

**KEWENANGAN PEMERINTAH MELAKUKAN PERBUATAN
HUKUM BERSEGI DUA: ANALISIS YURIDIS DALAM PERSPEKTIF
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**Nurliana Ritonga¹, Firman Syukur Mendrofa², Siti Nurhaliza³, Nabila Rojak⁴,
Akhirman Laia⁵, Puteri Leida Harahap⁶, Josua Robinsar Tamba⁷, Intan Sopiah⁸,
Asri Amanda Putri⁹, Amanda Safitri Panjaitan¹⁰, Khoiriah Ismaini
Simangunsong¹¹**

***Corresponding Author: Nurliana Ritonga**

nurlianaritonga52@gmail.com

Universitas Asahan

Email: nurlianaritonga52@gmail.com¹, fsyukurmendrofa@gmail.com²,
halizasabri239@gmail.com³, nabilabutarbutar968@gmail.com⁴,
akhirmanlaia@gmail.com⁵, puteriharahap6@gmail.com⁶,
josuvarobinsar046@gmail.com⁷, intansopiah60@gmail.com⁸,
asriamandaputri09@gmail.com⁹, panjaitanamanda47@gmail.com¹⁰,
riasima4@gmail.com¹¹

Abstrak

Pergeseran paradigma negara hukum dari *nachtwakerstaat* menuju *welfare state* menuntut pemerintah untuk berperan aktif dalam mewujudkan kesejahteraan umum, yang berimplikasi pada penggunaan instrumen hukum yang lebih fleksibel, yakni perbuatan hukum pemerintah bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi yuridis, batasan kewenangan, serta implikasi hukum dari penggunaan instrumen kontraktual oleh pemerintah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbuatan hukum bersegi dua merupakan tindakan campuran (*hybrid act*) yang bersifat *sui generis*, di mana pemerintah menggunakan bentuk hukum privat namun tetap terikat secara substansial pada rezim hukum publik. Oleh karena itu, pemerintah tidak memiliki kebebasan berkontrak yang mutlak; keabsahan kontrak sangat bergantung pada kepatuhan ketat terhadap aspek kewenangan, substansi, dan prosedur administrasi pra-kontraktual. Temuan lain menyoroti adanya kekaburan norma yang menyebabkan dualisme kompetensi absolut antara Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam penyelesaian sengketa. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan pembentukan Undang-Undang Kontrak Pemerintah dan unifikasi jalur penyelesaian sengketa untuk menjamin kepastian hukum dan iklim investasi yang kondusif.

Kata Kunci: Perbuatan Hukum Bersegi Dua, Kontrak Pemerintah, Negara Kesejahteraan, Kewenangan, Penyelesaian Sengketa.

Abstract

*The paradigm shift of the rule of law from *nachtwakerstaat* to a *welfare state* requires the government to play an active role in achieving public welfare, implying the use of more flexible legal instruments, specifically two-sided government legal acts (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*). This study aims to analyze the juridical construction, limits of authority, and legal implications of the government's use of contractual instruments. This research represents normative legal research employing statute and conceptual approaches. The results indicate that a two-sided legal act is a unique (*sui generis*) hybrid act, wherein the government utilizes private legal forms but remains substantively bound by the public law regime. Consequently, the government does not possess absolute freedom of contract; the validity of the contract acts is contingent upon strict adherence to authority, substance, and pre-contractual administrative procedural aspects. Furthermore, the study highlights vague norms leading to a dualism of absolute competence between the General Court and the State Administrative Court (PTUN) in dispute resolution. The study concludes that the enactment of a specific Government Contract Law and the unification of dispute resolution mechanisms are essential to ensure legal certainty and a conducive investment climate.*

Keywords: *Two-Sided Legal Act, Government Contract, Welfare State, Authority, Dispute Resolution.*

PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia secara konstitusional menegaskan dirinya sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsepsi negara hukum ini tidak sekadar bermakna bahwa segala tindakan negara harus didasarkan pada aturan hukum tertulis (*wetmatigheid*), melainkan juga membawa implikasi filosofis yang mendalam mengenai fungsi dan tanggung jawab negara terhadap rakyatnya. Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan modern, telah terjadi pergeseran paradigma yang fundamental mengenai peran negara, yakni dari konsep negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*) menuju konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state* atau *verzorgingsstaat*).¹

Dalam paradigma klasik *nachtwakerstaat*, peran negara sangat dibatasi hanya pada fungsi pertahanan dan keamanan semata, dengan prinsip "pemerintah yang paling sedikit memerintah adalah yang terbaik". Namun, dinamika masyarakat yang semakin kompleks menuntut negara untuk meninggalkan sikap pasif tersebut. Dalam kerangka *welfare state*, pemerintah dibebani mandat konstitusional yang jauh lebih luas, yakni untuk secara aktif mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Konsekuensi logis dari perluasan tanggung jawab ini adalah pemerintah tidak dapat lagi hanya mengandalkan instrumen-instrumen hukum publik yang bersifat satu arah (*eenzijdig*), seperti peraturan perundang-undangan (*regeling*) atau Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), yang menekankan pada aspek pemaksaan (*dwang*).²

Untuk menjalankan fungsi pelayanan publik yang efektif dan efisien, pemerintah seringkali harus mensejajarkan dirinya dengan masyarakat atau badan hukum perdata lainnya melalui hubungan kemitraan. Di sinilah muncul urgensi penggunaan instrumen hukum yang bersifat dua arah atau kontraktual, yang dalam terminologi Hukum Administrasi Negara dikenal sebagai perbuatan hukum pemerintah bersegi dua (*tweetzijdige publiekrechtelijke handeling*). Berbeda dengan perbuatan hukum bersegi satu yang lahir dari kehendak sepihak organ pemerintahan, perbuatan hukum bersegi dua mensyaratkan adanya persesuaian kehendak (*consensus*) antara pemerintah dengan pihak lain untuk melahirkan akibat hukum tertentu.³

Fenomena penggunaan instrumen keperdataan oleh pemerintah ini melahirkan suatu irisan hukum (*legal intersection*) yang unik sekaligus problematis antara ranah Hukum Publik dan Hukum Privat. Secara teoretis, ketika pemerintah mengadakan perjanjian—misalnya dalam kontrak pengadaan barang/jasa, perjanjian bangun guna serah (*Build, Operate, and Transfer*), atau kontrak kerja sama operasional—pemerintah seolah-olah melepaskan "baju" kekuasaannya dan tunduk pada prinsip-prinsip hukum perdata, seperti asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) dan asas kesederajatan. Namun, pandangan ini tidak sepenuhnya tepat karena pemerintah, sebagai pengemban amanat publik, tidak akan pernah dapat melepaskan atribut publiknya secara total.⁴

Problematika yuridis muncul ketika terjadi benturan antara prinsip-prinsip hukum perdata yang mengutamakan otonomi para pihak dengan prinsip-prinsip hukum administrasi negara yang mengutamakan asas legalitas dan kepentingan umum. Pertanyaan mendasar

¹ Aulia Rahman, "Rekonstruksi Paradigma Hubungan Hukum Pemerintah Dan Swasta Dalam Negara Kesejahteraan," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2021): 1–20.

² Philipus M Hadjon and et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Edisi Revisi (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020).

³ M Yamin Lubis and Ikhsan Lubis, "Kedudukan Hukum Pemerintah Dalam Perjanjian Build Operate Transfer (BOT) Sebagai Perbuatan Hukum Bersegi Dua," *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 8, no. 1 (2021): 12–21.

⁴ Y Sogar Simamora, "Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 2 (2021): 225–48.

yang timbul adalah sejauh mana batasan kewenangan pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum bersegi dua tersebut? Apakah pemerintah diperbolehkan memperjanjikan wewenang publik yang dimilikinya? Selain itu, ketidakjelasan status hukum dari tindakan campuran (*hybrid act*) ini seringkali bermuara pada ketidakpastian hukum dalam penyelesaian sengketa. Hingga saat ini, masih sering terjadi dualisme kompetensi absolut antara Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam mengadili sengketa yang lahir dari kontrak pemerintah, terutama ketika sengketa tersebut diawali atau diakhiri oleh suatu keputusan pejabat administrasi negara.⁵

Ketidakpastian hukum ini tentu kontraproduktif bagi iklim investasi dan kepastian hukum bagi masyarakat yang menjadi mitra pemerintah. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi sangat urgen untuk dilakukan guna membedah konstruksi yuridis perbuatan hukum pemerintah bersegi dua secara komprehensif. Melalui analisis yang mendalam, penelitian ini bertujuan untuk memberikan kejelasan mengenai parameter kewenangan pemerintah dalam berkontrak, karakteristik hubungan hukum yang terbentuk, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang tepat, sehingga tercipta harmonisasi antara kebutuhan fleksibilitas pemerintah dalam melayani publik dengan kepatuhan terhadap koridor hukum administrasi negara.⁶

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yang mengkaji hukum sebagai kaidah atau norma yang berlaku dalam masyarakat. Fokus utama penelitian adalah menganalisis kekaburan norma (*vague of norm*) terkait batasan kewenangan pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum bersegi dua. Untuk membedah permasalahan tersebut secara komprehensif, penulis menggunakan langkah-langkah metodologis sebagai berikut:⁷

1. Pendekatan Penelitian (*Research Approach*) Dalam memecahkan isu hukum yang diteliti, digunakan dua pendekatan utama:
 - a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*): Dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi terkait, mulai dari konstitusi hingga undang-undang sektoral yang mengatur administrasi pemerintahan dan hukum perdata.
 - b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*): Digunakan untuk memahami doktrin-doktrin dan pandangan para ahli hukum (*juris*), khususnya mengenai konsep *tweezijdige publiekrechtelijke handeling* dan pergeseran paradigma negara kesejahteraan (*welfare state*).
2. Sumber Bahan Hukum Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari tiga jenis bahan hukum:
 - a. Bahan Hukum Primer: Merupakan regulasi yang memiliki otoritas mengikat, meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya.
 - b. Bahan Hukum Sekunder: Berupa literatur yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku-buku teks Hukum Administrasi Negara, jurnal ilmiah nasional maupun internasional, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan.

⁵ Budi Suhariyanto, "Dinamika Sengketa Kontrak Pemerintah: Antara Wanprestasi Dan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa," *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 9, no. 3 (2020): 385–404.

⁶ Xaverius Nugraha and Christine S T Kansil, "Analisis Yuridis Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perjanjian Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha," *Jurnal Hukum Pembangunan* 51, no. 3 (2021): 702–16.

⁷ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram University Press, 2020).

- c. Bahan Hukum Tersier: Bahan penunjang yang memberikan petunjuk atau kejelasan terhadap istilah hukum, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan Kamus Hukum.
3. Teknik Pengumpulan dan Analisis Data Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara menginventarisasi dan mengklasifikasi literatur yang relevan. Selanjutnya, seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif menggunakan logika deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari premis mayor (aturan hukum/teori) ke premis minor (fakta hukum/kasus) untuk menghasilkan preskripsi hukum yang menjawab permasalahan penelitian.⁸

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Yuridis dan Karakteristik Hibrida Perbuatan Hukum Pemerintah Bersegi Dua

Dalam diskursus Hukum Administrasi Negara modern, aktivitas pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*) tidak dapat lagi dipandang secara parsial hanya sebagai pelaksanaan otoritas negara yang bersifat koersif. Seiring dengan transformasi konsep negara hukum formal menjadi negara hukum materiil (*welfare state*), spektrum tindakan pemerintah (*bestuurshandeling*) telah mengalami perluasan yang signifikan. Secara fundamental, tindakan pemerintah dapat diklasifikasikan menjadi dua kategori utama, yaitu tindakan nyata (*feitelijke handelingen*) dan tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Jika tindakan nyata hanya berfokus pada fakta fisik tanpa intensi melahirkan akibat hukum, maka tindakan hukum adalah tindakan yang secara sadar dilakukan oleh organ pemerintahan untuk menciptakan hak dan kewajiban hukum. Di sinilah letak urgensi untuk membedah konstruksi yuridis dari perbuatan hukum pemerintah bersegi dua (*tweetzijdige publiekrechtelijke handeling*), yang merupakan anomali sekaligus kebutuhan dalam tata kelola pemerintahan kontemporer.⁹

Secara tradisional, instrumen hukum utama yang melekat pada pemerintah adalah tindakan hukum bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*), yang bermanifestasi dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Instrumen ini mencerminkan hubungan hukum yang subordinatif, di mana negara berada pada posisi yang lebih tinggi daripada warga negara. Namun, kompleksitas kebutuhan publik menuntut pemerintah untuk tidak hanya bertindak sebagai "penguasa", melainkan juga sebagai "mitra" dalam lalu lintas pergaulan hukum. Kondisi inilah yang melahirkan perbuatan hukum bersegi dua, sebuah tindakan hukum yang untuk kesempurnaannya mensyaratkan adanya persesuaian kehendak (*wilsovereenstemming*) atau konsensus antara pemerintah dengan pihak lain, baik itu individu maupun badan hukum perdata.¹⁰

Konstruksi yuridis perbuatan hukum bersegi dua ini menempatkan pemerintah dalam posisi yang unik dan seringkali dilematis, yang oleh para sarjana hukum disebut sebagai tindakan campuran atau *hybrid act*. Karakteristik hibrida ini muncul karena adanya pertemuan dua rezim hukum yang memiliki prinsip diametral, yaitu Hukum Publik dan Hukum Privat. Ketika pemerintah melakukan perbuatan hukum bersegi dua—seperti dalam kontrak pengadaan barang/jasa, perjanjian kerja sama pemanfaatan aset, atau kontrak karya—pemerintah meminjam instrumen hukum perdata (perjanjian) untuk mencapai tujuan-tujuan publik (*publiek belang*). Fenomena ini memicu perdebatan teoritis mengenai status kedudukan pemerintah saat itu: apakah pemerintah bertindak sepenuhnya sebagai

⁸ J Efendi and J Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris* (Jakarta: Kencana, 2018).

⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2020).

¹⁰ Lubis and Lubis, "Kedudukan Hukum Pemerintah Dalam Perjanjian Build Operate Transfer (BOT) Sebagai Perbuatan Hukum Bersegi Dua."

subjek hukum perdata yang setara (*privaatrechtelijke rechtspersoon*), ataukah tetap melekat padanya atribut kekuasaan publik (*publiekrechtelijke rechtspersoon*)?¹¹

Untuk menjawab hal tersebut, terdapat dua pandangan yang berkembang. Pandangan klasik merujuk pada "Teori Dua Topi" (*de leer van de twee petten*), yang menyatakan bahwa pemerintah memiliki dua kapasitas yang terpisah secara tegas. Ketika membuat peraturan atau keputusan, pemerintah memakai "topi" penguasa publik. Namun, ketika mengadakan perjanjian, pemerintah melepaskan topi tersebut dan memakai "topi" badan hukum perdata, sehingga ia tunduk sepenuhnya pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dan asas kebebasan berkontrak (*contractsvrijheid*). Akan tetapi, pandangan ini dinilai cacat logika dalam konteks negara kesejahteraan dan telah banyak ditinggalkan.¹²

Pandangan modern, yang menjadi landasan analisis dalam artikel ini, menegaskan bahwa pemerintah adalah *eenheid* (kesatuan). Pemerintah tidak dapat melepaskan atribut publiknya secara total meskipun ia masuk ke dalam ranah privat. Karakteristik utama dari perbuatan hukum bersegi dua adalah sifatnya yang tidak murni perdata. Meskipun bentuk luarnya (*outer shell*) adalah perjanjian perdata, namun substansi dan tujuannya tetaplah penyelenggaraan kepentingan umum. Dalam konteks ini, pemerintah tidak memiliki otonomi kehendak yang mutlak sebagaimana individu swasta. Kebebasan berkontrak pemerintah tereduksi oleh kewajiban-kewajiban publik yang melekat padanya. Artinya, kedudukan pemerintah dalam perbuatan hukum bersegi dua bukanlah hubungan kontraktual yang murni horizontal dan egalitar, melainkan hubungan kontraktual yang diwarnai oleh nuansa publik (*publiekrechtelijke tint*).¹³

Implikasi dari karakteristik hibrida ini sangat mendasar. Dalam perbuatan hukum bersegi dua, elemen "kesepakatan" memang menjadi syarat mutlak lahirnya hubungan hukum, namun kesepakatan tersebut tidak boleh melanggar atau menyimpangi norma-norma hukum publik yang membatasi gerak pemerintah. Pemerintah tidak dapat memperjanjikan sesuatu yang bertentangan dengan wewenang publiknya, pun tidak dapat menggunakan instrumen perdata untuk menyelundupkan hukum (*wetsontduiking*) guna menghindari prosedur administratif yang ketat. Oleh karena itu, perbuatan hukum ini harus dipahami sebagai instrumen kebijakan (*beleidsinstrument*), bukan sekadar transaksi komersial.¹⁴

Pemahaman mengenai kedudukan pemerintah yang tidak murni sebagai subjek perdata ini menjadi krusial sebagai pintu masuk untuk memahami batasan-batasan kewenangan yang ada. Jika pemerintah dianggap sama persis dengan subjek hukum perdata, maka ia dapat melakukan apa saja selama disepakati. Namun, karena karakteristiknya yang hibrida dan lekat dengan fungsi *bestuurszorg*, maka perbuatan hukum ini dipagari oleh rambu-rambu kompetensi yang ketat. Ketidakhahaman akan karakteristik dasar ini seringkali menjadi akar masalah terjadinya penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) atau tindakan sewenang-wenang dalam pelaksanaan kontrak pemerintah.¹⁵

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa perbuatan hukum pemerintah bersegi dua merupakan manifestasi dari fleksibilitas instrumen pemerintahan yang tetap terikat pada koridor hukum publik. Karakteristik "wajah ganda" ini membawa konsekuensi logis bahwa setiap langkah pemerintah dalam membuat perjanjian haruslah lolos uji keabsahan, tidak

¹¹ Simamora, "Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Di Indonesia."

¹² Rahman, "Rekonstruksi Paradigma Hubungan Hukum Pemerintah Dan Swasta Dalam Negara Kesejahteraan."

¹³ Hadjon and al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*.

¹⁴ Nugraha and Kansil, "Analisis Yuridis Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perjanjian Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha."

¹⁵ Suhariyanto, "Dinamika Sengketa Kontrak Pemerintah: Antara Wanprestasi Dan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa."

hanya dari syarat sah perjanjian Pasal 1320 KUHPerduta, tetapi juga dari kacamata wewenang administrasi negara.¹⁶

Batasan Kewenangan dan Parameter Keabsahan Tindakan Pemerintah dalam Hubungan Kontraktual

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, karakteristik hibrida dari perbuatan hukum pemerintah bersegi dua membawa konsekuensi logis bahwa tindakan tersebut tidak dapat dilepaskan dari rezim hukum publik. Meskipun dibalut dalam bentuk perjanjian perduta, pemerintah tidak serta-merta memiliki kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) yang tak terbatas sebagaimana dimiliki oleh subjek hukum privat murni. Dalam doktrin negara hukum (*rechtsstaat*), setiap tindakan pemerintah haruslah bertumpu pada asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Artinya, tidak ada kewenangan tanpa peraturan perundang-undangan yang mendasarinya (*zonder bevoegdheid geen bevoegdheid*). Oleh karena itu, keabsahan perbuatan hukum pemerintah bersegi dua harus diuji melalui parameter yang ketat, yang mencakup aspek kewenangan, substansi, dan prosedur.¹⁷

1. Aspek Kewenangan (*Bevoegdheid*)

Batasan pertama dan paling fundamental adalah aspek kewenangan. Dalam hukum perduta, kecakapan bertindak (*bekwaamheid*) menjadi syarat sahnya perjanjian. Namun, bagi pemerintah, kecakapan saja tidak cukup; harus ada kewenangan yang sah. Kewenangan ini dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat. Pejabat yang menandatangani kontrak haruslah pejabat yang memang memiliki kompetensi untuk itu, baik secara materiil (*ratione materiae*), wilayah (*ratione loci*), maupun waktu (*ratione temporis*).¹⁸

Pelanggaran terhadap aspek ini melahirkan cacat wewenang (*onbevoegdheid*), yang dapat berupa tidak berwenang sama sekali, melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*), atau mencampuradukkan wewenang. Sebagai contoh, seorang pejabat pembuat komitmen (PPK) yang masa berlakunya SK penunjukannya telah habis, tidak lagi memiliki kapasitas hukum untuk mengikat negara dalam suatu kontrak. Jika kontrak tetap dilakukan, maka tindakan tersebut batal demi hukum (*van rechtswege nietig*) karena dilakukan oleh subjek yang tidak berwenang (*onbevoegde*). Hal ini berbeda dengan hukum perduta biasa di mana ketidakcakapan seringkali hanya berimplikasi pada dapat dibatalkannya perjanjian (*vernietigbaar*). Dalam konteks uang negara, risiko cacat wewenang ini sangat fatal karena dapat dianggap sebagai kerugian negara.

2. Aspek Substansi dan Larangan Memperjanjikan Wewenang Publik

Batasan kedua berkaitan dengan objek atau materi muatan perjanjian. Terdapat adagium hukum administrasi yang sangat penting: "*Publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen niet worden gecontracteerd*" (kewenangan publik tidak dapat diperjanjikan). Pemerintah dilarang keras menjadikan wewenang publiknya sebagai objek transaksi. Wewenang publik adalah amanat undang-undang yang bersifat memaksa dan monopoli untuk mengatur masyarakat, sehingga tidak boleh direduksi atau dialihkan melalui mekanisme konsensus perduta.¹⁹

Sebagai ilustrasi, pemerintah daerah tidak boleh membuat perjanjian dengan pihak swasta yang isinya menjanjikan bahwa pemerintah daerah tidak akan mengeluarkan peraturan daerah (Perda) tertentu yang merugikan bisnis pihak swasta tersebut di masa depan. Janji semacam itu batal demi hukum karena melanggar kedaulatan legislasi negara (*causa yang halal* dalam Pasal 1320 KUHPerduta tidak terpenuhi karena bertentangan

¹⁶ Rezi Pratama, "Asas Contrarius Actus Dalam Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Yang Menjadi Dasar Perjanjian," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 821–45.

¹⁷ Hadjon and al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*.

¹⁸ HR, *Hukum Administrasi Negara*.

¹⁹ Lubis and Lubis, "Kedudukan Hukum Pemerintah Dalam Perjanjian Build Operate Transfer (BOT) Sebagai Perbuatan Hukum Bersegi Dua."

dengan ketertiban umum). Objek perbuatan hukum bersegi dua haruslah terbatas pada hal-hal yang bersifat patrimonial atau keperdataan, seperti jual beli barang, jasa konstruksi, atau sewa-menyewa, namun tidak boleh menyentuh ranah *regeling* (pengaturan) atau *beschikking* (penetapan) yang merupakan domain publik murni.²⁰

3. Aspek Prosedur (*Procedure*)

Batasan ketiga adalah kepatuhan terhadap prosedur formal. Berbeda dengan subjek hukum perdata yang bisa sepakat kapan saja dan di mana saja (konsensualisme murni), pemerintah terikat pada prosedur administrasi yang kaku sebelum sampai pada tahap penandatanganan kontrak (*pre-contractual phase*). Prosedur ini dimaksudkan untuk menjamin transparansi, akuntabilitas, dan persaingan usaha yang sehat.

Contoh paling nyata adalah dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Sebelum kontrak ditandatangani, harus ada proses perencanaan, penganggaran, pengumuman lelang, evaluasi penawaran, hingga penetapan pemenang. Jika tahapan-tahapan administratif ini dilanggar—misalnya penunjukan langsung tanpa dasar yang sah—maka cacat prosedur ini akan "menular" pada kontrak perdatanya. Dalam perspektif hukum administrasi modern (sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan), cacat prosedur dapat menyebabkan keputusan atau tindakan tersebut dibatalkan. Hal ini menegaskan bahwa dalam perbuatan hukum pemerintah bersegi dua, validitas prosedur administratif adalah syarat mutlak bagi validitas kontrak perdatanya.²¹

Dengan demikian, parameter keabsahan tindakan pemerintah dalam hubungan kontraktual bersifat kumulatif. Sebuah kontrak pemerintah baru dapat dikatakan sah (*rechtmatig*) apabila memenuhi syarat sahnya perjanjian menurut Pasal 1320 KUHPerdata (sepakat, cakap, hal tertentu, kausa halal) DAN sekaligus memenuhi syarat sahnya keputusan tata usaha negara (berwenang, prosedur benar, substansi benar). Pengabaian terhadap salah satu elemen ini tidak hanya berisiko perdata (wanprestasi), tetapi juga berisiko administratif (pembatalan kontrak) dan bahkan pidana (korupsi) jika ditemukan adanya unsur kerugian negara dan penyalahgunaan wewenang.²²

Implikasi Hukum dan Problematika Dualisme Kompetensi Peradilan dalam Penyelesaian Sengketa

Karakteristik hibrida dari perbuatan hukum pemerintah bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*) tidak hanya menimbulkan perdebatan pada tataran teoritis mengenai kedudukan pemerintah, melainkan juga melahirkan implikasi praktis yang serius dalam ranah penegakan hukum (*law enforcement*). Ketika terjadi sengketa antara pemerintah dan pihak swasta dalam pelaksanaan kontrak, pertanyaan mendasar yang muncul adalah: ke manakah para pihak harus mencari keadilan? Pertanyaan ini membawa kita pada isu krusial mengenai kompetensi absolut pengadilan, yang hingga kini masih menyisakan ruang ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) akibat adanya irisan kewenangan antara Peradilan Umum (Perdata) dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).²³

Secara tradisional, sengketa yang lahir dari hubungan kontraktual dikategorikan sebagai sengketa perdata murni. Berdasarkan Pasal 1338 KUHPerdata, perjanjian berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya, dan jika salah satu pihak ingkar janji, maka gugatan wanprestasi diajukan ke Pengadilan Negeri. Logika ini berjalan mulus

²⁰ Rahman, "Rekonstruksi Paradigma Hubungan Hukum Pemerintah Dan Swasta Dalam Negara Kesejahteraan."

²¹ Pratama, "Asas Contrarius Actus Dalam Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Yang Menjadi Dasar Perjanjian."

²² Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dan Sanksi Administrasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020).

²³ Suhariyanto, "Dinamika Sengketa Kontrak Pemerintah: Antara Wanprestasi Dan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa."

jika para pihak memiliki kedudukan yang benar-benar setara. Namun, dalam kontrak pemerintah, pemerintah seringkali melakukan tindakan pemutusan kontrak secara sepihak (*unilateral termination*) dengan menggunakan instrumen publik berupa Surat Keputusan (SK) atau penetapan tertulis. Tindakan ini biasanya didalilkan pada alasan kepentingan umum atau ketidakmampuan mitra swasta memenuhi standar yang ditetapkan.

Di sinilah letak kompleksitas yuridisnya. Di satu sisi, pemutusan kontrak adalah masalah perdata (pengakhiran perikatan). Namun di sisi lain, instrumen yang digunakan untuk memutus kontrak tersebut adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang merupakan objek sengketa di PTUN. Hal ini menciptakan dualisme yurisdiksi yang membingungkan bagi pencari keadilan (*justitiabelen*). Jika pihak swasta menggugat ke Pengadilan Negeri atas dasar wanprestasi, seringkali pengadilan menolak dengan alasan bahwa dasar sengketa adalah SK Pejabat yang merupakan kompetensi PTUN. Sebaliknya, jika digugat ke PTUN untuk membatalkan SK tersebut, PTUN seringkali menyatakan tidak berwenang karena substansi sengketa berakar dari perjanjian perdata. Fenomena saling lempar kewenangan ini jelas mencederai asas peradilan yang sederhana, cepat, dan berbiaya ringan.²⁴

Perkembangan hukum pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2019 telah membawa pergeseran signifikan. Konsep Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad* atau OOD), yang dulunya merupakan kewenangan mutlak Peradilan Umum berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata, kini sebagian besar telah beralih menjadi kewenangan PTUN. Perluasan kompetensi PTUN ini didasarkan pada pemahaman bahwa tindakan pemerintah yang merugikan warga negara—baik melalui keputusan maupun tindakan faktual—harus diuji melalui kacamata hukum publik (asas-asas umum pemerintahan yang baik), bukan sekadar kacamata perdata.²⁵

Meskipun demikian, regulasi tersebut belum sepenuhnya menuntaskan masalah dalam konteks perbuatan hukum bersegi dua. Batas demarkasi antara "tindakan pemerintah dalam ranah publik" dan "tindakan pemerintah sebagai subjek perdata" dalam sebuah kontrak masih sangat tipis. Sebagai contoh, dalam kasus sengketa pengadaan barang dan jasa, seringkali terjadi percampuran antara unsur maladministrasi (seperti penyalahgunaan wewenang dalam penunjukan pemenang) dengan unsur wanprestasi (seperti keterlambatan pembayaran termin). Dalam praktik peradilan, Mahkamah Agung cenderung memilah berdasarkan "titik berat" sengketa. Jika sengketa tersebut menitikberatkan pada pelanggaran klausul perjanjian, maka ranahnya adalah perdata. Namun, jika sengketa tersebut menitikberatkan pada cacat prosedur penerbitan keputusan yang mendasari perjanjian, maka ranahnya adalah administrasi.

Ketidaktegasan sistem hukum Indonesia dalam mengadopsi konsep "Kontrak Administrasi" secara utuh turut memperparah kondisi ini. Di negara-negara dengan sistem *Droit Administratif* yang kuat seperti Perancis, terdapat pemisahan tegas bahwa setiap kontrak yang melibatkan layanan publik (*service public*) dan memuat klausul ekorbitan (klausul istimewa yang tidak lazim dalam perdata biasa) otomatis menjadi kewenangan peradilan administrasi. Indonesia, yang masih mewarisi tradisi hukum perdata Belanda yang memandang kontrak pemerintah sebagai kontrak perdata biasa, belum memiliki aturan kodifikasi khusus mengenai Kontrak Administrasi. Akibatnya, hakim seringkali harus

²⁴ Abdullah Tri Wahyudi, "Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Tindakan Pemerintahan Pasca UU Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Litigasi* 23, no. 1 (2022): 48–69.

²⁵ Enrico Simanjuntak, "Transformasi Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) Dalam Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 1 (2020): 28–50.

melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) kasus per kasus untuk menentukan kompetensi pengadilan, yang berpotensi melahirkan putusan yang disparitas.²⁶

Implikasi lebih jauh dari ketidakpastian ini adalah terganggunya iklim investasi dan pembangunan. Pihak swasta menjadi ragu untuk bermitra dengan pemerintah karena risiko hukum yang tinggi jika terjadi sengketa. Selain itu, dari sisi pemerintah, ketakutan akan kriminalisasi kebijakan dalam kontrak juga seringkali menghambat eksekusi proyek strategis. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa perbuatan hukum bersegi dua tidak cukup hanya mengandalkan paradigma perdata-publik yang dikotomis. Diperlukan pendekatan integratif yang mengakui bahwa kontrak pemerintah adalah entitas *sui generis* (unik).²⁷

Sebagai solusi jangka panjang, diperlukan reformasi regulasi yang secara tegas menetapkan yurisdiksi tunggal untuk sengketa kontrak pemerintah. Salah satu opsinya adalah memperkuat kewenangan PTUN untuk mengadili sengketa kontrak administrasi secara menyeluruh, mengingat hakim PTUN memiliki keahlian khusus dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang dan penerapan asas-asas pemerintahan. Alternatif lain adalah pembentukan kamar khusus sengketa pemerintah di Pengadilan Negeri. Tanpa adanya kepastian wadah penyelesaian sengketa ini, hakikat perlindungan hukum bagi rakyat maupun efektivitas jalannya pemerintahan akan terus tercederai oleh benturan prosedur yang berlarut-larut. Dengan demikian, perbuatan hukum pemerintah bersegi dua harus dipahami tidak hanya sebagai instrumen transaksi, tetapi sebagai instrumen kebijakan yang membutuhkan mekanisme kontrol yudisial yang spesifik dan berkeadilan.²⁸

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat ditarik kesimpulan bahwa perbuatan hukum pemerintah bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*) merupakan instrumen pemerintahan yang bersifat *sui generis* atau unik, yang lahir dari kebutuhan negara kesejahteraan (*welfare state*) untuk memberikan pelayanan publik secara fleksibel. Kedudukannya adalah sebagai tindakan campuran (*hybrid act*) di mana pemerintah menggunakan bentuk hukum privat (perjanjian) namun tetap terikat secara substansial pada rezim hukum publik. Oleh karena itu, pemerintah dalam melakukan hubungan kontraktual tidak memiliki otonomi kehendak atau kebebasan berkontrak yang mutlak sebagaimana subjek hukum perdata biasa.

Validitas atau keabsahan dari perbuatan hukum ini sangat bergantung pada kepatuhan terhadap batasan kewenangan yang berlapis. Pemerintah dilarang memperjanjikan wewenang publiknya, dan setiap kontrak yang dibuat harus memenuhi parameter kewenangan (tidak cacat wewenang), prosedur (sesuai tata cara administrasi), dan substansi (tidak melanggar undang-undang atau asas-asas umum pemerintahan yang baik). Pelanggaran terhadap batasan ini tidak hanya berimplikasi pada wanprestasi perdata, tetapi juga dapat menyebabkan kontrak batal demi hukum karena cacat administrasi.

Selain itu, ketiadaan regulasi yang secara khusus mengatur tentang kontrak administrasi di Indonesia telah menyebabkan terjadinya kekaburan norma dan dualisme kompetensi absolut antara Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam penyelesaian sengketa. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi para pencari keadilan ketika sengketa kontrak pemerintah melibatkan irisan antara wanprestasi dan penyalahgunaan wewenang administratif.

²⁶ Hadjon and al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*.

²⁷ Lubis and Lubis, "Kedudukan Hukum Pemerintah Dalam Perjanjian Build Operate Transfer (BOT) Sebagai Perbuatan Hukum Bersegi Dua."

²⁸ S F Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: FH UII Press, 2021).

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Bagi Pembentuk Undang-Undang (Legislatif): Diperlukan pembentukan undang-undang khusus mengenai Kontrak Administrasi atau Kontrak Pemerintah (Government Contract Law) yang terpisah dari KUHPerdara. Regulasi ini harus mengatur secara tegas mengenai karakteristik, syarat sah, tata cara pembentukan, hingga mekanisme pengakhiran kontrak pemerintah, guna memberikan kepastian hukum dan mengakomodasi karakteristik hibrida yang tidak sepenuhnya tertampung dalam hukum perdata konvensional.
2. Bagi Mahkamah Agung dan Lembaga Peradilan: Perlu adanya penegasan regulasi melalui Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) atau yurisprudensi tetap yang menyatukan atas penyelesaian sengketa kontrak pemerintah. Penulis menyarankan agar kompetensi penyelesaian sengketa kontrak yang berkaitan erat dengan pelayanan publik dan penggunaan keuangan negara dialihkan sepenuhnya ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), mengingat hakim PTUN memiliki kompetensi khusus untuk menilai aspek penyalahgunaan wewenang dan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam pelaksanaan kontrak.
3. Bagi Pejabat Pemerintahan: Dalam melakukan perbuatan hukum bersegi dua, pejabat pemerintah harus senantiasa mematuhi prinsip kehati-hatian (precautionary principle) dengan memastikan bahwa setiap tahapan pra-kontraktual—mulai dari perencanaan hingga penunjukan mitra—telah sesuai dengan prosedur administrasi yang berlaku. Pejabat harus menghindari klausul perjanjian yang berpotensi mereduksi kewenangan publik atau merugikan keuangan negara agar terhindar dari risiko pembatalan kontrak maupun tuntutan pidana korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (1945). Indonesia.
- Efendi, J, and J Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Hadjon, Philipus M, and et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Indonesia (2014) *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*.
- Lubis, M Yamin, and Ikhsan Lubis. “Kedudukan Hukum Pemerintah Dalam Perjanjian Build Operate Transfer (BOT) Sebagai Perbuatan Hukum Bersegi Dua.” *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 8, no. 1 (2021): 12–21.
- Marbun, S F. *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: FH UII Press, 2021.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press, 2020.
- Nugraha, Xaverius, and Christine S T Kansil. “Analisis Yuridis Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perjanjian Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha.” *Jurnal Hukum Pembangunan* 51, no. 3 (2021): 702–16.
- Nurbani, Erlies Septiana. *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dan Sanksi Administrasi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (2019). Indonesia.
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (2021). Indonesia.
- Pratama, Rezi. “Asas Contrarius Actus Dalam Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Yang Menjadi Dasar Perjanjian.” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 821–45.
- Rahman, Aulia. “Rekonstruksi Paradigma Hubungan Hukum Pemerintah Dan Swasta Dalam Negara Kesejahteraan.” *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2021): 1–20.

- Simamora, Y Sogar. “Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Di Indonesia.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 2 (2021): 225–48.
- Simanjuntak, Enrico. “Transformasi Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah (Onrechtmatige Overheidsdaad) Dalam Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50, no. 1 (2020): 28–50.
- Suhariyanto, Budi. “Dinamika Sengketa Kontrak Pemerintah: Antara Wanprestasi Dan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa.” *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 9, no. 3 (2020): 385–404.
- Wahyudi, Abdullah Tri. “Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Tindakan Pemerintahan Pasca UU Administrasi Pemerintahan.” *Jurnal Litigasi* 23, no. 1 (2022): 48–69.