

## IMPLIKASI YURIDIS MENGENAI KEBIJAKAN PERLUASAN KOMPETENSI PTUN DALAM PENGUJIAN TINDAKAN FAKTUAL

**Advento Jerenimo<sup>1</sup>, Siti Mutmainah<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Faculty of Law, Universidade Oriental Timor Lorosa'e,

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Institut Karya Mulia Bangsa

Email: <sup>1</sup>adyjeronimo@yahoo.com, mutmainahsiti169@gmail.com

### ABSTRAK

Pemerintah mempunyai tugas untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh Bangsa Indonesia, sehingga perlu campur tangan dalam segala bidang kehidupan, yang tentu dapat menimbulkan gesekan kepentingan yang pada akhirnya membutuhkan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menyelesaikannya. Kompetensi absolut PTUN dalam Undang-Undang Peratun adalah mengadili sengketa TUN namun dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) membawa perubahan perluasan terhadap praktik penyelenggaraan PTUN di Indonesia, yaitu pengujian tindakan faktual. Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini fokus pada implikasi yuridis mengenai kebijakan perluasan kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam pengujian tindakan faktual pasca berlakunya UUAP. Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, dengan analisa data kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implikasi yuridis mengenai kebijakan perluasan kompetensi PTUN dalam pengujian tindakan faktual pasca berlakunya UUAP yang dilengkapi dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, mengalihkan kewenangan Peradilan Negeri mengadili dengan dasar gugatan Pasal 1365 KUH Perdata ke PTUN. Namun tindakan faktual pemerintah tidak akan dipersoalkan jika tidak ada kerugian, mengingat dalam Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, mengharuskan ada unsur kerugian ketika mengajukan gugatan atas tindakan pemerintah.

**Kata Kunci: Implikasi, Kompetensi PTUN, Tindakan Faktual**

### ABSTRACT

*The government has the task of realizing prosperity for the entire Indonesian nation, so it is necessary to intervene in all areas of life, which of course can give rise to clashes of interests which ultimately require The State Administrative Court to finish it. The absolute competence of the State Administrative Court in the State Administrative Law is to adjudicate State Administrative disputes, however, with the enactment of Law Number 30 of 2014 concerning State Administration (UUAP) bring about changes in the expansion of the practice of organizing State Administrative Courts in Indonesia, namely the testing of factual actions. The problems discussed in this study focus on the legal implications of the policy of expanding the competence of the State Administrative Court in testing factual actions after the UUAP came into effect. The approach method in this study is normative juridical, with qualitative data analysis. The results of the study indicate that the legal implications regarding the policy of expanding the competence of the State Administrative Court in testing factual actions after the enactment of the UUAP which is supplemented by Supreme Court Regulation Number 2 of 2019 concerning Guidelines for Settlement of Disputes over Government Actions and the Authority to Adjudicate Unlawful Acts by Government Agencies and/or Officials, transfers the authority of the District Court to adjudicate on the basis of a lawsuit under Article 1365 of the Civil Code to the State Administrative Court. However, the government's factual actions will not be questioned if there is no loss, considering that Article 53 paragraph (1) of the State Administrative Court Law requires an element of loss when filing a lawsuit against government actions.*

**Keywords:** *Implications, Competence of State Administrative Courts, Factual Actions*

## A. Pendahuluan

Pemerintah atau *government* dalam Bahasa Indonesia berarati pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota, dan sebagainya.<sup>1</sup> Soemantri, mengatakan bahwa istilah pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti, menyuruh melakukan sesuatu sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintahan adalah kekuasaan yang memerintah suatu negara, seperti merupakan suatu pemerintah. Istilah pemerintahan diartikan dengan perbuatan memerintah.<sup>2</sup>

Istilah dari perbuatan pemerintah merupakan terjemahan dari istilah *bestuurhandeling* (Belanda). Para ahli berbeda-beda dalam menerjemahkannya, ada yang menggunakan istilah perbuatan, dan ada pula yang menggunakan dengan istilah tindakan, bahkan ada yang menggunakan keduanya istilah "perbuatan atau tindakan". Perbuatan atau tindakan pemerintah merupakan tiap-tiap tindakan atau perbuatan dari suatu alat administrasi negara (*bestuur organ*), melingkupi juga perbuatan ataupun hal-hal yang berada di luar lapangan hukum administrasi negara, misalnya keamanan, peradilan dan yang lainnya. Tindakan ini dimaksudkan menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi, atau perbuatan pemerintah adalah perbuatan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan.<sup>3</sup>

Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang termaktub di dalam pembukaan Alinea IV, Pemerintah mempunyai tugas untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh Bangsa Indonesia, yaitu memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, atau biasa di kenal dengan istilah *welfarestate*. Untuk mewujudkannya, pemerintah mempunyai peran yang sangat penting campur tangan dalam segala bidang. Pemerintah boleh melakukan berbagai perbuatan hukum, baik dalam ranah hukum publik maupun hukum privat.<sup>4</sup> Tidak jarang dalam

---

<sup>1</sup> G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Surabaya, hlm.145.

<sup>2</sup> Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama, 2010, hlm. 34

<sup>3</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta, FH UII Press, 2011, hlm. 45

<sup>4</sup> Nur Aisyah, Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara, *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*, Volume II Nomor 1, Januari-Juni 2016, hlm. 44-54.

melakukan perbuatan hukum dalam rangka mewujudkan *welfarestate* mengalami gesekan kepentingan dengan warga negara. Oleh karenanya dibentuklah peradilan administrasi yang biasa dikenal dengan istilah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menyelesaikannya. Menurut Friederich Julius Stahl merupakan suatu kewajiban suatu negara hukum<sup>5</sup> seperti halnya Indonesia mempunyai sebuah peradilan administrasi, untuk melindungi hak warga negara, baik yang bersumber dari hak-hak individu maupun hak-hak bersama untuk kepentingan umum.

Secara historis, pembentukan PTUN di Indonesia ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang diundangkan pada tanggal 28 Desember 1986, yang dalam perkembangannya telah dilakukan perubahan sebanyak 2 kali. Perubahan pertama dilakukan pada tahun 2004, melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Perubahan kedua dilakukan pada tahun 2009, melalui Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang Peratun), pada tanggal 14 Januari 1991, PTUN dinyatakan resmi beroperasi.<sup>6</sup> Berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang Peratun, kompetensi PTUN bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN.<sup>7</sup>

PTUN berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 *Juncto* Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman), merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman berkedudukan di bawah Mahkamah Agung (MA), yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, yaitu suatu sengketa yang timbul dalam bidang hukum tata usaha negara antara orang atau Badan Hukum Perdata (anggota masyarakat) dengan Badan atau pejabat Tata

---

<sup>5</sup> A. Hamid S Atamimi, Teori Perundang-Undangan Indonesia, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada Tanggal 25 April 1992, Jakarta, 1992, hlm. 8.

<sup>6</sup> Yogo Pamungkas, "Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara," Acta Diurnal, No. 2, Vol. 3, Juni 2020, hlm. 341.

<sup>7</sup> Tri Mulyani, Gunarto, Wiayati, Legal Reconstruction of State Administrative Court Decisions Execution Based on the Value of Pancasila Justice, Scholars International Journal of Law, Crime and Justice, Sch Int J Law Crime Justice, Volume 5 Nomor 9 Edisi September 2022, DOI: 10.36348/sijlcrj.2022.v05i09.002, hlm. 347-354.

Usaha Negara (Pemerintah) baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara (*Beschikung*), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>8</sup>

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.<sup>9</sup> Sedangkan menurut Soedikno Mertokusumo, Kompetensi absolut atau kewenangan mutlak pengadilan adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan dalam lingkungan pengadilan lain.<sup>10</sup>

Kompetensi absolut PTUN dalam Undang-Undang Peratun adalah mengadili sengketa Tata Usaha Negara (sengketa TUN) antara orang atau Badan Hukum Perdata melawan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara (Badan/Pejabat TUN), akibat diterbitkannya KTUN. Menurut UU Peratun, kewenangan atau kompetensi absolut terbatas pada mengadili dan memutus sengketa TUN akibat diterbitkannya KTUN, yaitu penetapan tertulis yang bersifat konkrit individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>11</sup>

Kehadiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) yang disahkan pada tanggal 17 Oktober 2014, LN RI Tahun 2014 No. 292, TLN RI Nomor 5601, telah membawa perubahan yang signifikan terhadap praktik penyelenggaraan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, salah satunya adalah perluasan kewenangan PTUN, terkait dengan adanya pengujian tindakan faktual oleh PTUN.

Tindakan faktual merupakan bagian dari aktifitas pemerintahan. F.C.M.A. Michiels mengatakan bahwa aktifitas seperti membuat dan merawat jalan, bendungan, pelabuhan, bandara, gedung, dan sebagainya, merupakan pekerjaan rutin yang

---

<sup>8</sup> Muten Nuna, (et.al.), "Kewenangan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Putusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat," *University of Bengkulu Law Journal*, No. 2, Vol. 5, Oktober 2020, hlm. 110

<sup>9</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hal.59.

<sup>10</sup> Soedikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hal. 79.

<sup>11</sup> Imam Soebechi, dkk. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Genta Press. Yogyakarta, 2014. hal.5.

dilaksanakan oleh pemerintah dan dilakukan secara berkesinambungan (*continuïteit of bestendigheid*). Lebih lanjut disebutkan bahwa *het zijn dan geen rechtshandelingen, maar wel rechtsfeiten*” (tindakan faktual itu bukan tindakan hukum, tetapi fakta hukum). J.B.J.M. ten Berge mengatakan bahwa ada sejumlah bidang aktifitas pemerintah yang sering mengakibatkan tuntutan ganti rugi. Kebanyakan aktifitas yang mengakibatkan tuntutan ganti rugi itu terdapat dalam rangka pembangunan lingkungan fisik, pembuatan jalan, penataan lingkungan, pekerjaan dinas, dan sebagainya, yang dalam pelaksanaannya dimungkinkan ada pihak - pihak yang dirugikan.<sup>12</sup>

Sesuai dengan pengertiannya, tindakan faktual itu bukan tindakan hukum dan tidak dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, sehingga ketika ada pihak yang mengalami akibat hukum berupa kerugian, pada prinsipnya pihak yang mengalami kerugian itu, diberikan hak untuk menuntut ganti rugi (*schadevergoeding*). Meskipun demikian, adanya kerugian itu tidak selalu melahirkan tuntutan ganti rugi seperti penggunaan hak milik warga untuk kepentingan umum yang dikenal dengan istilah kewajiban merelakan (*duldplicht*) atau pembatasan penggunaan pemilik (*belemmering*) seperti tanah milik warga yang dipasang tiang pancang atau petunjuk jalan, tiang listrik, pemasangan pipa gas di bawah tanah milik warga, dan sebagainya.

Pengujian tindakan faktual ini pada dasarnya berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang dari yang orang atau badan hukum yang memiliki kekuasaan. Dalam pasal *a quo*, tindakan faktual pemerintah ini wajib diartikan sama dengan KTUN. Namun, sebelum berlakunya UU AP, tindakan faktual tersebut berada di bawah kendali Peradilan Umum melalui Perbuatan Melawan Hukum berdasarkan Pasal 1365 BW.

Dengan kata lain, ini sesuatu yang baru di PTUN. Tindakan pemerintah atau penguasa sebagai penyelenggara negara jelas bertentangan dengan kepentingan warga negara. Sangat jelas bahwa nantinya dalam konflik hukum perdata maupun hukum publik akan muncul antara kepentingan publik atau umum dan kepentingan pribadi atau individu masyarakat sebagai subjek ukum. Namun, ada kalanya suatu tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh

---

<sup>12</sup> Ridwan, Pengujian Tindakan Faktual dan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara, *Udayana Master Law Journal*, Vol. 11 No.1 Mei 2022, DOI : 10.24843/JMHU.2022.v11.i01.p07, hlm. 89 – 108

pemerintah ini akan menimbulkan kerugian yang besar bagi masyarakat di kemudian hari, baik disengaja maupun tidak disengaja. Jika sewaktu-waktu di kemudian hari masyarakat dirugikan atas tindakan pemerintah, masyarakat dapat menggugat ke PTUN.

Sebelum munculnya hukum administrasi, semua gugatan dari masyarakat yang ditujukan terhadap negara atau penguasa diselesaikan di peradilan umum. Kasus yang berkaitan dengan perbuatan melawan hukum ini dimulai sebagai pihak tergugat adalah pemerintah atau instansi yang berwenang berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata. Perbuatan pemerintah dalam penyelenggaraan negara dapat dibedakan menjadi dua sifat, yaitu bersifat keperdataan, di mana putusan sengketa dimiliki oleh hakim perdata, sedangkan yang bersifat hukum publik dalam hal ini adalah yang berwenang memutus. sengketa terletak pada hakim tata usaha negara.

Berdasarkan pada hal tersebut, perbuatan melawan hukum oleh penguasa dapat masuk dalam kategori sengketa TUN yang mengarah pada tata kelola pemerintahan yang bermasalah pada masyarakat yang merasa dirugikan oleh perbuatan semena-mena dari pemerintah atau penguasa. Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah ini sudah semestinya masuk ke dalam tindakan administrasi yang berupa tindakan faktual. Gugatan yang diajukan masyarakat demi menggugat pemerintah atau penguasa ini yang didasarkan pada pernyataan diatas maka gugatan tersebut berada dalam kategori hukum publik yang dalam hal ini adalah administrasi yang mana jika dalam kategori ini gugatan diajukan penyelesaiannya kepada PTUN. Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka tujuan dalam pembahasan ini adalah untuk mengetahui implikasi yuridis mengenai kebijakan perluasan kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam pengujian tindakan faktual.

## **B. Metode Penelitian**

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian yuridis normatif termasuk jenis penelitian hukum berbasis kepustakaan, yang dilakukan dengan meneliti sumber-sumber pustaka atau data sekunder,<sup>5</sup> terkait dengan kebijakan perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Spesifikasi penelitian yang dipergunakan adalah deskriptif analisis, Soerjono Soekanto memaknai deskriptif yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mengaitkannya pada teori-teori hukum serta praktik pelaksanaan hukum positif yang terkait dengan masalah yang telah dirumuskan. Penelitian ini akan mendeskripsikan hasil analisis kebijakan perluasan

kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara. Data yang terkumpul baik sekunder dan primer selanjutnya dianalisa secara kualitatif.

### C. PEMBAHASAN

#### 1. Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir dengan UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua UU Peradilan Tata Usaha Negara.

PTUN merupakan sarana *judicial control* terhadap tindakan pemerintah. PTUN merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di bawah MA yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara/sengketa tata usaha negara.<sup>13</sup> Kompetensi PTUN terbagi ke dalam 2 (dua) kompetensi yaitu kompetensi relatif dan kompetensi absolut.

Kompetensi relatif merupakan kompetensi dari PTUN dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara/sengketa berkaitan dengan daerah/wilayah hukumnya. Ketentuan mengenai kompetensi relatif diatur dalam ketentuan Pasal 54 UU No. 5 Tahun 1986. Gugatan Sengketa TUN diajukan kepada pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.<sup>14</sup>

Kompetensi absolut berkaitan dengan kewenangan memeriksa, mengadili dan memutus sengketa TUN menurut objek. Adapun objek dari sengketa TUN adalah KTUN, dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata,<sup>15</sup> artinya bahwa tidak semua KTUN dapat diajukan ke PTUN, karena terdapat pembatasan terhadap kompetensi/kewenangan yang ada di PTUN, baik pembatasan langsung, tidak langsung maupun pembatasan langsung bersifat sementara.

---

<sup>13</sup> Pasal 24, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *Juncto* Pasal 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>14</sup> Pasal 54 ayat (1), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>15</sup> Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pembatasan Langsung yaitu pembatasan yang langsung dibatasi oleh undang-undang, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2009, diantaranya KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata, pengaturan yang bersifat umum, masih memerlukan persetujuan, dikeluarkan berdasarkan KUHP, atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan, KTUN mengenai tata usaha negara Tentara Nasional Indonesia dan ktun KPU mengenai hasil pemilu. Selain itu diatur juga dalam Pasal 49 yaitu KTUN yang dikeluarkan pada waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, maupun dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum.

Pembatasan tidak langsung adalah pembatasan atas kompetensi absolut yang masih membuka kemungkinan bagi PT. TUN untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi, dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administratif yang tersedia untuk itu telah ditempuh. Mengenai pembatasan tidak langsung ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1986 . Pembatasan langsung bersifat sementara, artinya bahwa sudah tidak ada kemungkinan sama sekali bagi PTUN untuk mengadilinya, namun sifatnya sementara dan satu kali (*einmalig*). Terdapat dalam BAB VI Ketentuan Peralihan Pasal 142 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986. Berdasarkan ketentuan ini, maka dapat diketahui bahwa kompetensi absolut berkaitan dengan kewenangan memeriksa, mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara menurut objek. Apabila tidak sesuai dengan objek ketentuan yang telah ditetapkan, maka pengadilan boleh menolak permohonan.

## **2. Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Pemberlakuan UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.**

Pemberlakuan UU AP, telah membawa perubahan besar terhadap kompetensi absolut PTUN. UU AP memberikan pemaknaan KTUN yang lebih luas, hal mana terlihat dari rumusan definisi tentang KTUN. UU Peatun dalam Pasal 1 angka 9 mengatur bahwa, KTUN (Obyek sengketa Tata Usaha Negara) adalah penetapan tertulis yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat TUN, yang berisi tindakan hukum TUN, bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Ketentuan Pasal 1 angka 9 tersebut mengandung unsur : penetapan tertulis; diterbitkan oleh badan/pejabat TUN; yang berisi tindakan hukum TUN; bersifat konkrit; individual; dan final; yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.

Sementara itu, Pasal 1 angka 7 UU AP mendefinisikan, KTUN /Keputusan Administrasi Pemerintahan, (yang dapat menjadi Obyek Sengketa TUN) adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan /atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 1 angka 7 UU AP tersebut terkandung unsur : 1). Ketetapan tertulis 2). dikeluarkan oleh Badan dan /atau Pejabat Pemerintahan. 3). dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pengertian “Keputusan” dalam UU AP telah mengurangi atau menghilangkan unsur : bersifat konkrit, individual, final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU Peratun.

Dari kedua pengaturan tersebut tergambar bahwa berdasarkan UU AP, telah memperluas pemaknaan KTUN, dibandingkan dengan makna keputusan TUN yang dianut oleh UU Peradilan Tata Usaha Negara. Sejalan dengan itu, menurut J.J.H. Bruggink semakin banyak unsur suatu pasal, tentu semakin sempit cakupannya. Semakin sedikit unsur suatu pasal, maka cakupan pengertiannya akan lebih luas.

Pemaknaan “Keputusan” menjadi luas semakin terlihat ketika dipahami ketentuan Pasal 87 UU AP, yang menyatakan bahwa dengan berlakunya UU AP, maka KTUN sebagaimana diatur dalam UU Peratun harus dimaknai sebagai: suatu penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; Keputusan Badan dan/atau Pejabat TUN di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; bersifat final dalam arti lebih luas (Yang dimaksud dengan “final dalam arti luas” mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang); keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. Pengaturan mengenai kompetensi absolut dalam UU AP, nampak tergambar jelas bahwa terdapat perluasan pemaknaan KTUN, dibandingkan dengan makna KTUN yang dianut oleh UU Peratun, tidak hanya sebatas penetapan tertulis, namun mencakup tindakan faktual.

### **3. Implikasi Yuridis Mengenai Kebijakan Perluasan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Tindakan Faktual**

Dengan perluasan pemaknaan KTUN, dibandingkan dengan makna KTUN yang dianut oleh UU Peratun, tidak hanya sebatas penetapan tertulis, namun mencakup tindakan faktual, maka membawa konsekuensi yuridis, kompetensi PTUN menjadi semakin luas. Pengalihan kompetensi absolut dari Pengadilan Negeri ke PTUN untuk menguji dan menilai sengketa tindakan pemerintahan dan/atau perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat

pemerintahan, menimbulkan beberapa persoalan hukum terutama karena penggunaan istilah-istilah hukum yang tidak atau kurang proporsional sehingga salah persepsi pun acapkali tak terhindarkan.

Hairul Maksam mengemukakan bahwa dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Umum sering terjadi titik singgung, sehingga sulit sekali menentukan batasan yang lengkap mengenai KTUN dan yang mana yang bukan merupakan KTUN.<sup>16</sup> Amrizal J. Prang membuat klasifikasi bahwa perbuatan pemerintah yang dapat digugat ke PTUN adalah perbuatan pemerintah yang bersifat konkret, individual, dan final, sementara yang dapat digugat Peradilan Umum itu berupa perbuatan yang bersifat umum - abstrak, umum - konkret, dan individual - abstrak. Jika ada tindakan faktual dari penguasa atau badan atau pejabat TUN yang melawan hukum atau merugikan kepentingan seseorang atau badan hukum perdata (*onrechtmatige overheids daad*), maka merujuk pada ketentuan Pasal 87 UU AP kini menjadi kompetensi absolut PTUN dari sebelumnya menjadi kompetensi absolut PN.

Sudarsono mengatakan bahwa tindakan administrasi pemerintahan adalah tindakan hukum (*rechtshandelingen*) oleh administrasi pemerintahan yang dimaksudkan untuk melakukan suatu perbuatan kongkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kaitannya dengan gugatan terhadap tindakan faktual pemerintah, Bambang Arwanto membuat kesimpulan, “Kewenangan mengadili PTUN hanya terbatas pada pengujian keabsahan (legalitas) semata, tidak sampai pada tuntutan atas dasar ganti kerugian.”

Sejak berlaku UU AP dan Perma Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) (Perma Nomor 2 Tahun 2019), PTUN diberikan kewenangan untuk menguji tindakan faktual dan perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Sebelumnya, perkara tindakan faktual dan *onrechtmatige overheidsdaad* ini diselesaikan melalui Peradilan Negeri dengan dasar gugatan Pasal 1365 KUH Perdata. Dalam praktiknya perkara-perkara yang berkaitan dengan KTUN seringkali dilakukan upaya hukum secara perdata setelah menempuh upaya hukum di PTUN. Suatu KTUN yang merugikan digugat terlebih dahulu

---

<sup>16</sup> Maksam, “Batasan Kewenangan Mengadili Pengadilan Umum Dan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum Yang Melibatkan Badan Negara Atau Pejabat Pemerintah Ditinjau Dari Perma Nomor 2 Tahun 2019.” hlm. 10.

di PTUN. Apabila ternyata gugatan itu dimenangkan penggugat dan pihak pejabat atau instansi yang bersangkutan tidak melaksanakan putusan tersebut, ketidaktaatan terhadap putusan PTUN tersebut dijadikan dasar menggugat adanya *onrechtmatige overheidsdaad* ke Pengadilan Negeri.

Berdasarkan Pasal 11 Perma Nomor 2 Tahun 2019 disebutkan bahwa “Perkara perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang sedang diperiksa oleh Pengadilan Negeri, Pengadilan Negeri harus menyatakan tidak berwenang mengadili”.

Berdasarkan UU Peratun dan UU AP, dasar pengujian (*toetsingsgrond*) yang harus digunakan hakim dalam penyelesaian perkara di PTUN adalah peraturan perundang-undangan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, sementara tindakan faktual yang menimbulkan kerugian dan perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah itu diuji atas dasar Pasal 1365 KUH Perdata atau norma Hukum Perdata. Pasal 1365 KUH Perdata tidak dapat dimasukkan dalam norma Hukum Administrasi. Pelanggaran norma hukum privat itu juga tidak berarti pelanggaran norma hukum publik, begitu pula sebaliknya.

Memperluas pihak tergugat dalam penyelesaian sengketa di PTUN itu sesungguhnya bukan tanpa masalah, diantaranya bahwa badan-badan atau lembaga-lembaga kenegaraan itu melaksanakan aktifitas atas dasar Hukum Tata Negara (*staatsrecht*). Pihak pemerintah dalam *onrechtmatige overheidsdaad* itu melakukan tindakan faktual atau keperdataan (*privaat recht*) dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Badan-badan swasta fungsi utamanya di bidang privat. Sementara proses hukum pada PTUN itu pada prinsipnya menerapkan hukum materil yang berupa Hukum Administrasi yaitu peraturan perundang-undangan dan AUPB. Tentu tidak relevan memeriksa dan menguji tindakan organ kenegaraan, badan hukum, atau subjek hukum tertentu yang melakukan tindakan hukum (*rechtshandeling*) berdasarkan Hukum Tata Negara (HTN) atau Hukum Perdata tetapi kemudian dinilai atas dasar norma Hukum Administrasi (*bestuursrecht*).

Permasalahan hukum lain yang terkait dengan penyelesaian sengketa tindakan faktual oleh pemerintah di PTUN adalah menentukan pihak yang bertanggungjawab (*aansprakelijkheid*) untuk memberikan ganti rugi (*schadevergoeding*). Meskipun tampak jelas bahwa pelaku dalam *onrechtmatige overheidsdaad* itu pemerintah dan karenanya pihak yang bertanggungjawab untuk memberikan ganti kerugian itu juga pemerintah sesuai dengan asas

“*schuldaansprakelijkheid*” (tanggung jawab atas dasar kesalahan) yang mendasari Pasal 1365 KUH Perdata, namun sesungguhnya tidak mudah untuk merealisasikannya.

Hal tersebut karena ketika pemerintah itu melakukan tindakan-tindakan, keadaannya tidak sama dengan perbuatan atau tindakan subjek hukum manusia (*natuurlijk persoon*). Dalam tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah itu terkait banyak aspek dan tidak setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah itu selalu dapat dituntut pertanggungjawaban, meskipun menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Contohnya pemindahan terminal atau bandara, tentu menimbulkan kerugian pada sebagian pemilik toko atau restoran di sekitar itu karena akan sepi pengunjung. Pemadaman listrik sementara untuk pemasangan instalasi, tentu merugikan para pelaku usaha. Padahal dalam perkara atau gugatan terhadap tindakan faktual pemerintah dan perbuatan melanggar hukum pemerintah itu persoalan utamanya adalah tanggung jawab untuk memberikan ganti kerugian.

Tindakan faktual pemerintah tidak akan dipersoalkan jika tidak ada kerugian, oleh pemerintah itu tidak akan digugat jika tidak menimbulkan kerugian beserta hubungan kausalnya. Berdasarkan Pasal 53 ayat (1) UU Peratun, seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Artinya harus ada unsur kerugian ketika akan mengajukan gugatan atas tindakan pemerintah, meskipun hanya “merasa”, yang berarti kepentingannya itu belum atau tidak harus sudah faktual. Dalam sistem PTUN tuntutan ganti rugi ini ditempatkan hanya sebagai tuntutan tambahan, sehingga dikabulkan tidaknya tergantung pada tuntutan pokok.

#### **D. Penutup**

Berdasarkan uraian dalam pembahasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa implikasi yuridis mengenai kebijakan perluasan kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam pengujian tindakan faktual pasca berlakunya UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang dilengkapi dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*), mengalihkan kewenangan Peradilan Negeri mengadili dengan dasar gugatan Pasal 1365 KUH Perdata ke PTUN. Namun tindakan faktual pemerintah tidak akan dipersoalkan jika tidak ada kerugian, mengingat dalam Pasal 53 ayat

(1) UU PTUN, mengharuskan ada unsur kerugian ketika mengajukan gugatan atas tindakan pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

Atamimi, A. Hamid S, 1992, *Teori Perundang-Undangan Indonesia*, Makalah pada Pidato Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada Tanggal 25 April 1992, Jakarta.

Inu Kencana Syafii, 2010. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Refika Aditama.

Maksum, 2019, *Batasan Kewenangan Mengadili Pengadilan Umum Dan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum Yang Melibatkan Badan Negara Atau Pejabat Pemerintah Ditinjau Dari Perma Nomor 2 Tahun 2019*.

Mertokusumo, Soedikno, 1988, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Nugraha, G. Setya, f, R. Maulina, 1987. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Surabaya.

Soebechi, Imam, dkk, 2014, *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Genta Press. Yogyakarta.

### Jurnal :

Marbun, S.F, 2019. *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta, FH UII Press. Nur Aisyah, 2016, *Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara*, Jurnal Hukum Samudera Keadilan, Volume II Nomor 1, Edisi Januari-Juni.

----- 2003, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.

Mulyani, Tri, Gunarto, Widayati, 2022, *Legal Reconstruction of State Administrative Court Decisions Execution Based on the Value of Pancasila Justice*, Scholars International Journal of Law, Crime and Justice, Sch Int J Law Crime Justice, Volume 5 Nomor 9 Edisi September 2022, DOI: 10.36348/sijlcj.2022.v05i09.002.

Nuna, Muten, 2020 (et.al.), *Kewenangan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Putusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat*, University of Bengkulu Law Journal, No. 2, Vol. 5, Oktober 2020.

Pamungkas, Yogo, 2020, *Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*, Acta Diurnal, No. 2, Vol. 3, Juni.

Ridwan, 2022, *Pengujian Tindakan Faktual dan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara*, Udayana Master Law Journal, Vol. 11 No.1 Mei 2022, DOI : 10.24843/JMHU.2022.v11.i01.p07.

**Peraturan Perundang-undangan :**

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

----- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

----- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

----- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

----- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

----- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Sekretariat Mahkamah Agung Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*)