi orang dan badan hukum perdata, bahwa menimbulkan suatu perubahan dalam suasana hubungan hukum yang telah ada.<sup>7</sup>

Kemudian definisi keputusan ini diubah secara diam-diam dalam Pasal 1 angka 7 Undang-undang Administrasi Pemerintahan menjadi “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 penyelenggaraan pemerintahan.”

---

<sup>4</sup>*Ibid*, hlm. 165

<sup>5</sup>*Ibid*, hlm. 171

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm. 173

<sup>7</sup>*Ibid*, hlm. 174

Agar tidak terjadi konflik norma antara Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 dengan Undang-undang Administrasi Pemerintahan maka kedua definisi keputusan ini dijembatani melalui Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan.<sup>8</sup> Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan memuat ketentuan sebagai berikut:

“Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai: a) penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c) berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d) bersifat final dalam arti lebih luas; e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f) Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.”

Kusuma dan Bimasakti menguraikan jembatan yang dimaksud pada Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimuat pada tabel berikut:<sup>9</sup>

**Tabel:** Jembatan Unsur-Unsur Keputusan dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan terhadap Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara

<b>Pasal 1 angka 9 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara</b>	<b>Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan</b>
suatu penetapan tertulis	penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara	Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,	berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
yang bersifat final,	bersifat final dalam arti lebih luas
yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.	Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
konkret, individual	Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Sehingga berdasarkan definisi tersebut maka dapat dibandingkan antara ketentuan dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagaimana termuat pada table berikut:<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Muhammad Noor Halim Perdana Kusuma dan Muhammad Adiguna Bimasakti, *Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Persidangan Elektronik (e-Court)* (Jakarta: Prenada Media, 2020). Hlm. 34.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 36.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 36.

**Tabel :** Perbandingan Unsur-Unsur Keputusan dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang Administrasi Pemerintahan

<b>Pasal 1 angka 9 Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara</b>	<b>Pasal 1 angka 7 Undang-undang Administrasi Pemerintahan</b>
suatu penetapan tertulis	ketetapan tertulis
yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara	yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan
yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,	dalam penyelenggaraan pemerintahan.
yang bersifat konkret, individual, dan final,	-
yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.	-

Dengan demikian maka saat ini unsur-unsur keputusan yang dapat diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara adalah sebagaimana termuat pada tabel berikut:<sup>11</sup>

**Tabel:** Unsur Keputusan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-undang Administrasi Pemerintahan

<b>Unsur</b>	<b>Pasal 1 angka 7 Undang-undang Administrasi Pemerintahan</b>
Bentuk	ketetapan tertulis
Wewenang	yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan
Tujuan dikeluarkan	dalam penyelenggaraan pemerintahan.
Sifat	Individual-Konkret Individual-Abstrak Umum-Konkret

### **B. Keputusan yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum Sebagai Objek Sengketa di Pengadilan**

Salah satu perluasan objek sengketa yang diatur dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan<sup>12</sup> adalah “berpotensi menimbulkan akibat hukum” dalam Pasal 87 huruf e. Sebelum menjabarkan lebih lanjut mengenai makna “berpotensi menimbulkan akibat hukum”, perlu untuk memahami eksistensi pada masing-masing

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 37.

<sup>12</sup>Dalam Pasal 87 disebutkan bahwa suatu Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 **harus dimaknai** sebagai: a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

tabulasi dalam Pasal 87 tersebut, yang menggunakan kata dan/atau sehingga dapat dipahami sifat dari rincian pada tabulasi pasal tersebut bersifat kumulatif alternatif.<sup>13</sup>

Dengan demikian, klausula tabulasi dalam pasal tersebut dapat disatukan antar rincian dan dapat dijadikan pilihan-pilihan dari rincian tabulasi. Sehingga untuk memahami ketentuan dalam Pasal 87 huruf e tersebut dapat mengaitkan dengan ketentuan Pasal 87 huruf d yang menyatakan bahwa keputusan TUN juga termasuk "final dalam arti luas", yang dalam penjelasan disebutkan "keputusan yang diambil alih oleh atasan Pejabat Berwenang".

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Kesepakatan Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan disebutkan bahwa "final dalam arti luas" adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang sudah menimbulkan akibat hukum meskipun masih memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain (contoh: perizinan tentang fasilitas penanaman modal oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Izin Lingkungan, dsb). Maka dapat dipahami bahwa pada dasarnya suatu KTUN sudah bersifat final dan menimbulkan akibat hukum, makna dalam arti luas adalah adanya persetujuan dari instansi lain.

Sedangkan dalam pandangan penulis dapat pula suatu keputusan yang diambil alih oleh atasan yang berwenang, dimaknai final namun sudah berpotensi menimbulkan akibat hukum meskipun belum diambil alih/persetujuan oleh pejabat berwenang tersebut. Sebagai contoh, suatu Keputusan Kepolisian Daerah Sulawesi Utara terkait penjatuhan hukuman sanksi disiplin kepada seorang polisi, yang selanjutnya diambil alih oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan menetapkan pemberhentian tidak hormat.<sup>14</sup> Bahwa dengan klausula berpotensi menimbulkan akibat hukum, Keputusan Kepolisian Daerah Sulawesi Utara terkait penjatuhan hukuman sanksi disiplin sudah dapat diajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

---

<sup>13</sup>Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, Bab III Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Nomor 264

<sup>14</sup>Lihat pertimbangan hukum pada Putusan Nomor 58/B/2016/PT.TUN.MKS pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Makassar. Majelis Hakim mengakui bahwa dari objek sengketa kedua yaitu Keputusan Kepolisian Sulawesi Utara sudah berpotensi menimbulkan akibat hukum. Namun, karena objek sengketa pertama yaitu Surat Keputusan Kepolisian RI sudah dikeluarkan maka, objek gugatan kedua tidak diperhitungkan lagi.

Selain itu dalam pada Pasal 54 Undang-undang Administrasi Pemerintahan diatur mengenai sifat suatu keputusan yaitu:

- (1) Keputusan meliputi Keputusan yang bersifat:
  - a. konstitutif; atau
  - b. deklaratif.
- (2) Keputusan yang bersifat deklaratif menjadi tanggung jawab Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif.

Pasal 54 ayat (1) pada penjelasan pasalnya dimuat bahwa:

Yang dimaksud dengan “Keputusan yang bersifat konstitutif” adalah Keputusan yang bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan. Yang dimaksud dengan “Keputusan yang bersifat deklaratif” adalah Keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif.

Berdasarkan ketentuan penjelasan dalam Pasal 54 tersebut diketahui bahwa suatu keputusan dapat dikategorikan:

- a) Keputusan bersifat konstitutif yaitu berdiri sendiri atau penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan;
- b) Keputusan bersifat konstitutif yang dilanjutkan dengan keputusan bersifat deklaratif baik secara horizontal maupun vertikal oleh pejabat yang menetapkan keputusan konstitutif;
- c) Keputusan konstitutif yang tidak dilanjutkan dengan suatu keputusan deklaratif, misalnya Putusan Komite Etik yang tidak ditindaklanjuti;
- d) Keputusan deklaratif tanpa didahului adanya keputusan konstitutif. Misalnya adalah Akta Kelahiran sesuai Undang-Undang Administrasi Kependudukan.

Dalam hal suatu keputusan konstitutif dapat diminta pertanggungjawaban terhadap munculnya keputusan bersifat deklaratif, karena sifatnya berupa “pengesahan” semata. Sebagaimana disebutkan dalam penjelasan bahwa “Keputusan yang bersifat deklaratif” adalah Keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif. Sifat pengesahan tersebut hanya membenarkan keputusan yang telah diambil oleh pejabat pemerintahan pembuat keputusan konstitutif.

Sifat pengesahan tersebut dapat dikategorikan mengikat dan tidak sebagaimana pendapat yang disampaikan oleh Enrico Simanjuntak bahwa “tidak perlu ada dikotomi keputusan tata usaha negara menjadi konstitutif dan deklaratif karena suatu KTUN yang bersifat final dalam arti luas dan berpotensi menimbulkan akibat hukum dapat

digugat<sup>15</sup>, karena dalam klausula pasal maupun penjelasan pasal tersebut tidak memberikan penjelasan. Sangat mungkin pembentuk undang-undang akan menyesuaikan pada praktek pemerintahan. Selain itu dalam hal suatu keputusan deklaratif yang tidak memberikan kehendak bebas kepada pejabat yang akan mengeluarkan keputusan yang sifatnya deklaratif, sehingga sifat keputusan konstitutif memang diakui sebagai keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum yang ditindaklanjuti dengan keputusan deklaratif.

Dengan ketentuan di atas maka, dapat dipahami suatu keputusan yang dinilai berpotensi menimbulkan akibat hukum adalah keputusan konstitutif, jika keputusan tersebut wajib ditindaklanjuti dengan keputusan deklaratif. Namun tanggung jawab tetap berada pada pejabat pemerintahan yang mengeluarkan keputusan konstitutif. Pasal ini menegaskan eksistensi perluasan objek gugatan berupa keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum.

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Kesepakatan Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan tidak secara jelas menguraikan makna berpotensi menimbulkan akibat hukum.<sup>16</sup> Selanjutnya apakah maksud dari objek gugatan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum? Untuk memahami makna berpotensi menimbulkan akibat hukum dapat menggunakan penelaahan terhadap putusan-putusan peradilan tata usaha negara. Dalam pendapat hukumnya, Majelis Hakim memberikan penjelasan terhadap klausula berpotensi menimbulkan akibat hukum. Pemilihan beberapa putusan pengadilan dipilih karena penalaran hukum paling komprehensif dilakukan pada pekerjaan hakim<sup>17</sup>. Maka untuk menjawabnya dapat menggunakan suatu ukuran potensi dengan berdasarkan pada putusan-putusan pengadilan, diantaranya:

- a. Putusan PTUN Bandar Lampung No. 1/G/2016/PTUN-BL

---

<sup>15</sup> Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018). Hlm. 98

<sup>16</sup> Dalam SEMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Kesepakatan Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan hanya memberikan contoh suatu Keputusan dan/atau Tindakan Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum yaitu Laporan Hasil Pengawasan BPKP dsb

<sup>17</sup> Shidarta, *Hukum Penalaran Dan Penalaran Hukum* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013). Hlm.28

Objek gugatan: Rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) kepada PPK dan/atau PyB terkait pengisian JPT.

Pendapat Majelis: Rekomendasi KASN juga berpotensi menimbulkan akibat hukum bagi Para Penggugat, karena jika Rekomendasi tersebut dilaksanakan, maka akan berakibat hukum bagi Para Penggugat dan keputusan tersebut berlaku bagi Para Penjabat yang diberikan Rekomendasi, sebab Rekomendasi **bersifat mengikat** para Penjabat;

b. Putusan PTUN Semarang No. 70/G/2014/PTUN.SMG

Objek gugatan: Surat Keterangan Kepala Desa Cibelok, Kecamatan Taman, Kabupaten Pemalang Nomor: 140/68/II-2012.

Pendapat Majelis: dalam pertimbangannya Majelis Hakim menilai objek sengketa *a quo* haruslah dimaknai sesuai dengan Pasal 87 huruf e, yaitu suatu keputusan walaupun **belum definitif** tetapi sudah berpotensi menimbulkan akibat hukum dapat dikategorikan sebagai suatu keputusan sebagaimana sesuai Pasal 1 angka 7 Undang-undang Administrasi Pemerintahan;

c. Putusan PT.TUN Makassar No. 45/B/2016/PT.TUN.MKS

Objek sengketa: Rekomendasi Investasi di wilayah Pesisir Teluk Manado Nomor : 523/1110/Sekr-SDA, tertanggal 20 April 2015 yang diberikan kepada PT. Bragata.

Pendapat Majelis: dalam pertimbangannya Majelis Hakim Pengadilan Tinggi TUN Makassar menilai ketika suatu keputusan tersebut apabila **dirasakan memiliki potensi** merugikan orang lain, maka keputusan tersebut telah menjadi Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara;

d. Putusan Kasasi Mahkamah Agung No. 295K/TUN/2017

Objek sengketa: Surat Keputusan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 1768 Tahun 2016 tanggal 4 Mei 2016 tentang Peresmian Pemberhentian Ketua DPRD Kabupaten Karimun atas nama H. Muhamad Asyura, S.E., M.MP (Objek gugatan I); Surat Keputusan DPRD Nomor 08 Tahun 2016, tanggal 28 Maret 2016 tentang Pemberhentian H. Muhamad Asyura, S.E., M.MP sebagai Ketua DPRD Kabupaten Karimun Masa Jabatan 2014–2019

(Objek gugatan II); dan Surat Putusan Badan Kehormatan Nomor 01/PUT-BK/III/2016 (Objek gugatan III), tanggal 14 Maret 2016.

Pendapat Majelis: Majelis Hakim Kasasi menilai Objek Sengketa II dan Objek Sengketa III yang diterbitkan oleh Tergugat II dan Tergugat III tersebut belum final akan tetapi berpotensi menimbulkan akibat hukum, yang mana hal tersebut jelas terlihat bahwa kedua Objek sengketa tersebut **merupakan dasar diterbitkannya Objek Sengketa I** yang kemudian bersifat final.

Berdasarkan beberapa pertimbangan Majelis Hakim dalam putusan yang dijadikan rujukan, terdapat pendapat yang dapat ditarik menjadi ukuran untuk menilai suatu objek sengketa termasuk berpotensi menimbulkan akibat hukum, yaitu:

- a. Belum definitif dan berpotensi berdasarkan peraturan dasarnya  
Suatu keputusan yang berpotensi sifatnya belum definitif, masih diperlukan adanya tindak lanjut oleh instansi lainnya. Jika sudah definitif maka klausula potensi pada Pasal 87 tersebut tidak relevan menjadi dasar gugatan. Hal ini berkaitan dengan sifat mengikat dari suatu keputusan yang berpotensi, dengan merujuk pada peraturan dasar dikeluarkannya keputusan berpotensi tersebut, maka suatu keputusan definitif dapat diperkirakan;
- b. Bersifat mengikat pejabat  
Suatu keputusan yang sifatnya berpotensi, harus dimaknai mengikat baik dari segi peraturan tersebut kepada pejabat yang akan mengeluarkan keputusan yang sifatnya definitif. Dengan adanya daya ikat terhadap pejabat maka ukuran potensi tersebut dapat diperkirakan dengan pasti. Tidak mungkin keputusan selanjutnya dibuat tanpa ada keputusan tersebut;
- c. Menjadi dasar terbitnya KTUN definitif  
Klausula ini terkait dengan sifat mengikat keputusan dan dirasakan berpotensi menurut peraturan dasarnya. Keputusan yang sifatnya potensi menjadi dasar munculnya suatu keputusan definitif tersebut;
- d. Hubungan hukum  
Klausula hubungan hukum ditambahkan, untuk merangkul suatu keputusan-keputusan berpotensi menimbulkan akibat hukum, namun sifatnya konkret - umum. Bahwa dalam perkembangan hukum acara

peradilan TUN, hubungan hukum tidak harus dengan hubungan hukum langsung (*tight standing*) namun hubungan hukum tidak langsung (*actio popularis*) juga diperkenankan menurut undang-undang, misal dalam gugatan lingkungan hidup. Namun polarisasi antara *actio popularis* dan *tight standing*, perlu diperhatikan secara kasuistis sebagaimana Hakim Agung Dr. Irfan Fachrudin, S.H., M.H., C.N. menilai bahwa “pendirian yang berlawanan antara *tight standing* dan *actio popularis* sesuai dengan budaya dan kebutuhan ada baiknya mempertimbangkan menempuh jalan tengah, yang condong kepada pendirian yang longgar namun tidak sampai kepada pendirian *actio popularis*”.<sup>18</sup>

### **C. Perkara Dalam Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Objek Sengketa Berupa Keputusan yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum**

Sejak berlakunya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif semua perkara yang akan diajukan di Pengadilan TUN harus terlebih dahulu melalui upaya administratif.<sup>19</sup> Terhadap perkara yang berpotensi menimbulkan akibat hukum menurut penulis juga termasuk. Upaya administratif ini juga perlu dilakukan kepada pejabat yang mengeluarkan KTUN yang sifatnya potensi menimbulkan akibat hukum dan atasan pejabat tersebut, agar suatu gugatan dengan dasar berpotensi mencukupi syarat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan dan Pasal 62 huruf e yaitu sebelum waktunya.

Terhadap objek gugatan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, apakah pengadilan akan serta merta meloloskan semua gugatan dengan dalil berpotensi. Untuk menjawab hal ini penting untuk dilakukan penelaahan pada saat *dismissal proses*. Jika semua gugatan tersebut diloloskan, akan berdampak pada objek gugatan yang sifatnya berpotensi namun tidak mengikat pejabat yang akan mengeluarkan keputusan definitif,

---

<sup>18</sup> Irfan Fachrudin, “Kepentingan Menggugat Pada Badan Peradilan Administrasi,” dalam *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, ed. Subur et al. (Yogyakarta: Genta Press, 2014), 165–184. Hlm. 183

<sup>19</sup> Pasal 2 ayat (1) Perma Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif

pejabat tersebut punya kehendak bebas untuk menentukan lain dan sangat mungkin gugatan akan diputus tidak dapat diterima.

Mengapa harus diacara *dismissal*? Karena kewenangan tersebut menilai kelayakan objek sengketa untuk disidangkan dalam persidangan dan hanya dimiliki oleh Ketua Pengadilan berdasarkan Pasal 62 UU PERATUN. Hal ini juga merujuk pada ketentuan dalam Pasal 62 ayat (1) huruf e, bahwa Ketua Pengadilan memiliki wewenang *dismissal* salah satunya adalah jika gugatan belum saatnya diajukan (prematur) atau sudah lewat waktunya (Pasal 55 UU PERATUN). Ketentuan untuk menilai suatu gugatan prematur sama nilainya untuk mengukur suatu objek berpotensi, dalam hal suatu objek akan timbul keputusan yang definitif.

Dalam proses sebelum *dismissal* ketika gugatan yang diajukan di Pengadilan TUN akan terlebih dahulu melalui proses pendaftaran perkara, dilanjutkan resume gugatan yang berisi pendapat Panitera Muda Perkara, Panitera dan Ketua Pengadilan TUN. Proses ini akan menentukan suatu objek gugatan dapat dipersidangkan oleh majelis hakim atau tidak. Pada tahap resume gugatan, opini yang diberikan oleh Panitera Muda Perkara dan Panitera memuat di antaranya:

- a. Panitera Muda Perkara : Hanya opini kelengkapan administrasi pendaftaran perkara;
- b. Panitera : Menilai gugatan berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 UU PERATUN dan Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan.

Selanjutnya Ketua Pengadilan TUN akan menetapkan *dismissal* atau tidak suatu gugatan berdasarkan ukuran untuk menilai suatu objek sengketa termasuk berpotensi menimbulkan akibat hukum. Sehingga dapat disimpulkan terhadap objek gugatan dengan klausula berpotensi menimbulkan akibat hukum, dapat dibagi menjadi 2 (dua) skema penelaahan:

- a. Penelaahan sudah dilakukan atau tidak upaya administratif berdasarkan Pasal 75 s.d Pasal 78 Undang-undang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan; dan
- b. Penelaahan terhadap objek sengketa dengan ketentuan yaitu: belum definitif dan berpotensi berdasarkan peraturan dasarnya, Bersifat mengikat pejabat, menjadi dasar terbitnya KTUN definitif, ada tidaknya hubungan hukum.

#### **D. Hubungan Dikotomi Keputusan Konstitutif-Deklaratif dengan Keputusan yang Berpotensi Menimbulkan Akibat Hukum**

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa setidaknya ada empat kategori keputusan jika didikotomikan menjadi keputusan konstitutif dan deklaratif, yakni:

- a. Keputusan bersifat konstitutif yaitu berdiri sendiri atau penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan;
- b. Keputusan bersifat konstitutif yang dilanjutkan dengan keputusan bersifat deklaratif baik secara horizontal maupun vertikal oleh pejabat yang menetapkan keputusan konstitutif;
- c. Keputusan konstitutif yang tidak dilanjutkan dengan suatu keputusan deklaratif, misalnya Putusan Komite Etik yang tidak ditindaklanjuti;
- d. Keputusan deklaratif tanpa didahului adanya keputusan konstitutif. Misalnya adalah Akta Kelahiran sesuai Undang-Undang Administrasi Kependudukan.

Sedangkan jika dilihat berdasarkan sifatnya, maka keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum berarti ia merupakan keputusan yang harus ditindaklanjuti. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum akan selalu bersifat konstitutif. Lalu berdasarkan Pasal 54 Undang-undang Administrasi Pemerintahan tanggung jawab dan tanggung gugat dari Keputusan Deklaratif ada di tangan Pejabat yang menerbitkan Keputusan Konstitutifnya. Kemudian jika demikian maka apakah Pejabat yang menerbitkan Keputusan Deklaratif tidak bisa dimintai pertanggungjawaban? Lalu bagaimana jika Keputusan Konstitutif dibatalkan pengadilan, apakah Keputusan Deklaratif akan serta merta batal? Atau juga harus ikut dibatalkan oleh Pengadilan?

Semua pertanyaan ini menjadi permasalahan besar tersendiri. Karena jika ketentuan Pasal 54 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang mengatur bahwa tanggung jawab keputusan deklaratif ada pada pejabat yang menerbitkan keputusan konstitutif, maka Pejabat yang menerbitkan keputusan deklaratif akan terlepas dari tanggung jawab. Imbasnya adalah apabila keputusan konstitutif telah dibatalkan, maka tidak diketahui dan tidak dijelaskan dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan apakah secara serta merta keputusan deklaratifnya akan batal. Pertanyaan ini sempat dibahas oleh Majelis Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dalam Putusan No. 82/G/2020/PTUN-JKT sebagai berikut:

“Menimbang, bahwa berdasarkan interelasi norma tersebut di atas, apabila ketentuan Pasal 54 UUAP ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 dikaitkan dengan Pasal 14 huruf (m) UU No. 7 Tahun 2017 disikapi secara *letterlijk* maka akses keadilan dalam sengketa ini, atau sengketa lain yang sejenis

isunya dengan sengketa ini, akan terkunci secara otomatis dalam kebuntuan sistem hukum serba legalistik-formal (*deadlock legal mechanism*) karena secara pragmatis diakui dan diterima begitu saja postulat tidak adanya ruang pengujian (*justiciability*) keputusan TUN yang penerbitannya didasari oleh putusan DKPP;

Menimbang, bahwa berdasarkan prinsip negara hukum sebagai fundamental negara Republik Indonesia, kontrol yuridis adalah suatu keniscayaan mendasar, sehingga dengan demikian penggunaan kewenangan oleh setiap penyelenggara pemerintahan, karena penegakan hukum atau etika tidaklah berada di ruang hampa, maka penggunaan kewenangan dengan sendirinya selalu diikuti pertanggung-jawaban hukum, sebagaimana didalilkan oleh Belifante bahwa hubungan tanggung-jawab dengan penggunaan wewenang: "*Niemand kan bevoegheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat*" (tiada seorangpun dapat melakukan kewenangan tanpa memikul kewajiban tanggung jawab atau tanpa ada pelaksanaan pengawasan). Sejalan dengan itu, asas penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan diantaranya adalah (a) asas legalitas; (b) asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan (c) asas-asas umum pemerintahan yang baik (vide Pasal 5 UU No. 30 Tahun 2014). Lagipula pilihan dan desain politik hukum para pembuat undang-undang atas predikat putusan DKPP "final dan mengikat" tidaklah bersinonim dengan imunitas bagi DKPP; fakta empiris membuka ruang pengujian bagi putusan DKPP baik secara langsung dan tidak langsung—sebagaimana diafirmasi oleh pertimbangan putusan MK tersebut di atas dan dikonfirmasi sendiri oleh praktik Peradilan TUN sebagaimana dimaksud di atas sehingga berlaku prinsip *cursus curiae est lex curiae* (praktik peradilan adalah hukum bagi pengadilan). Oleh karena itu, untuk mengatasi keterbatasan norma tersebut di atas (Pasal 54 UUAP ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 dikaitkan dengan Pasal 14 huruf (m) UU No. 7 Tahun 2017), maka frasa "tanggung-jawab Pejabat Pemerintahan yang menetapkan..." tidaklah dapat diartikan semata-mata dalam konteks identifikasi subyek hukum tanggung-gugat atas suatu keputusan, namun lebih luas daripada itu, khususnya dalam sengketa ini, pertanggung-jawaban pejabat yang mengeluarkan keputusan konstitutif tidak dengan sendirinya membebaskan pertanggung-jawaban pejabat yang mengeluarkan keputusan deklaratif. Oleh karena kedua keputusan seperti itu tidak dapat dipisahkan satu sama lain (*two sides of one coin*), Pengadilan berpendapat kedua-duanya tidak bisa dilepaskan dari pertanggung-jawaban hukum sebagaimana dimaksud Pasal 54 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sehingga apabila ditemukan cacat yuridis (*juridische gebreken*) diantara salah satu dari kedua keputusan tersebut akan mengakibatkan batal atau tidak sahnya keputusan lainnya;”

Berdasarkan penjelasan dalam pertimbangan hukum putusan PTUN Jakarta tersebut maka dapat disimpulkan untuk menghindari adanya *kebuntuan sistem hukum serba legalistik-formal (deadlock legal mechanism)* maka Keputusan Deklaratif pun dapat diuji, dengan cara menguji Keputusan Konstitutifnya, sehingga apabila salah satu dari

keduanya dinyatakan batal/tidak sah maka keputusan yang lain pun menjadi *mutatis-mutandis* batal/tidak sah.

### III. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan yang telah dijabarkan sebelumnya maka dapat ditarik tiga kesimpulan yaitu: 1) terhadap objek gugatan termasuk berpotensi menimbulkan akibat hukum, perlu dibuatkan ukuran yaitu belum definitif dan berpotensi berdasarkan peraturan dasarnya, bersifat mengikat pejabat, menjadi dasar terbitnya KTUN definitif, ada tidaknya hubungan hukum. Penilaian ini penting untuk mengetahui ukuran suatu KTUN yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dalam *dismissal proses*; 2) dalam tahap *dismissal process* penting bagi Ketua Pengadilan TUN untuk memilah objek sengketa berdasarkan 2 (dua) ukuran yaitu pertama, penelaahan upaya administratif berdasarkan Pasal 75 s.d Pasal 78 UU Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018, tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan, kedua penelaahan selanjutnya pada objek sengketa yang berpotensi menimbulkan akibat hukum berdasarkan ukuran yaitu belum definitif dan berpotensi berdasarkan peraturan dasarnya, bersifat mengikat pejabat, menjadi dasar terbitnya KTUN definitif, ada tidaknya hubungan hukum; 3) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum merupakan keputusan yang bersifat konstitutif karena ia merupakan keputusan yang diterbitkan secara mandiri, dan kemudian dapat ditindaklanjuti oleh keputusan deklaratif. Meski pun dalam Pasal 54 UU Administrasi Pemerintahan tanggung jawab Keputusan Deklaratif ada pada Pejabat yang menerbitkan Keputusan Konstitutif namun bukan berarti Pejabat yang menerbitkan Keputusan Deklaratif lepas tanggung jawab. Misalnya dalam Putusan No. 82/G/2020/PTUN-JKT maka dapat disimpulkan untuk menghindari adanya *kebuntuan sistem hukum serba legalistik-formal (deadlock legal mechanism)* maka Keputusan Deklaratif pun dapat diuji, dengan cara menguji Keputusan Konstitutifnya, sehingga apabila salah satu dari keduanya dinyatakan batal/tidak sah maka keputusan yang lain pun menjadi *mutatis-mutandis* batal/tidak sah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Jurnal

- Fachrudin, Irfan. "Kepentingan Menggugat Pada Badan Peradilan Administrasi." In *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, edited by Subur, Kusman, Maftuh Effendi, and Teguh Satya Bhakti, 165–184. Yogyakarta: Genta Press, 2014.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I*. Jakarta: Pustaka Harapan, 1993.
- Muhammad Noor Halim Perdana Kusuma, and Muhammad Adiguna Bimasakti. *Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Persidangan Elektronik (e-Court)*. Jakarta: Prenada Media, 2020.
- Shidarta. *Hukum Penalaran Dan Penalaran Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

### Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 1986. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.
- Indonesia. Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2004. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380.
- Indonesia. Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 160 Tahun 2009. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079.
- Indonesia. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292 Tahun 2014. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.
- Mahkamah Agung. *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif*.

