

**KAJIAN TERHADAP TINDAKAN ADMINISTRASI
PADA KEKUASAAN YUDIKATIF
PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

Sapto Hermawan
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta
Email: saptohermawan_fh@staff.uns.ac.id

Herman
Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar
Email: herman7403@unm.ac.id
Naskah diterima: 16/4/2020, direvisi: 7/8/2020, disetujui: 12/3/2021

Abstract

In order to adjust various government activities, administrative actions as a government instruments in carrying out governmental daily tasks also facing an extended interpretation in terms of form, substance, and criteria. According to essential of the Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration, administrative actions are then given an extended interpretation over legislative and judicial powers. This article is composed using a normative research methodology, in which the statutory and conceptual approach is used, then secondary legal material is analyzed and qualified to be tighten to answer the existing legal issues. This articles revealed that (1) normative reasoning regarding administrative actions in the judicial power (Supreme Court) as regulated in the law number 30 of 2014 never get enough eplanation, the legal consequences is will be difficult not only to provide a comprehensive administrative interpretation but also to give a distinc qualification of administrative actions in judicial power related to the theory and doctrine of administrative law;(2) the administrative action on judicial power has been formulated limitatively through Supreme Court Regulations, Supreme Court Administrative Bill, and Supreme Court Decision, but when compared with the Article 87 of the Law Number 30 of 2014 concernig Government Administration it can be summarized that administrative actions on judicial power may have cause of legal uncertainty; and (3) Legal remedies that can be taken against administrative wrongdoing at the judicial power, practically are considered difficult to be implemented prior to the Law concerning Government Administration and the Law concerning Administrative Court are successfull to be harmonized and synchronized.

Keywords: administrative action, judicial power.

Abstrak

Dalam rangka menyesuaikan beragam aktivitas pemerintahan maka tindakan administrasi sebagai instrumen pemerintahan dalam menjalankan tugas pemerintahan juga mengalami perluasan penafsiran baik dari sisi bentuk, substansi, maupun kriteria. Mendalilkan pada substansi di dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, tindakan administrasi kemudian diberikan perluasan jangkauan kekuasaan sampai merambah pada kekuasaan legislatif dan yudikatif. Artikel ini disusun dengan menggunakan metodologi penelitian normatif, di mana digunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, kemudian sumber bahan hukum sekunder dianalisis dan dikualifikasi untuk kemudian dikerucutkan guna menjawab rumusan permasalahan yuridis yang ada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) alasan berpijak doktrinal perihal tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan yudikatif (Mahkamah Agung) sebagaimana diatur di dalam UU AP tidak mendapatkan porsi pembahasan yang cukup, konsekuensi hukumnya akan sulit untuk memberikan penafsiran serta membedakan kriteria

atas tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif dari perspektif teori dan doktrin hukum administrasi negara; (2) bentuk tindakan administrasi pada kekuasaan yudikatif telah dirumuskan secara limitatif melalui Peraturan Mahkamah Agung, Surat Edaran Mahkamah Agung, dan Surat Keputusan, namun apabila dibandingkan dengan pengaturan di dalam Pasal 87 UU AP maka dapat disimpulkan bahwa tindakan administrasi pada kekuasaan yudikatif justru berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum; dan (3) Upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap kesalahan atau kekeliruan atas tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan yudikatif pada tataran praktik dirasa sulit untuk dilakukan sebelum UU AP dan UU PTUN dilakukan upaya harmonisasi dan sinkronisasi.

Kata kunci: tindakan administrasi, kekuasaan yudikatif

A. Pendahuluan

Titik tolak kajian ini berangkat dari Pasal 4 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UU AP) yang menyatakan bahwasanya “ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam undang-undang ini meliputi semua aktivitas badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif”, dan juga ketentuan Pasal 87¹ huruf b UU AP yang menjelaskan bahwa “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 Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya”.

Pada satu sisi, perluasan tafsir ruang lingkup pemerintahan yang menysasar tidak hanya pada wilayah kekuasaan eksekutif semata, namun juga meluas dan melekat erat pada aktivitas badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan pada domain legislatif dan yudikatif dapat dimaknai sebagai sebuah perkembangan dinamis serta fleksibilitas bidang garapan pemerintahan² yang menuntut pemenuhan

1. Pasal 1 angka 3 UU PTUN menentukan, bahwa keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, bandingkan dengan pengertian keputusan administrasi negara sebagaimana ketentuan Pasal 87 UU AP. Pasal 87 UU AP ini menentukan sebagai penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual, keputusan badan dan/atau pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB, *algemene beginselen van behoorlijk bestuurs* atau ABBB), bersifat final dalam arti luas, keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, dan/atau keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat. Artikel ini lebih condong menggunakan istilah keputusan administrasi negara daripada keputusan tata usaha negara. Final dalam arti luas selanjutnya dalam undang-undang ini meliputi keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang. Permasalahan konseptual dalam pasal 87 UU AP ini adalah mencampur aduk pengertian tindakan hukum dan tindakan faktual, apalagi ditambah tidak hanya dalam kelembagaan eksekutif, namun juga mencakup kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan penyelegaraan negara lainnya. Kekeliruan menyamakan antara tindakan materiil (faktual) dengan tindakan hukum tidak memiliki landasan teoritik yang jelas dalam hukum administrasi negara, oleh karena kedua pengertian ini berbeda satu sama lainnya. Tindakan materiil merupakan tindakan pejabat administrasi negara yang tidak mempunyai korelasi atau konsekuensi hukum, sehingga dengan demikian, tidak memiliki akibat hukum. Tindakan hukum-lah yang mempunyai korelasi hukum, atau dengan kata lain memiliki akibat hukum di dalamnya. Tindakan hukum terdiri atas tindakan hukum dalam hal membuat perencanaan, peraturan (umum, dan abstrak), peraturan kebijakan, dan keputusan administrasi negara. Pasal 87 UU AP ini dapat dibandingkan dengan ketentuan Pasal 2 UU PTUN, menentukan bahwa di luar pengertian keputusan administrasi negara adalah keputusan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan, berkaitan dengan keputusan dalam lingkup dinas ketentaraan (TNI), dan keputusan panitia pemilihan umum (baik di pusat maupun di daerah), terkait dengan hasil pemilihan umum.

2. Edward L. Metzler. 1935. *The Growth and Development of Administrative Law*. Marquette Law Review Volume 19 Nomor 4, hlm. 212-216. Lihat juga Cass R. Sunstein dan Adrian Vermeule. 2015. *Libertarian Administrative Law*. University Chicago Law Review Volume 82 Nomor 1, hlm. 405-414.

transparansi, efisiensi, legalitas, kehati-hatian, kejujuran, pertanggungjawaban, dan akuntabilitas dari sebuah tata kelola pemerintahan dalam arti luas. Pada sisi yang lain, kehadiran UU AP justru mendapatkan tentangan, komentar miring dari beberapa pakar hukum administrasi negara tanah air lewat dalil-dalil dan argumentasi ketidak-koherensian dengan menempatkan UU AP sebagai hukum administrasi negara materiil dikorelasikan dengan keberlakuan 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 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat UU PTUN) dalam kedudukannya sebagai hukum administrasi prosedural.³ Namun terlepas dari riuh rendah komentar UU AP, pada faktanya, UU AP belum pernah sekalipun mendapatkan 'pengalaman hukum' uji materiil di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, sehingga norma-norma yuridis yang bersemayam didalamnya masih mengikat secara konstitusional dalam setiap denyut aktivitas pemerintahan. Singkatnya, keseluruhan tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan legislatif dan yudikatif-pun wajib tunduk kepada UU AP dan UU PTUN.

Namun demikian, apabila ditelusur secara teoritis ke dalam UU AP, maka fokus serta objek kajian pasal per pasal hanya berkuat tindakan administrasi pada pusanan kekuasaan eksekutif, sementara tindakan administrasi khususnya pada wilayah kekuasaan legislatif dan yudikatif tidak mendapatkan proporsi pembahasan yang seimbang dan mendalam.

Dampak yuridisnya, ketika ditanyakan lebih jauh mengenai apa itu pengertian, bentuk-bentuk, dan kriteria-kriteria dari tindakan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan legislatif, yudikatif, serta penyelenggara negara lainnya maka kajian yuridis di dalam UU AP akan cukup sulit ditemukan jawabannya. Realitas tersebut kemudian ditambah lagi dengan inkonsistensi beberapa putusan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) tentang tindakan administrasi, di mana putusan-putusan tersebut justru menambah ketidakpastian yuridis dan inkonsistensi teoritis apabila dikaji dari teori dan doktrin hukum administrasi. Ambil contoh ketika Mahkamah Agung menempatkan bahwa Surat Edaran adalah bukan sebagai objek hak uji materiil (HUM)⁴, sementara pada putusan MA yang lain menyatakan bahwa Surat Edaran dapat terkualifikasi sebagai objek hak uji materiil (HUM).⁵ Disaat MA menampakan kewenangannya untuk menguji keabsahan Surat Edaran sebagai tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan eksekutif, justru pada wilayah kekuasaan yudikatif sendiri, MA acapkali menggunakan Surat Edaran dalam melaksanakan administrasi pemerintahan di lingkungan MA, bahkan MA juga menggunakan surat dinas biasa seperti penerbitan Surat Ketua Mahkamah Agung Nomor 73 /KMA/HK.01/IX/2015.⁶

Sekilas Surat KMA tersebut sesungguhnya memberikan makna bahwa tidak ada yang keliru manakala seorang Ketua Mahkamah Agung mengirimkan surat kepada Ketua Pengadilan Tinggi, di mana secara tata hirarki organisasi diperkenankan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷

3. Muhammad Yasin. Hakim Perlu Berhati-Hati Menerapkan Perluasan Makna KTUN. 18 Agustus 2017. diakses 20 Januari 2020. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5996d84f8da0d/hakim-perlu-berhati-hati-menerapkan-perluasan-makna-ktun>. lihat juga Muhammad Yasin. Begini Cara Hakim Menambal Kelemahan Lembaga Fiktif Positif. 14 Maret 2018. diakses 20 Januari 2020. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5aa7cc5c4b574/begini-cara-hakim-menambal-kelemahan-lembaga-fiktif-positif>.

4. Lihat Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 48P/HUM/2016.

5. Lihat Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 23P/HUM/2009, lihat juga Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3P/HUM/2010

6. Surat ini secara singkat berisi petunjuk kepada seluruh Ketua Pengadilan Tinggi di seluruh Indonesia untuk dapat mengangkat sumpah para calon advokat, tanpa memandang latar belakang organisasi advokat (PERADI, KAI) tempat menaungi para calon advokat yang akan mengikuti prosesi sumpah advokat atau dalam bahasa sederhana Ketua Pengadilan Tinggi (KPT) memiliki kewenangan untuk melakukan penyumpahian terhadap advokat yang memenuhi syarat dari organisasi manapun.

7. Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

Namun demikian, jika mendalilkan kepada Pasal 4 ayat (1) huruf b serta Pasal 87 huruf b UU AP, secara *mutatis mutandis*, artikel ini memandang bahwa Surat KMA tersebut memerlukan kajian-kajian dari perspektif tindakan administrasi sehingga dapat diperoleh suatu kejelasan memuaskan bertalian dengan apakah bentuk formal Surat KMA sudah termaktub syarat-syarat yuridis yang cukup jika didekati menggunakan teori tindakan administrasi? atau justru (sebaliknya) malah mengandung cacat yuridis sehingga dapat dilakukan suatu upaya hukum untuk membatalkan Surat KMA tersebut.

Mendasarkan kepada sekilas uraian tersebut di atas, maka pokok persoalan yang dirumuskan pada artikel ini adalah menguraikan tentang (1) dasar berpijak terkait dengan tindakan administrasi pada kekuasaan yudikatif; (2) asas atau prinsip yang digunakan sebagai alas fundamental tindakan administrasi pada kekuasaan yudikatif; dan (3) upaya hukum yang ditempuh terhadap tindakan administrasi yang digunakan pada kekuasaan yudikatif. Artikel ini ditulis menggunakan metode yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundangan-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Sumber informasi penelitian diperoleh dari bahan hukum sekunder berupa buku, artikel yang diterbitkan jurnal nasional maupun internasional, prosiding, kertas kerja yang kesemuanya memiliki korelasi dengan artikel ini. Analisis sumber informasi penelitian menggunakan analisis substansi dan analisis perbandingan. Penarikan hasil kesimpulan menggunakan logika hukum deduksi dan penalaran hukum. Berkesesuaian dengan metode tersebut, kajian ini hendaknya diletakan pada tataran "*action knowledge*" (*handlungswissen*)⁸ yang diselaraskan

secara dinamis melalui syarah koherensi hukum⁹, sehingga analisis yang tersaji dapat bermanfaat sebagai nalar pijak rasional guna memahami tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan yudikatif.

B. Pembahasan

B.1. Landasan berpijak Doktrinal Perihal Tindakan Administrasi pada Kekuasaan Yudikatif

Sebelum membahas lebih jauh mengenai alas pijak tindakan administrasi pada kekuasaan yudikatif, maka perlu diuraikan terlebih dahulu konsep teoritis terkait dengan penafsiran pemerintah dan pemerintah(an). Tindakan pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi publiknya selalu menggunakan instrumen hukum sebagai dasar dari tindakan tersebut. Tindakan pemerintahan (*bestuur*) diwakili oleh jabatan atau organ yang bertindak untuk dan atas nama pemerintah (*besturen*). Kewenangan jabatan ini menjadi dasar bagi pejabat administrasi negara menjalankan tugas dan fungsi publik dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. C. F. Strong sebagaimana dikutip oleh Pamudji dalam bukunya *Modern Political Constitutions* mengatakan bahwasanya pemerintah (an) adalah organisasi yang mempunyai kewenangan melakukan kekuasaan berdaulat, atau tertinggi. Pemerintah (an) dalam pengertian luas yang diberi tanggung jawab memelihara perdamaian dan kemandirian negara, baik di dalam maupun di luar. Kekuasaan atas militer, atau dengan kata lain adalah pengawasan atas angkatan bersenjata, serta kekuasaan atas legislatif, dan keuangan. Keuangan dimaksudkan sebagai kemampuan memungut uang yang cukup bagi pembayaran biaya untuk mempertahankan negara, dan termasuk menegakkan hukum yang dibuatnya atas nama negara.¹⁰

8. Nico Stehr menempatkan definisi awal pengetahuan hukum sebagai "sebuah kapasitas yang berguna dalam konteks aksi sosial", namun dapat juga dilihat sebagai kategori yang mengesampingkan "pengetahuan yang berarti" (*deutungswissen* atau *orientierungswissen*) serta "pengetahuan sebagai tindakan" (*handlungswissen*), meskipun pengetahuan hukum sendiri -dapat- dikecualikan dari tinjauan pemahaman masyarakat terhadap pengetahuan atas hukum itu sendiri. Lihat Nico Stehr. 1994. *Knowledge Societies*. London: Sage Publications, hlm. 95-100., lihat juga R van Krieken. 2000. *Law's Autonomy in Action: Anthropology and History in Court*. *Social & Legal Studies* Volume 15, Nomor 4, hlm. 574.

9. Koherensi hukum di sini cenderung dimaknai konsistensi isu-isu hukum pada satu dimensi kekuasaan yang saling bergayut dengan wilayah kekuasaan lain demi keharmonisan, sinergitas, dan kualitas sistem hukum yang berjalan pada sebuah negara. Lihat Luc J. Wintgens. 1993. *Coherence of the Law*. *Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy* Volume 79 Nomor 4, hlm. 491-493. Lihat juga Barbara Baum Levenbook. 1984. *The Role of Coherence in Legal Reasoning*. *Law and Philosophy* Volume 3 Nomor 3, hlm. 355.

10. Pamudji. 1985. *Perbandingan Pemerintahan*. Jakarta: Bina Aksara, hlm. 4.

Pemerintahan oleh C. F. Strong dengan demikian, meliputi seluruh kekuasaan kelembagaan negara baik dalam bidang legislatif, eksekutif, dan kehakiman yang dikenal dengan tiga cabang pemerintahan, atau sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu dalam trias politiknya. Pemerintah dalam ajaran triprajanya Pamudji sendiri membagi atas pemerintah dalam pengertian sempit, dan dalam pengertian luas. Pengertian dalam arti sempit, pemerintah hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja, sedangkan pemerintah dalam pengertian luas mencakup semua tindakan pemerintah dalam arti sempit. Ajaran tripraja Pamudji memberikan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan sempit. Pengertian Pemerintahan dalam arti luas adalah tindakan memerintah yang dilakukan organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan pemerintahan negara, atau sebagai tujuan nasional. Pengertian pemerintahan secara sempit dapat dikatakan sebagai tindakan memerintah oleh organ eksekutif dan jajarannya yang dimaksudkan sebagai tindakan pencapaian tujuan pemerintahan negara.¹¹

Ajaran tripraja dari Pamudji ini membagi dua istilah pemerintah dan pemerintahan, di mana yang disebutkan pertama kekuasaannya hanya berkenaan dengan tugas dan fungsi eksekutif saja, sedangkan yang disebutkan belakangan meliputi semua tindakan organ kelembagaan negara yang ada. Eksekutif itu sendiri oleh E. H. Schell dalam konotasi administratif adalah orang yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pekerjaan orang lain, menjadi perantara mengalirnya perintah-perintah, dan kebijakan dari para administrator kepada para pegawai. Peter F. Drucker dalam hal ini melihat, bahwa seorang pekerja berilmu (*knowledgeworker*), berdasarkan kedudukan dan pengetahuannya bertanggung jawab atas kontribusi secara maksimal yang mempengaruhi kemampuan organisasi mencapai hasil. Chester I. Barnard melihatnya sebagai seorang yang menduduki pusat-pusat antar hubungan, di dalam sistem komunikasi yang ada di setiap organisasi. E. H. Schell kemudian membagi golongan pegawai dalam

organisasi administrasi atas para administrator, para eksekutif dan pegawai bawahannya (*employees*).¹² Pembacaan atas pandangan E. H. Schell ini memiliki persamaan dengan pengertian pemerintahan dalam arti sempit seperti yang dikemukakan oleh Pamudji, oleh karena pandangannya sudah masuk ke dalam organ pemerintahan yang dijalankan oleh pemegang jabatan administrasi negara dan orang-orang memperantarai berjalannya perintah-perintah tersebut. E. Schell dengan kata lain hendak mengatakan tentang pejabat-pejabat administrasi negara dan pegawai-pegawai administrasi negara lainnya yang turut membantu berjalannya roda pemerintahan, sebagaimana pula yang dikatakan oleh Pamudji sebagai pemerintahan secara sempit sebagai tindakan memerintah oleh organ eksekutif dan jajarannya yang dimaksudkan sebagai tindakan pencapaian tujuan pemerintahan negara.

Contoh yang diberikan oleh H. Finer adalah pengelompokan dinas sipil (*civil service*) di Inggris. Pengelompokan atas *administrative class* yang merupakan kelompok yang menduduki jabatan non politis tertinggi dalam pemerintahan. Kelompok *executive class* yang menduduki jabatan di bawah kelas administratif (tingkat menengah), yaitu *clerical, typing, minor and manipulative, messenger and porters class*, menduduki lapisan yang lebih di bawah dari piramida dinas sipil. Finer juga masih mengelompokkan lagi atas kelompok pejabat profesional dan ilmiah, serta kelompok pejabat pengawasan yang tersebar di berbagai lapisan dinas sipil, kecuali tingkatan kelas administratif. Eksekutif dalam arti sempit ditambah dengan dinas sipil dengan demikian dapat disebut juga eksekutif dalam arti luas.¹³

Artikel ini mendekati pengertian pemerintah dalam terminologi hukum administrasi negara. Lingkup cakupannya adalah tugas dan fungsi pejabat administrasi negara sebagai wakil dari jabatan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Pengertiannya di sini terlepas dari tugas pelaksanaan undang-undang lembaga eksekutif sebagaimana dalam trias politika. Meminjam pengertian pemerintah dalam pengertian

11. Ibid, hlm. 5.

12. Ibid., hlm. 6.

13. Ibid., hlm. 7.

luas yang mencakup semua tindakan pemerintah dalam arti sempit, dan pengertian pemerintahan secara sempit sebagai tindakan memerintah oleh organ eksekutif dan jajarannya yang dimaksudkan sebagai tindakan pencapaian tujuan pemerintahan negara dalam ajaran triprajanya Pamudji. Pemerintahan menjalankan tugas dan fungsi publiknya dalam hal ini selalu menggunakan instrumen dalam setiap tindakannya melalui pejabatnya selaku wakil dari organ pemerintah.

Pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi pelayanan kepada masyarakat selalu menggunakan sarana hukum sebagai legalitas tindakannya. Instrumen bagi pejabat administrasi negara menjalankan tugas dan fungsi publiknya dapat dibagi atas dua, yaitu instrumen hukum publik dan privat. Instrumen hukum publik digunakan oleh

pejabat administrasi negara dalam kedudukannya sebagai penguasa (*overheid*), berbeda dengan penggunaan instrumen privat, kedudukan hukum pejabat administrasi negara dalam hal ini adalah pejabat administrasi yang bertindak untuk dan atas nama pemerintah selaku badan hukum publik (*openbaar licham*). Hukum publik oleh Djokosutono ini mengatur hubungan antara *overheid* dengan *burger*. *Overheid* berkaitan dengan kewenangan (*gezag*)¹⁴ yang dimiliki oleh *over de burger heen* (penguasa). Hukum publik berkenaan dengan ketentuan hukum yang mengatur hubungan sub-ordinasi (*onderschikking*), antara penguasa (*overheid*) dengan warga negara (*burger*).¹⁵ Pendapat Djokosutono ini merupakan pengertian hubungan hukum (*rechtsbetrekking*)¹⁶ secara langsung antara pejabat administrasi negara dan warga negara yang tunduk dan diatur

14. Kewenangan (*authority, gezag*) merupakan kekuasaan yang diformalkan kepada golongan orang, maupun terhadap bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Wewenang (*competence, bevoegdheid*) sendiri hanya berkenaan dengan bidang tertentu. Kewenangan dalam hal ini merupakan kumpulan wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). lihat S. F. Marbun. 2012. Hukum Administrasi Negara I. Yogyakarta: FH UII Press, hlm. 161. Kewenangan berdasarkan pendapat S. Prajudi Atmosudirjo adalah kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan legislatif (undang-undang), atau yang berasal dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan dengan demikian biasanya terdiri atas beberapa wewenang, merupakan kekuasaan atas golongan orang tertentu, dapat juga suatu bidang pemerintahan, atau bidang urusan tertentu yang bulat. Wewenang hanya terbatas atau berkenaan dengan suatu onderdil tertentu. Kewenangan apabila dilihat isinya, maka di dalamnya ada wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang terkait dengan kekuasaan melakukan tindakan hukum publik, sebagai contoh, menandatangani surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, kewenangan dalam hal ini tetap berada di tangan menteri (delegasi wewenang). lihat S. Prajudi Atmosudirjo. 1994. Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 78. Ateng Syafrudin berpendapat, bahwa kewenangan (*authority, gezag*) merupakan kekuasaan formal yang bersumber dari kekuasaan undang-undang. Wewenang (*competence, bevoegdheid*) berkenaan dengan suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan dengan demikian, di dalamnya ada wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Penggunaan wewenang berada dalam wilayah tindakan hukum publik, wewenang pemerintahan yang mencakup kekuasaan dalam rangka pelaksanaan tugas, serta pemberian wewenang termasuk distribusi wewenang utamanya sebagaimana peraturan perundang-undangan. lihat Subur MS. 2014. Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer. Yogyakarta: Genta Press, hlm. 46. F.A.M. Stroink, dan J.G. Steenbeek menganggap wewenang sebagai konsep inti dalam hukum tata negara, dan hukum administrasi negara. Lihat Nur Basuki Minarno. 2011. Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi. Surabaya: Laksbang Mediatama, hlm. 65. *Authority* sebagaimana yang tercantum dalam Black Law Dictionary adalah *legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties* (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

15. Djokosutono. 1982. Kuliah Ilmu Negara. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 150.

16. Logemann dalam tulisannya Prins yang dibuat dalam rangka memperingati wafatnya Johann Henrich Adolf Logemann tanggal 12 November 1969 mengatakan, inti negara modern yang merupakan organisasi yang meliputi semua fungsi berwibawa dalam masyarakat (*gezagsorganisatie*). Obyek hukum administrasi negara oleh Logemann merupakan ajaran perihal tindakan hukum (*rechtshandeling*), hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*), dan kedudukan hukum (*rechtsstatus*), sebagai fungsi berwibawa dari *ambt*. Lihat Kuntjoro Purbopranoto. 1981. Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia. Bandung: Binacipta, hlm. 10-11. Pejabat administrasi negara dalam negara modern mengatur berbagai hal tentang tindakan hukum publik dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi publiknya. Tindakan hukum publik merupakan hubungan hukum istimewa antara pemerintah dan subyek hukum. Hukum publik mendudukkan pemerintah selaku penguasa, dan orang atau badan hukum selaku subyek hukum.

berdasarkan hukum publik. Pejabat administrasi negara memiliki kewenangan untuk melaksanakan kewajibannya melayani kepentingan masyarakat secara langsung. Warga negara di lain pihak, memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan dari pejabat administrasi negara yang memiliki kewenangan tersebut. Hubungan hukum yang diatur berdasarkan ketentuan hukum publik dengan demikian menurut artikel ini adalah hubungan hukum antara pejabat administrasi negara yang berisi kewajiban, dan warga negara untuk mendapatkan haknya sebagai warga negara.

Penggunaan hukum privat menurut Sadjijono dipakai oleh pejabat administrasi negara sebagai instrumen yang digunakan untuk mewakili badan hukum pemerintah (badan hukum publik), bukan dalam kedudukannya sebagai penguasa. Instrumen hukum privat pada pokoknya digunakan oleh pejabat administrasi negara bukan dalam kerangka pelaksanaan tugas dan fungsi publik atau sebagai wujud pelaksanaan pelayanan kepentingan umum. Tindakan hukum pejabat administrasi negara dalam hal ini bersifat keperdataan, misalnya membuat perjanjian kerjasama, atau berkenaan dengan jual beli antara pemerintah selaku badan hukum publik dengan subyek hukum lainnya.¹⁷

Instrumen hukum publik dalam penggunaannya terdiri atas instrumen perencanaan (*plaan*), peraturan perundang-undangan (*wet geving*), peraturan kebijakan (*beleid regels*), dan keputusan administrasi negara (*beschikking van de administratie*). Peraturan perundang-undangan (*wet geving*) ini dapat dilihat misalnya dalam ketentuan Pasal 5 Ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 45). Pengertian peraturan perundang-undangan (undang-undang) dalam Pasal 5 Ayat (2) UUD NRI 45 memiliki perbedaan makna dengan Pasal 20 UUD NRI 45. Peraturan perundang-undangan dalam Pasal 5 Ayat (2) ini merupakan peraturan organik (pelaksana) dari undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif, atau dengan kata lain, sebagai

peraturan organik norma konstitusional undang-undang sebagaimana Pasal 20 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) UUD NRI 45.¹⁸

Pasal 20 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) berturut-turut menentukan secara konstitusional, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu, persidangan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang, dan persidangan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-undang. Peraturan perundang-undangan selain ketentuan dalam Pasal 5 Ayat (2) dapat juga dibuat oleh pejabat administrasi negara yang lainnya didasarkan pada kewenangan delegasi, dan mandat dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI 45, menentukan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Kedudukan hukum jabatan presiden dalam pasal 4 Ayat (1) UUD NRI 1945 ini di dasarkan pada pembagian kekuasaan berdasarkan pada pembagian dalam hukum tata negara yang membagi kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pengertian memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar selain itu dapat didekati dalam perspektif konseptual pemerintah dalam pengertian luas, dan pengertian pemerintahan dalam arti sempit. Pasal 5 Ayat (2) selanjutnya menentukan, bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Kekuasaan presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif)

17. H. Sadjijono. 2001. Bab-bab Pokok Hukum Administrasi Negara. Yogyakarta: LaksBang Pressindo, hlm. 90.

18. Pasal 20 UUD NRI 45 sebelum amandemen terdiri atas dua ayat saja, yaitu Ayat (1), dan (2), menentukan tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan jika sesuatu rancangan Undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

menjadi dasar kewenangan sesuai dengan Pasal 5 Ayat (2) UUD NRI 45 untuk menjalankan undang-undang sebagaimana dalam ketentuan Pasal 20 UUD NRI 45.

Pejabat administrasi negara sebagaimana dasar kewenangan seperti yang disebutkan di atas dengan demikian memiliki kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat, menggunakan instrumen hukum publik melakukan tindakan hukum dalam hal perencanaan (*plaan*), peraturan perundang-undangan (*wetgeving*), peraturan kebijakan (*beleid regels*), dan keputusan administrasi negara (*beschikking van de administratie*). Kekuasaan pemerintahan dan menjalankan undang-undang melalui peraturan pemerintah menjadi dasar kewenangan selanjutnya bagi pejabat administrasi negara (presiden dan jajarannya, *bestuurs*) membuat norma jabatan dalam menjalankan tugas dan fungsi publiknya melayani kepentingan masyarakat. Pemerintah berdasarkan kewenangannya ini membuat instrumen norma sendiri untuk mengatur, baik secara intern dan ekstern dalam rangka pencapaian tujuan pemerintahan negara. Delegasi perundang-undangan (*delegatie van wetgeving*) dalam pandangan Bachsan Mustafa, bertujuan untuk mengatasi kekosongan undang-undang, selain sebagai pencegahan kemacetan dalam bidang pemerintahan, dan juga pejabat administrasi negara dapat mencari ketentuan baru dalam lingkungan undang-undang, atau yang sesuai dengan jiwa undang-undang tersebut.¹⁹

Dimock & Dimock sebagaimana dikutip oleh Mustafa dalam bukunya "Administrasi Negara", mengartikan administrasi negara dalam pengertian arti luas, dan sempit. Pengertian luas administrasi negara merupakan aktifitas negara melaksanakan kekuasaan politiknya, terdiri atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pengertian sempit administrasi negara hanya berupa aktifitas badan eksekutif melaksanakan pemerintahan. Pengertian sempit oleh Utrecht disebutkan sebagai *bestuur* atau pemerintah dalam arti sempit, sedangkan pengertian luas dari administrasi negara disebutkan sebagai *overheid* atau pemerintah dalam arti luas. Dimock & Dimock melihat kedudukan administrasi negara selaku

badan eksekutif, sedangkan Utrecht menyebutnya *selakubestuur*.²⁰ Pandangan Dimock & Dimock dalam hal ini melihat pemerintah masih dalam lingkup pembagian tugas dan fungsi dalam negara, membagi bidang tugas dan fungsi atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pelaksanaan pemerintahan menurut pendapat Utrecht dengan menggunakan istilah *bestuur* untuk pelaksanaan pemerintahan, dan *overheid* sebagai pembagian tugas dan fungsi dalam negara atas legislatif, yudikatif, dan eksekutif.

Administrasi pemerintahan pada pokoknya merupakan pengaturan administrasi baik secara internal di dalam pemerintahan, maupun yang sifatnya keluar mengatur hubungan hukum antara negara dengan warga negara. Hubungan hukum antara negara dengan warga negara (hubungan hukum istimewa, *bijzonder recht*) dijalankan oleh administrasi negara dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi publik melayani kepentingan masyarakat. Administrasi pemerintahan secara internal merupakan pengaturan administratif di dalam pemerintahan sebagai wujud dan pengaturan pelaksanaan tugas dan fungsi intern atau di dalam pemerintahan itu sendiri dalam rangka pelayanan kepentingan masyarakat. Ruang lingkup pengaturan administrasi pemerintahan dalam terminologi hukum positif di Indonesia adalah aktifitas badan, atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lembaga eksekutif, yudikatif, dan legislatif, termasuk badan dan/atau pejabat pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang disebutkan UUD NRI 1945, dan/atau undang-undang.²¹

Konsep teoritik dalam hukum tata negara itu sendiri sebagaimana yang dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) melalui bukunya *two treatises on civil goverment* (1690), adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power, machten scheidung*). Pembagian kekuasaan yang terdiri atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif (*federative power of commonwealth*). Kekuasaan legislatif di dalamnya mengandung kewenangan

19. Bachsan Mustafa. 2001. Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 56.

20. Ibid. hlm. 4-5.

21. Lihat Pasal 4 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

dalam hal membuat peraturan, kekuasaan eksekutif memiliki kewenangan mempertahankan dan melaksanakan peraturan, termasuk dalam hal ini adalah mengadili perkara yang oleh Locke disebutnya sebagai mengadili (*uitvoering*, melaksanakan undang-undang), dan kekuasaan federatif sebagai kewenangan yang tidak termasuk lapangan legislatif dan eksekutif, di mana hubungan luar negeri termasuk kekuasaan federatif dalam hal ini.²²

Montesquieu dalam *trias politica*-nya menganggap, bahwa untuk membatasi kewenangan raja absolut, suatu negara diadakan pemisahan kekuasaan (fungsi). Kekuasaan yang terdiri dari kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*), dan kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*). Fungsi legislatif diberikan kewenangannya kepada dewan perwakilan rakyat, fungsi eksekutif kepada raja, dan fungsi yudikatif dilaksanakan oleh badan pengadilan. Trias politika ini pada dasarnya bersesuaian dengan aliran-aliran yang membawa jaman *aufklarung* di Eropa Barat. Jaman yang bertujuan untuk menjamin kemerdekaan individu dari tindakan penguasa negara. Kemerdekaan individu dengan demikian hanya dapat dijamin melalui desentralisasi kekuasaan raja.²³ Negara hukum ini kemudian lebih dikenal negara hukum klasik (*klassieke rechtsstaat*). Pokok penting tugas dan fungsi administrasi negara hanya berkenaan pada membuat dan mempertahankan hukum semata (tugas keamanan yang terbatas pada keamanan senjata). Triaspolitica Montesquieu pada dasarnya diilhami oleh pandangan dari Immanuel Kant, di dalam konsep ini Kant menjelaskan, bahwa manusia dilahirkan sama, segala kehendak dan kemauan masyarakat negara harus berdasarkan atau melalui undang-undang. Rumusan peraturan hukum harus ditentukan secara jelas di dalamnya, dan hal ini merupakan dasar dari pelaksanaan pemerintahan. Dasar pemikiran inilah sehingga perlu pemisahan kekuasaan. Teori hukum yang digagas oleh Kant adalah negara bertujuan untuk menegakkan hak, dan kebebasan warganya.

Undang-undang yang tidak mendapat persetujuan dari rakyat menjadi dasar bagi Kant menyatakan, bahwa rakyat tidak dapat tunduk pada undang-undang tersebut, selain itu, pemerintah dan rakyat merupakan subyek hukum.²⁴

Hobbes berpendapat, pembentukan pemerintahan mengeluarkan manusia dari kondisi alamiah dan membawa peradaban (*civilisation*) yang mencegah kita ke dalam kekacauan, sebelum adanya kekuasaan yang mengatur, maka tidak ada keadilan, cara memisahkan yang baik dan jahat. Hukum ada karena kekuasaan bersama, ketiadaan hukum berarti ketiadaan keadilan. Derrida (1992) atas keadilan Hobbes mengikutinya secara persis dalam "*Force of Law; the Mystical Foundation of Authority*", di mana Hobbes menghubungkan secara erat antara pembentukan hukum dan penegakannya. Hukum bermula dari kedaulatan yang berarti adalah administrasi tatanan hukum. Hobbes dalam hal ini melihat, bahwa keadilan tidak mungkin ada tanpa didahului tatanan hukum. Tujuan tatanan hukum pada akhirnya adalah perlindungan sosial, dan penetapan keadaan untuk mencapai kebahagiaan.²⁵

Locke dalam karyanya *Two Treatises of Government* (1690), dan *Essay and Letters* (antara tahun 1667, dan 1692), melihat alam sebagai tempat manusia mempunyai hak-hak alamiah di dalamnya, dapat dibandingkan dengan pandangan Hobbes di atas. Kontrak dengan pemerintah terkait dengan hak alamiah itu diperlukan untuk mengamankan, memperkuat hak alamiah, dan melindungi hak-hak kehidupan. Pemerintah berguna untuk mencegah manusia dalam kekacauan. Hukum penting untuk mencegah kecenderungan alamiah manusia yang selalu berada dalam kondisi kekacauan. Hukum melindungi kepemilikan, dan mendorong diadakannya kepemilikan. Tujuan pemerintahan dengan demikian menurut Locke adalah penyelenggaraan masyarakat sipil. Pemerintah membuat hukum untuk melindungi berbagai macam barang milik manusia, menjaga dari perampasan dan penipuan dari sesama warga, dan kekerasan permusuhan orang-orang asing.²⁶

22. Bachsan Mustafa, Op. Cit., hlm. 1.

23. Ibid.

24. Solly Lubis. 2014. Ilmu Negara Edisi Revisi Bandung: Mandar Maju, hlm. 53-54.

25. Wayne Morrison. 1997. *Yurisprudensi; dari Zaman Yunani Kuno hingga Post-modern*, terjemahan dari *Jurisprudence: from the Greek to Post-modernism*. Bandung: Nusa Media, hlm. 143-145.

26. Ibid.

Pembagian kekuasaan ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu berdasarkan konsep dalam hukum tata negara,²⁷ berbeda pengertiannya dengan tindakan pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugas dan fungsi publik dalam rangka melayani kepentingan masyarakat. Wilayah atau bidang yang disebutkan pertama merupakan konsep yang berlaku dalam hukum tata negara tentang kewenangan lembaga-lembaga negara berdasarkan trias politika, sedangkan yang ke dua merupakan konsep tentang kewajiban pemerintah dalam rangka menciptakan kesejahteraan rakyat (*bestuurszorg*) dalam bidang hukum administrasi negara. Kekuasaan yang diberikan kepada lembaga-lembaga negara dengan kata lain bertujuan untuk mengejar tujuan nasional, sedangkan kekuasaan pemerintahan sebagai tindakan pencapaian tujuan pemerintahan

negara. Pergeseran dan pemisahan pengertian kekuasaan atau kewenangan lembaga-lembaga negara yang dilaksanakan oleh pejabat negara di dalamnya dengan kewenangan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pejabat administrasi negaranya selain itu, dipengaruhi oleh perkembangan dan pergeseran pengertian negara hukum.²⁸

Artikel ini menyetujui istilah yang digunakan oleh Utrecht dalam konteks, yaitu *bestuur*. *Bestuur* (pemerintah dalam arti sempit), tidak menunjuk pada pembagian tugas dan fungsi dalam negara selaku *overheid* (pemerintah dalam arti luas), yang terdiri atas legislatif membuat undang-undang, eksekutif melaksanakan undang-undang, dan yudikatif melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang. *Overheid* atau pemerintah dalam arti luas (Utrecht), oleh Dimock & Dimock sebagai

27. Lihat dan bandingkan dengan Pasal 4 Ayat (1), *jis.* Pasal 5 Ayat (2), dan Pasal 20 Ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) UUD NRI 1945.

28. Perbedaan antara ciri negara hukum klasik dengan ciri negara hukum modern dapat dilihat sebagaimana di bawah ini:

A. ciri negara hukum klasik:

1. Corak liberal, mempertahankan serta melindungi ketertiban sosial termasuk ekonomi dengan dalil *laissez fair laissez passer*, yang merupakan fundamen kebebasan, dan persaingan warga negara.
2. *Staatsonthouding*, pemisahan antara negara dan masyarakat, negara dapat mencampuri lapangan ekonomi, dan sosial kemasyarakatan.
3. Penjaga malam (*nachtwakerstaat*), negara menjaga keamanan dalam arti sempit, yaitu keamanan senjata.
4. *Nachtwakerstaat* dari sisi politik, bertugas menjamin kehidupan ekonomi dari "the ruling class", di luar kelas ini tidak dihiraukan alat-alat pemerintah.

B. Ciri negara hukum modern:

1. *Welfare state*, mengutamakan seluruh kepentingan rakyat.
2. *Staatsbemoeyenis*, negara ikut campur dalam ke dalam seluruh dimensi kehidupan masyarakat.
3. Ekonomi dengan sistem dipimpin oleh pemerintah pusat (*central geleide economie*).
4. *Welfare state* adalah *bestuurszorg*, kewajiban menyelenggarakan kesejahteraan umum.
5. Negara bertugas menjaga keamanan dalam arti luas, berupa keamanan sosial di seluruh aspek kehidupan masyarakat, Bachsan Mustafa, Op. Cit., hlm. 7-8. Perkembangan ini menjadikan hukum administrasi negara dapat menerima *freies ermessen*, mengizinkan *staats bemoeyenis*, keutamaan kepentingan umum, dan kenyataan hukum dengan kesadaran etis, Ibid., hlm. 57, negara-negara dengan landasan demokrasi di lain sisi telah begitu jauh ikut campur dalam dimensi kegiatan kemasyarakatan terutama dalam bidang ekonomi. Pamudji melihat alasan negara demokrasi mencampuri aspek kegiatan kemasyarakatan adalah:
 1. Peningkatkan taraf hidup masyarakat.
 2. Eliminasi bahaya-bahaya, jam kerja, dan kelelahan buruh dengan peraturan pemerintah.
 3. Kesamaan kesempatan, dan kebahagiaan yang diwariskan oleh hak-hak istimewa kelas pada masa lalu.
 4. Peningkatan karir-bakat, dengan tidak melihat asal-usul.
 5. Bantuan kepada orang miskin, sakit, tua, dan lain sebagainya.
 6. Menopang sektor ekonomi tertentu.
 7. Pencegahan terhadap depresi, dan pengangguran secara massal.
 8. Harmonisasi berbagai sektor ekonomi, termasuk antara buruh dan majikan.
 9. Pengaturan fasilitas dan utilitas tertentu.
 10. Pengawetan sumber-sumber alam.
 11. Pertahanan atas hak hidup bangsa dengan angkatan bersenjata, persenjataan, pertahanan sipil, dan pengawasan imigrasi perdagangan, Pamudji, Op. Cit., hlm. 15-16.

pengertian luas administrasi negara, dan *bestuur* oleh Utrecht, sedangkan Dimock & Dimock menggunakan istilah pengertian sempit administrasi negara (eksekutif). Pengertian eksekutif oleh Dimock & Dimock berbeda dengan pengertian *bestuur* sebagaimana istilah Utrecht. Eksekutif yang disebutkan oleh Dimock & Dimock tidak termasuk dalam pengertian *bestuur* oleh karena masuk dalam pembagian tugas dan fungsi negara, sehingga yang dimaksud dengan pemerintahan dengan demikian adalah *bestuur* atau pemerintah dalam arti sempit.

Ketentuan konstitusional sebagaimana dalam UUD NRI 45 yang menggunakan kalimat “memegang kekuasaan pemerintahan”, dan “menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”, apabila dihubungkan dengan ulasan di atas dapat diartikan bahwa presiden selain memegang kekuasaan atas lembaga eksekutif juga merupakan pejabat administrasi negara tertinggi (*bestuur*) yang diberikan kewenangan atribusi oleh undang-undang dasar. Presiden dalam hal ini mempunyai dua kedudukan hukum, selaku kepala eksekutif dan selaku pejabat administrasi negara.

Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya untuk selanjutnya merupakan kedudukan presiden selaku kepala eksekutif. Presiden selanjutnya untuk menjalankan undang-undang selaku pejabat administrasi negara memperoleh kewenangan atribusi dari undang-undang untuk menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Pengertian yang terakhir inilah yang dimaksudkan sebagai *bestuur* dalam hukum administrasi negara.²⁹

Bagan I. Perbedaan Lembaga Negara dalam Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara dalam Hukum Administrasi Negara.



29. Trias politika oleh Montesquieu tidak dapat mengakomodasi perkembangan dan dinamikan kemasyarakatan modern, dalam bahasa Hasan Zaini, negara dan masyarakat berpacu begitu cepat, dan memerlukan tindakan cepat dari pemerintah. Trias politika tidak dapat diandalkan dalam mengatasi suatu gejala yang muncul karena dapat dipastikan akan ketinggalan. lihat Hasan Zaini. 1985. Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia. Bandung: Alumni, hlm. 147. Fungsi pemerintah dalam negara hukum modern (*welfare state*) meninggalkan fungsi klasik pemerintah, yaitu fungsi klasik dari arti sempit yang hanya terbatas pelaksanaan undang-undang (eksekutif). Geelhoed dalam Hirsch Ballin mengatakan fungsi ini meliputi pengaturan (*de ordenende functie*), penyelesaian sengketa, pertentangan kepentingan di antara kelompok masyarakat, pembangunan dan pengaturan, perekonomian dengan jalan stimulasi investasi, dan penyediaan baik barang-barang publik (*collectieve goederen*) termasuk barang-barang individual. lihat W. Riawan Tjandra. 2014. Hukum Sarana Pemerintahan. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, hlm. 10. Fungsi pemerintah di sini telah melampaui batas-batas klasiknya (pelaksanaan undang-undang). Kewenangannya selain membuat peraturan perundang-undangan, juga selaku institusi penyelesaian persengketaan, ikut berpartisipasi dalam bidang sosial, ekonomi, dan kemasyarakatan. Soerjono Soekanto melihat hukum perundang-undangan begitu berperan dalam masyarakat. Legislasi berdasarkan perkembangan politik semakin terlembagakan sesuai dengan kondisi sosial kemasyarakatan. Peringkatan dan hierarki dari peraturan perundang-undangan begitu tegas wilayah berlakunya. lihat Soerjono Soekanto. 1985. Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat. Jakarta: Rajawali, hlm. 72-73. Poin utama negara kesejahteraan bukan suatu cara dalam rangka mempertahankan hukum positif, akan tetapi diarahkan dalam rangka keadilan sosial (*sociale gerechtigheid*). Pemerintah dimungkinkan bertindak di luar hukum untuk mendapatkan keadilan sosial dengan kemerdekaan bertindak (*freis ermessen*), namun tetap berpegang pada asas legalitas, termasuk tidak boleh berbuat sewenang-wenang atas hak dan kemerdekaan pokok manusia. Fungsi legislatif dengan demikian membuat peraturan umum, sedangkan fungsi *bestuur* melaksanakan kepentingan umum, dan dengan mengingat peraturan umum semaksimal mungkin. *Welfare state* dalam pandangan Muchsan merupakan hasil serasi ideologi sosialisme, dan individualisme dalam keseimbangan yang harmonis. Pemerintah turut campur tangan yang cukup luas terhadap aspek kehidupan masyarakat. lihat Muchsan. 1981. Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia. Yogyakarta: Liberty, hlm. 10.

Demikian pula ketika tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan yudikatif apabila didekati dengan berdasarkan ulasan terkait dengan terminologi pemerintah dan pemerintahan, dan tindakan hukum administrasi negara, maka di sini dapat dinyatakan dengan tegas adanya kekeliruan terminologi hukum Pasal 87 UU AP begitu berlawanan dengan berbagai ketentuan doktrin di dalam hukum administrasi negara, termasuk menderivasi berbagai ketentuan hukum positif lainnya yang mengatur obyek dan subyek hukum yang sama. Disertasi Yodi Martono Wahyunadi pada Program Doktor Universitas Trisakti Tahun 2016 sebagaimana dikutip oleh Irvan Mawardi berpendapat bahwa Pasal 87 UU AP ini tidak tepat, oleh karena terdapat perubahan terselubung Pasal 51 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dengan dimuat dalam ketentuan peralihan. Perubahan ini seharusnya dimuat dalam ketentuan umum tentang batasan pengertian tersebut, atau dengan jalan dibuat peraturan perundang-undangan perubahan.³⁰

Lebih lanjut, segi pengertian dari sifat final³¹ sebagaimana tertuang pada Pasal 87 UU AP juga membingungkan, oleh karena berbeda dengan terminologi sifat final yang selama dipahami dalam doktrin hukum administrasi negara. Konsep doktrinal sifat final suatu keputusan administrasi negara adalah keputusan yang tidak memerlukan pengesahan atau persetujuan dari pejabat administrasi negara yang lainnya, atau dengan kata lain telah menimbulkan akibat hukum kepada seseorang, atau badan hukum perdata. Akibat hukum sebagaimana dalam Pasal 87 UU AP juga tidak jelas. Pengertian normanya menyebutkan keputusan administrasi negara yang berlaku bagi warga masyarakat, padahal akibat hukum tersebut seharusnya menunjuk kepada seseorang atau badan hukum tertentu. Kata "warga masyarakat" seharusnya dihubungkan dengan sifat

norma yang umum dan abstrak, tidak terkait dengan seseorang atau badan hukum tertentu. Sifat norma suatu keputusan administrasi negara itu sendiri adalah individual.³² Keputusan administrasi negara yang dimaksudkan dalam undang-undang ini tidak jelas ditujukan kepada siapa, berbeda dengan sifat individual keputusan administrasi negara yang menunjuk secara tertentu subyek hukum yang dimaksudkan. Sifat individual keputusan administrasi negara dalam Pasal 87 UU AP ini direduksi menjadi keputusan yang ditujukan kepada warga masyarakat.

Pasal 87 huruf a UU AP menentukan keputusan administrasi negara adalah penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual. Tindakan faktual dalam ketentuan pasal ini diuji keabsahan oleh peradilan administrasi negara. Perbandingannya dengan ketentuan Pasal 53 Ayat (1) UU PTUN yang menentukan seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara yang dapat mengajukan gugatan untuk menyatakan batal atau tidak sah keputusan tersebut. Pasal 53 Ayat (1) ini terkait dengan ketentuan Pasal 62 Ayat (1) huruf a UU PTUN, yaitu gugatan yang diajukan dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar dalam hal pokok gugatannya nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang pengadilan. Pasal 1 angka 15 UU AP sendiri menentukan bahwa warga masyarakat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan keputusan dan/atau tindakan, sedangkan Pasal 1 angka 18 undang-undang ini menyebutkan peradilan adalah peradilan tata usaha negara. Pasal 87 UU AP secara luas memberikan kewenangan menguji semua tindakan pemerintah, baik tindakan hukum maupun tindakan nyata atau faktual. Tindakan hukum oleh pejabat administrasi negara dalam hukum administrasi negara terdiri atas perencanaan, peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, dan keputusan administrasi negara.

30. Irvan Mawardi. 2016. Paradigma Baru PTUN; Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokrasi. Yogyakarta: Thafa Media, hlm. 73-74.

31. Sifat final keputusan administrasi negara menurut Rochmat Soemitro telah menimbulkan akibat hukum (hak, dan kewajiban yang bersifat individual), bagi seseorang, atau badan hukum tertentu. lihat Rochmat Soemitro. 1987. Peradilan Tata Usaha Negara. Bandung: Eresco, hlm. 7.

32. Bersifat individual berarti keputusan itu memiliki daya berlaku dan kekuatan mengikat hanya kepada subyek hukum tertentu yang dituju. lihat W. Riawan Tjandra, Hukum Sarana Pemerintahan, Op. Cit., hlm. 160.

Pasal 87 UU AP mengartikan sifat final dalam arti luas, yaitu keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, dan/atau keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat. Final dalam arti luas juga termasuk keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang. Makna keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum jelas bertentangan dengan konsep doktrinal, oleh karena setiap keputusan administrasi negara (*beschikking van de administratie*) sebagaimana dalam doktrin sudah pasti menimbulkan akibat hukum. Pengertian final dalam arti luas dalam pasal ini juga tidak jelas basis logika hukum yang dimaksudkan, apakah dengan pengambil-alihan oleh atas pejabat administrasi negara yang bersangkutan menjadikan keputusan yang diambil tersebut menimbulkan akibat hukum. Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU PTUN, sifat final berarti telah definitif, sehingga telah menimbulkan akibat hukum kepada seseorang, atau badan hukum tertentu, sedangkan sifat individual artinya keputusan administrasi negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun perihal yang dituju.

Pada titik kesimpulan, tindakan administrasi sebagaimana diatur dalam UU AP dan UU PTUN tidak memiliki korelasi teoritik yang kuat, sehingga satu-satunya jalan adalah dengan mengharmonisasi kedua UU tersebut agar tidak menimbulkan salah tafsir dalam menjalankan pemerintahan dalam kerangka mencapai tujuan.

B.2. Prinsip dan Bentuk Tindakan Administrasi pada Kekuasaan Yudikatif

Sebelum masuk lebih dalam pada substansi tindakan-tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan yudikatif, perlu disampaikan pandangan penulis terkait dengan keberadaan UU AP bahwasanya norma hukum positif UU AP ini tidak disusun dengan penuh kecermatan dan kehati-hatian sehingga fokus serta objek kajian pasal per pasal hanya berkuat pada pusan kekuasaan eksekutif (domain pemerintah), sementara tindakan-tindakan administrasi khususnya pada wilayah kekuasaan legislatif dan yudikatif tidak mendapatkan proporsi

pembahasan yang seimbang dan dalam. Dampak yuridisnya, ketika ditanyakan lebih jauh mengenai apa itu pengertian, bentuk, dan kriteria-kriteria dari tindakan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan legislatif, yudikatif, serta penyelenggara negara lainnya maka telusur di dalam UU AP akan cukup sulit ditemukan jawabannya. Satu-satunya jalan untuk mengurai kerumitan itu adalah menggunakan penalaran hukum silogisme³³ dengan mendudukan bahwa tindakan atau perbuatan administrasi pemerintahan dalam konteks yang luas termasuk di dalamnya adalah tindakan atau perbuatan administrasi Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif dianggap sama dengan tindakan atau perbuatan administrasi Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan legislatif dan yudikatif.

Andaikata disepakati bersama, maka penafsiran atas bentuk-bentuk tindakan atau perbuatan administrasi pada wilayah kekuasaan yudikatif dapat dikualifikasikan ke dalam (1) Kategori keputusan/ketetapan di lingkungan Mahkamah Agung (*beschikking*) dan (2) Kategori Non-Keputusan/Ketetapan Mahkamah Agung, antara lain rencana di lingkungan Mahkamah Agung (*het plan*), norma jabatan di lingkungan Mahkamah Agung (*concrete-normgeving*), dan legislasi semu di lingkungan Mahkamah Agung (*pseudo-wetgeving*). Merujuk pada teori hukum administrasi, maka keseluruhan tindakan atau perbuatan administrasi tersebut di atas dianggap cukup memenuhi syarat yuridis apabila terpenuhi beberapa prinsip dasar dalam hukum administrasi negara antara lain:

a. Prinsip Legalitas

Prinsip ini terkandung makna apabila tindakan atau perbuatan administrasi wajib didasarkan atas aturan hukum atau undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*). Asas legalitas dalam hukum administrasi negara dapat saja dimaknai sebagai manifestasi sekaligus imbas dari eksistensi doktrin legisme yang sangat kuat. Hal ini dibuktikan dengan bunyi penjelasan Pasal 5 huruf a UU AP yang menyatakan bahwa dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan

33. Jerzy Stelmach dan Bartosz Brozek. 2006. *Methods of Legal Reasoning*. Dordrecht: Springer, hlm. 27 lihat juga Neil MacCormick. 2010. *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press, hlm. 33,

wajib mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Tidak jauh berbeda, di dalam ketentuan Pasal 1 angka 8 UU PTUN juga menyebutkan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara *ipso facto*, dalam suatu negara hukum maka setiap perbuatan jabatan yang dilakukan oleh suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*) yaitu pejabat yang berwenang (*ambtsdrager*) wajib berdasarkan pada asas legalitas, artinya setiap perbuatan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan baik secara atribusi maupun delegasi. Prinsip legalitas yang melahirkan relasi kausalitas antara sumber kewenangan (*powers*) dan wewenang yang digenggam oleh badan dan/atau pejabat dalam melaksanakan perbuatan administrasi menjadi salah satu dasar pengujian oleh peradilan administrasi apakah tindakan/perbuatan administrasi yang diambil tergolong sah (*legal*) atau tidak sah (*illegal*).³⁴ Perluasan penafsiran pengujian berbasis legalitas wewenang ini, oleh Lotulung, Jackson dan Philips³⁵ kemudian dikualifikasikan lagi menjadi (1) Kriteria tidak sah secara eksternal, yaitu (a) Perbuatan tanpa kewenangan atau kompetensi, antara lain *rationae materiae*; *rationae locus*; *rationae temporis*; (b) Kekeliruan bentuk dan kekeliruan prosedur pembuatan, dan (2) Kriteria tidak sah internal antara lain (a) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, antara lain perbuatan atau tindakan administrasi bertentangan dengan motif hukum

atau bertentangan dengan motif faktual; (b) penyalahgunaan wewenang oleh badan dan/atau pejabat dalam melakukan tindakan atau perbuatan administrasi (*detournement de pouvoir*) yaitu perbuatan atau tindakan administrasi bertentangan dengan tujuan dari kepentingan umum; perbuatan atau tindakan administrasi menyimpang dari kepentingan umum yang telah digariskan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau perbuatan atau tindakan administrasi menyimpang dari menyimpang dari prosedur yang telah ditetapkan di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Doktrin *Ultra Vires*

Sejalan dengan pemahaman bahwa tindakan atau perbuatan badan dan/atau pejabat dalam melaksanakan tindakan administrasi harus memegang prinsip legalitas, secara *a quo*, legalitas yang diperoleh badan dan/atau pejabat administrasi perlu diberikan pembatasan-pembatasan dengan mengingat bahwasanya tindakan atau perbuatan administrasi tersebut tidak lain semata hanya untuk kepentingan publik dan justru tidak menghendaki timbulnya kerugian bagi masyarakat luas. Menukil pemikiran Craig, Wade, dan Forsyth *ultra vires* diberikan makna bahwasanya "*the ultra vires principle is based on the assumption that judicial review is legitimated on the ground that the courts are applying the intent of the legislature*".³⁶ Hal ini dikandung maksud sejatinya tindakan atau perbuatan administrasi oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak diijinkan untuk melampaui kewenangan yang melekat kepadanya serta apa yang telah dicantumkan sesuai dengan maksud dan tujuan di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Erliyana³⁷ dan

34. Leon Duguit. 1914. The French Administrative Courts. Political Science Quarterly Volume 29 Nomor 3, hlm. 391-395. Lihat juga Peter Cane. 2011. Administrative Law Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press, hlm. 34-36.

35. Paulus Efendie Lotulung. 1993. Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 11-12. Lihat juga O. Hood Phillips dan Paul Jackson. 1987. Constitutional and Administrative Law. London: Sweet & Maxwell Ltd, hlm. 245-300.

36. Paul Craig. 1998. Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review. The Cambridge Law Journal Volume 57 Nomor 1, hlm. 65,66. Lihat juga Christopher Forsyth. 1996. Of Fig Leaves and Fairy Tales: The Ultra Vires Doctrine, the Sovereignty of Parliament and Judicial Review. The Cambridge Law Journal, Volume 55 Nomor 1, hlm. 130. Lihat juga H. W. R Wade. 1971. Administrative Law. Oxford: Clarendon Press, hlm. 49-53.

37. Anna Erliyana. 1998. Judicial Control Terhadap Kewenangan Administrasi Negara: Tinjauan Aspek *Liability* (Tanggung Jawab) dan *Remedy* (Pemulihan Ganti Rugi). Jurnal Hukum dan Pembangunan Volume 3 Nomor 1, hlm. 102,103.

Foulkes³⁸ menambahkan bahwa doktrin *ultra vires* meliputi: (a) *The essence of the ultra vires doctrine*, tindakan badan publik berada dibawah kekuasaan undang-undang, dan hanya dapat melakukan kewenangannya sesuai dengan apa yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, kalau melanggar maka tindakan atau perbuatan administrasi tersebut beralih menjadi *ultra vires*. Kemungkinan lain adalah bahwa tindakan pejabat dan/atau badan tidak mengikuti ketentuan prosedur yang berlaku. Dengan kata lain, *ultra vires* itu meliputi dasar-dasar yang substantif dan prosedural; (b) *A hierarchy of powers*, pelaksanaan tindakan/perbuatan administrasi adalah pelaksanaan fungsi menurut undang-undang berdasarkan kewenangan secara hierarkis dan kecil kemungkinan dilaksanakan dengan melompat tingkatan kewenangan; (c). *The fairly incidental rule*, pelaksanaan tindakan/perbuatan administrasi adalah pelaksanaan fungsi menurut ketentuan peraturan perundang-undangan berdasarkan kewenangan yang dimiliki kemungkinan dapat dilaksanakan untuk kepentingan-kepentingan tertentu yang sifatnya insidental dan darurat; (d) *Ultra vires by omission*, suatu tindakan atau perbuatan administrasi akan menjadi *ultra vires* manakala tindakannya tidak sesuai dengan yang diminta oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur tindakannya; dan (e) *Some presumption*, pengadilan administrasi sangat meragukan keabsahan akan penafsiran peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari tindakan atau perbuatan administrasi negara.

c. Prinsip perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Mengutip penjelasan Pasal 5 huruf b UU AP diketahui bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar warga masyarakat sebagaimana dijamin dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dewasa ini, prinsip yang diadopsi secara *letterlijk* dari sistem hukum *common law*³⁹ ini berdampak kepada pengujian tindakan atau perbuatan administrasi, di mana Peradilan Tata Usaha Negara dalam era pembangunan harus menempatkan kepentingan rakyat dan hak asasi warga negara, oleh karena itu semua pasal-pasal dalam UU PTUN harus bertumpu kepada kepentingan rakyat itu sendiri, dengan sekaligus mengingat keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat, antar perlindungan hak-hak perseorangan dengan hak-hak masyarakat yang berhubungan dengan perbuatan atau tindakan administrasi dari badan dan/atau pejabat Tata Usaha Negara termasuk orang/badan hukum privat.⁴⁰ Kendatipun prinsip ini sangat manusiawi dan rasional, namun sekali lagi perlu diingat bahwa tindakan atau perbuatan administrasi pada umumnya dikategorikan sebagai perbuatan pemerintah yang bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*) dan bukan perbuatan pemerintah bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*), di mana perbuatan pemerintah bersegi dua memerlukan persetujuan atau persesuaian kehendak (*wilsovereenkomst*) antara dua pihak

38. David Foulkes. 1986. *Administrative Law Sixth Edition*. London: Butterworths, hlm. 186-190.

39. "The task of administrative law, in general, is to impose the values of the rule of law upon that exercise of discretionary powers to ensure that the powers vested in public authorities are not abused. But the particular task of administrative law in the era of human rights protection is to ensure that those powers are not exercised in a way that impinges upon the human rights of those affected" lihat Christopher Forsyth. 2009. *Administrative Law and Human Rights*. Pidato disampaikan pada Southern African Chief Justices Forum, Kasane Botswana, hlm. 3. Lihat juga Dan Moore. 2017. *Engagement with Human Rights by Administrative Decision-Makers*. *Ottawa Law Review* Volume 49 Nomor 1, hlm.137,138. Lihat juga Janina Boughey. 2009. *The Use of Administrative Law to Enforce Human Rights*. *Australian Journal of Administrative Law* Volume 15 Nomor 25, hlm. 27.

40. Lihat Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 1986. *Catatan Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Setjen DPR RI.

atau lebih (pemerintah dan pihak lain) yang diatur dalam suatu ketentuan hukum publik.⁴¹

d. Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB/*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Pada tradisi hukum administrasi negara common law, prinsip ini sering dikenal dengan istilah *natural justice*,⁴² di mana *natural justice* merujuk pada dua prinsip yang meliputi pertama bahwa siapapun yang membuat tindakan atau perbuatan administrasi seharusnya tidak memiliki kepentingan pribadi (*nemo iudex in sua causa*) dan kedua, bahwa suatu tindakan atau perbuatan administrasi seharusnya tidak diambil sampai dengan seseorang yang terkena dampak baik langsung maupun tidak langsung diberikan kesempatan menjelaskannya (*audi alteram partem*).⁴³ Dalam konteks nasional, asas-asas umum pemerintahan yang baik kemudian digunakan sebagai acuan pengujian terkait dengan penggunaan wewenang bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta dinormakan tegas di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU AP yang meliputi yaitu: (1) asas kepastian hukum; (2) asas kemanfaatan; (3) asas ketidakberpihakan; (4) asas kecermatan; (5) asas tidak menyalahgunakan kewenangan; (6) asas keterbukaan; (7) asas kepentingan umum; dan (8) asas pelayanan yang baik. Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (2) UU AP disebutkan bahwasanya asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada Pasal 10

ayat (1) UU AP dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Artikel ini memandangi pesatnya dinamika perkembangan teori dan praktik hukum administrasi, maka tentunya cakupan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana disebutkan di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU AP memberikan peluang yang besar kepada hakim pada peradilan administrasi untuk lebih menggali lagi dasar-dasar pengujian,⁴⁴ terutama dalam konteks mendalami, mempelajari, dan mencermati terkait asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya, sebagaimana tergambar luas di dalam teori hukum administrasi dewasa ini. Seperti misalnya prinsip petunjuk yang menyesatkan (*estoppel, misleading advice*), prinsip tidak terduga atau berubah-ubah, sembrono atau tidak masuk akal (*principles unreasonableness*), dan prinsip tidak rasional dari tindakan atau perbuatan administrasi (*principles of irrationality*),⁴⁵ di mana keseluruhan prinsip-prinsip tersebut belum tertampung ke dalam kualifikasi sebagai kriteria asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sementara pada satu sisi, prinsip tersebut sudah digunakan luas oleh hakim-hakim pada peradilan administrasi di negara barat, dan sudah barang tentu keberadaan asas-asas tersebut tidak bertentangan atau bertabrakan dengan ajaran/teori hukum administrasi negara yang diakui secara nasional.

41. E. Utrecht. 1960. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Jakarta: Ichtar, hlm. 65 lihat juga Djaenal Hoesen Koesoemahatmadja. 1983. Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Jilid I. Bandung: Alumni, hlm. 45-46. Lihat juga Indroharto. 2004. Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 147.

42. Lord Diplock. 1974. Administrative Law: Judicial Review Reviewed. The Cambridge Law Journal Volume 33 Nomor 2, hlm. 230-234.

43. O. Hood Phillips dan Paul Jackson, *op. cit*, hlm. 670,671.

44. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa "Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat."

45. H. W. R Wade, *op. cit*, hlm. 381-390 Lihat juga A. Plesueur dan Werberg, J. 1993. Constitutional and Administrative Law. Oxford: Cavendish Publishing, hlm. 204-210. Lihat juga Jeffrey Jowell dan Anthony Lester. 1988. Beyond Wednesbury: Substantive Principles of Administrative Law. Commonwealth Law Bulletin Volume 14 Nomor 2, hlm. 858-870. Lihat juga Peter L. Strauss dan Walter Gellhorn. 1995. Gellhorn and Byse's Administrative Law: Case and Comments. Westbury: The Foundation Press, hlm. 652-682.

e. Doktrin *Contrarius Actus*

Doktrin ini sesungguhnya berangkat dari istilah latin *actus contraries* atau seringkali digunakan istilah lain dengan *konsensus contraries*, di mana bermakna tindakan berlawanan atau tindakan hukum berlawanan. Pada wilayah tindakan administrasi istilah teknis hukum ini menggambarkan sebuah tindakan yang merupakan dampak atau akibat dari tindakan administrasi dari pejabat atau badan yang berwenang sebelumnya (*actus primus*), sehingga yang berwenang membatalkan secara hukum atau menarik kembali tindakan administrasi yang telah dikeluarkan merupakan kewenangan dari pejabat atau badan yang mengeluarkan atau membuat tindakan administrasi tersebut.

Setelah mencermati beberapa prinsip-prinsip di dalam hukum administrasi negara, kembali pada pokok persoalan terkait dengan kualifikasi tindakan administrasi pada kekuasaan yudikatif, maka telusur akademis terkait dengan landasan yuridis atas perbuatan atau tindakan administrasi kebijakan di lingkungan Mahkamah Agung akan mengarah kepada Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 57/KMA/SK/IV/2016 tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 271/KMA/SK/X/2013 tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia (selanjutnya disingkat Keputusan KMA Nomor 57 Tahun 2016). Keputusan KMA Nomor 57 Tahun 2016 tersebut menyebutkan bahwa bentuk-bentuk perbuatan atau tindakan administrasi di lingkungan Mahkamah Agung secara limitatif hanya terdiri dari:

1) Peraturan Mahkamah Agung

Peraturan yang berisi ketentuan bersifat hukum acara, di mana pejabat yang berwenang menetapkan dan menandatangani Peraturan Mahkamah Agung adalah Ketua Mahkamah Agung;

2) Surat Edaran Mahkamah Agung

Bentuk edaran pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang berisi bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan, yang

lebih bersifat administrasi dan juga memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Kewenangan untuk menetapkan dan menandatangani surat edaran oleh Ketua Mahkamah Agung dan dapat dilimpahkan kepada pejabat yang ditunjuk sesuai dengan substansi surat edaran;

3) Surat Keputusan

Naskah dinas yang memuat kebijakan yang bersifat menetapkan, tidak bersifat mengatur, dan merupakan pelaksanaan kegiatan, yang digunakan untuk:

- a. Menetapkan/mengubah status kepegawaian/personal/keanggotaan/material/peristiwa;
- b. Menetapkan/mengubah/membubarkan suatu kepanitiaan/tim; dan/atau
- c. Menetapkan pelimpahan wewenang. Pejabat yang berwenang menetapkan dan menandatangani Keputusan adalah pimpinan tertinggi atau pejabat lain yang menerima pendelegasian wewenang.

B.3.Upaya Hukum terhadap Tindakan Administrasi pada Kekuasaan Yudikatif.

Masih menggunakan logika penalaran yang sama yaitu dalam konteks upaya hukum terhadap pelanggaran dari tindakan atau perbuatan administrasi di lingkungan eksekutif, maka perbuatan atau tindakan administrasi di lingkungan Mahkamah Agung-pun juga tidak luput dari pengujian di peradilan administrasi (*administratieve rechtspraak*) apabila bentuk prosedural dan substansi materilnya tidak berkesesuaian dengan teori dan prinsip di dalam hukum administrasi negara dalam kerangka melindungi hak asasi manusia dan kepentingan umum sebagai ruh fundamental di dalam hukum publik. Hakikat dari pengujian atas tindakan atau perbuatan administrasi (*judicial control of administrative action*) sejatinya memastikan bahwa tindakan atau perbuatan administrasi dapat dimintakan sebuah pertanggungjawaban serta tindakan atau perbuatan administrasi sudah sesuai dengan kaidah-kaidah dan doktrin-doktrin dalam hukum administrasi sehingga perbuatan atau tindakan yang diambil

dipastikan sejalan dengan tujuan pemerintahan serta mengeliminir sekecil mungkin kerugian bagi kepentingan publik secara luas.⁴⁶

Apabila dihubungkan dengan pokok permasalahan selanjutnya yaitu upaya hukum yang sepatutnya dapat ditempuh terhadap tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan yudikatif yang dianggap salah atau keliru maka mendalilkan kepada pasal-pasal yang tercantum di dalam UU AP dan UU PTUN terdapat perbedaan yang mendasar sebagaimana terlihat pada tabel 1.

Tabel. 1⁴⁷
Pokok-pokok perbandingan UU AP dan UU PTUN
 Mendalilkan kepada tabel perbandingan UU

Poin Perbandingan	UU PTUN	UU AP
Perluasan Pemaknaan Keputusan Tata Usaha Negara	Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisikan tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. (Pasal 1 angka 9)	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. (Pasal 1 angka 7) Terandung unsur: 1. Ketetapan tertulis 2. Dikeluarkan oleh Badan dan /atau Pejabat Pemerintahan. 3. Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Pasal 87 UU AP 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; (garis tebal) 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.
Kompetensi Peradilan TUN untuk memutuskan Keputusan Fiktif	Pasal 3 (1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.	Pasal 53 (2) Jika ketentuan peraturan perundang undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan

(2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan data peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
(3) Dalam hal peraturan perundang undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan menolak. (Fiktif Negatif)

dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
(3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.
(4) Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), (5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan
(6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

Besaran tuntutan ganti rugi di PTUN	(Tidak diatur dalam UU ini, namun secara khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara)	Ketentuan pasal 75 ayat (1) jo. Pasal 76 ayat (3) jis. Pasal 1 angka 8, UU AP, telah memberikan peritisan kompetensi PTUN. Sebelumnya obyek sengketa TUN hanya keputusan TUN (dalam bentuk tertulis) saja, tetapi berdasarkan ketentuan tersebut, Tindakan Administrasi Pemerintahan/Tindakan <i>factual</i> administrasi Pemerintahan juga menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 21 UU AP (1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan. (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan. Pasal 1 angka 8 Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.
Kompetensi TUN mengenai Abuse of Power	(Tidak diatur)	Pasal 24 (syarat diskresi) Pasal 26 (Prosedur penggunaan Diskresi) Pasal 30 (Akibat hukum diskresi) Diskresi dapat dikategorikan sebagai <i>abuse of power</i> (Pasal 32 UU AP) Pasal 75 ayat (1) jo. Pasal 76 ayat (3) jo. Pasal 1 angka 18
Kompetensi Peradilan TUN	Pasal 1 angka 10 Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	Pasal 24 (syarat diskresi) Pasal 26 (Prosedur penggunaan Diskresi) Pasal 30 (Akibat hukum diskresi) Diskresi dapat dikategorikan sebagai <i>abuse of power</i> (Pasal 32 UU AP) Pasal 75 ayat (1) jo. Pasal 76 ayat (3) jo. Pasal 1 angka 18
Diskresi	(Tidak diatur) secara letterlijk tapi hakim tunduk kepada doktrin-doktrin di dalam hukum administrasi negara	Pasal 24 (syarat diskresi) Pasal 26 (Prosedur penggunaan Diskresi) Pasal 30 (Akibat hukum diskresi) Diskresi dapat dikategorikan sebagai <i>abuse of power</i> (Pasal 32 UU AP) Pasal 75 ayat (1) jo. Pasal 76 ayat (3) jo. Pasal 1 angka 18
Upaya hukum terhadap keputusan banding administratif	Pasal 48 jo. Pasal 51 ayat (3) UU PTUN Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara	Pasal 75 ayat (1) Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan Pasal 76 ayat (3) "Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan." Yang dimaksud dengan Pengadilan, menurut pasal 1 angka 18 UU Administrasi Pemerintahan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

46. S. A de Smith. 1959. *Judicial Review of Administrative Action*. London: Stevens & Sons Limited, hlm. 27-50. Lihat juga Martin Loughlin. 1978. *Procedural Fairness A Study of the Crisis in Administrative Law Theory*. The University of Toronto Law Journal Volume 28 Nomor 2, hlm. 217-223.
 47. Diolah dan dianalisis dari UU AP dan UU PTUN.

AP dan UU PTUN tersebut di atas maka ketika tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan yudikatif dianggap salah atau keliru maka upaya hukum terakhir dengan mengajukan uji materiil ke Mahkamah Agung. Namun pada praktiknya, hal ini sulit untuk dilakukan sebab permohonan uji materiil di lingkungan Mahkamah Agung akan terasa aneh ketika tindakan administrasi Ketua Mahkamah Agung sebagai pimpinan tertinggi pada kekuasaan yudikatif kemudian diuji sendiri oleh para hakim Mahkamah Agung, di mana secara struktural berpotensi menimbulkan rasa sungkan dan konflik kepentingan. Lebih lanjut, jika mencermati Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif⁴⁸ maka dapat disimpulkan bahwa regulasi itu hanyalah mengatur pada wilayah kekuasaan eksekutif, sehingga muncul pertanyaan apakah regulasi ini juga akan berlaku dan mengikat pada wilayah kekuasaan yudikatif. Tentunya, apabila menginginkan kekoherensian dan keharmonisan regulasi antara UU PTUN dengan UU AP, maka Mahkamah Agung harus segera bersikap responsif terhadap problematika ini.

C. Penutup

Mendalikn kepada ulasan tersebut di atas dapat diberikan kesimpulan bahwasanya alasan berpijak doktrinal perihal tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan yudikatif (Mahkamah Agung) sebagaimana diatur di dalam UU AP tidak mendapatkan porsi pembahasan yang cukup, konsekuensi hukumnya akan sulit untuk memberikan penafsiran serta membedakan kriteria atas tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif dari perspektif teori dan doktrin hukum administrasi negara. Bentuk tindakan administrasi pada kekuasaan yudikatif hanya disebutkan secara limitatif melalui Peraturan Mahkamah Agung, Surat Edaran Mahkamah Agung, dan Surat Keputusan. Apabila dihubungkan dengan pengaturan di dalam

Pasal 87 UU AP maka dapat disimpulkan bahwa tindakan administrasi pada kekuasaan yudikatif dapat dimungkinkan berbentuk tindakan faktual dan keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, di mana bentuk tindakan administrasi ini jika diberlakukan di lingkungan kekuasaan yudikatif justru berpeluang menimbulkan ketidakpastian hukum. Kendatipun secara teori dapat dilakukan mekanisme banding administratif dan uji materiil, namun artikel ini berpendapat bawasanya upaya hukum yang dapat ditempuh terhadap kesalahan atau kekeliruaun atas tindakan administrasi pada wilayah kekuasaan yudikatif pada tataran praktik dirasa sulit untuk dilakukan sebelum UU AP dan UU PTUN dilakukan upaya harmonisasi dan sinkronisasi.

Daftar Pustaka

Buku

- Atmosudirjo, S. Prajudi. 1994. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi Seri Pustaka Ilmu Administrasi Negara VII*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Cane, Peter. 2011. *Administrative Law Fifth Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- de Smith, S. A. 1959. *Judicial Review of Administrative Action*. London: Stevens & Sons Limited.
- Djokosutono. 1982. *Kuliah Ilmu Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Foulkes, David. 1986. *Administrative Law Sixth Edition*. London: Butterworths.
- Indroharto. 2004. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Koesoemahatmadja, Djaenal Hoesen. 1983. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Jilid I*. Bandung: Alumni.
- Lubis, Solly, 2014. *Ilmu Negara Edisi Revisi*. Bandung:

48. Lihat dan cermati Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.

- Mandar Maju.
- Lotulung, Paulus Efendie. 1994. Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- MacCormick, Neil. 2010. *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press.
- Marbun, S. F. 2012. *Hukum Administrasi Negara I*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Mawardi, Irvan. 2016. *Paradigma Baru PTUN; Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokrasi*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Minarno, Nur Basuki. 2011. *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*. Surabaya: Laksbang Mediatama.
- Morrison, Wayne. 1997. *Yurisprudensi; dari Zaman Yunani Kuno hingga Post-modern, terjemahan dari Jurisprudence: from the Greek to Post-modernism*. Bandung: Nusa Media.
- MS., Subur. 2014. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Press.
- Muchsan. 1981. *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Mustafa, Bachsan. 2001. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Nico, Stehr. 1994. *Knowledge Societies*. London: Sage Publications.
- Pamudji. 1985. *Perbandingan Pemerintahan*. Jakarta: Bina Aksara.
- Phillips, O. Hood dan Paul Jackson. 1987. *Constitutional and Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell Ltd.
- Plesueur, A. dan Werberg, J. 1993. *Constitutional and Administrative Law*. Oxford: Cavendish Publishing.
- Purbopranoto, Kuntjoro. 1981. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*. Bandung: Binacipta.
- Sadjijono, H. 2001. *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo.
- Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 1986. *Catatan Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Setjen DPR RI.
- Soekanto, Soerjono. 1985. *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta: Rajawali.
- Soemitro, Rochmat. 1987. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: Eresco.
- Stelmach, Jerzy dan Bartosz Brozek. 2006. *Methods of Legal Reasoning*. Dordrecht: Springer.
- Strauss, Peter L. dan Walter Gellhorn. 1995. *Gellhorn and Byse's Administrative Law: Case and Comments*. Westbury: The Foundation Press.
- Tjandra, W. Riawan. 2014. *Hukum Sarana Pemerintahan*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Utrecht, E. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichthisar.
- Wade, H. W. R. 1971. *Administrative Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Zaini, Hasan. 1985. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.

Jurnal

- Anna Erliyana. 1998. *Judicial Control Terhadap Kewenangan Administrasi Negara: Tinjauan Aspek Liability (Tanggung /Awab) dan Remedy (Pemulihan Ganti Rugi)*. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Volume 3 Nomor 1.
- Barbara Baum Levenbook. 1984. *The Role of Coherence in Legal Reasoning*. *Law and Philosophy* Volume 3 Nomor 3.
- Cass R. Sunstein dan Adrian Vermeule. 2015. *Libertarian Administrative Law*. *University Chicago Law Review* Volume 82 Nomor 1.

- Christopher Forsyth. 1996. *Of Fig Leaves and Fairy Tales: The Ultra Vires Doctrine, the Sovereignty of Parliament and Judicial Review*. The Cambridge Law Journal Volume 55 Nomor 1.
- Christopher Forsyth. 2009. *Administrative Law and Human Rights*. Pidato disampaikan pada Southern African Chief Justices Forum. Kasane Botswana.
- Dan Moore. 2017. *Engagement with Human Rights by Administrative Decision-Makers*. Ottawa Law Review Volume 49 Nomor 1.
- Edward L Metzler. 1935. *The Growth and Development of Administrative Law*. Marquette Law Review Volume 19 Nomor 4.
- Janina Boughey. 2009. *The Use of Administrative Law to Enforce Human Rights*. Australian Journal of Administrative Law Volume 15 Nomor 25.
- Jeffrey Jowell dan Anthony Lester. 1998. *Beyond Wednesbury: Substantive Principles of Administrative Law*. Commonwealth Law Bulletin Volume 14 Nomor 2.
- Leon Duguit. 1914. *The French Administrative Courts*. Journal of Political Science Quarterly Volume 29 Nomor 3.
- Lord Diplock. 1974. *Administrative Law: Judicial Review Reviewed*. The Cambridge Law Journal Volume 33 Nomor 2.
- Luc J. Wintgens. 1993. *Coherence of the Law*. Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy Volume 79 Nomor 4.
- Martin Loughlin. 1978. *Procedural Fairness A Study of the Crisis in Administrative Law Theory*. The University of Toronto Law Journal Volume 28 Nomor 2.
- Paul Craig. 1998. *Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review*. The Cambridge Law Journal Volume 57 Nomor 1.
- R van Krieken. 2000. *Law's Autonomy in Action: Anthropology and History in Court*. Social & Legal Studies Volume 15 Nomor 4

Internet

- Muhammad Yasin. "Hakim Perlu Berhati-Hati Menerapkan Perluasan Makna KTUN". Hukumonline. 18 Agustus 2017. diakses tanggal 20 Januari 2020. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5996d84f8da0d/hakim-perlu-berhati-hati-menerapkan-perluasan-makna-ktun>.
- Muhammad Yasin. "Begini Cara Hakim Menambal Kelemahan Lembaga Fiktif Positif". Hukumonline. 14 Maret 2018. diakses tanggal 20 Januari 2020. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5aa7cc5c4b574/begini-cara-hakim-menambal-kelemahan-lembaga-fiktif-positif>.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Ke Dua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.

Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 57/KMA/SK/IV/2016 tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 271/KMA/SK/X/2013 tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Surat Ketua Mahkamah Agung Nomor 73 /KMA/HK.01/IX/2015.