

PEMAKNAAN PERLUASAN OBJEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA YANG MELIPUTI TINDAKAN FAKTUAL

Fellista Ersyta Aji, S.H.

fellistaersytaaji@gmail.com

Laga Sugiarto, S.H., M.H.

laga.sugiarto@gmail.com

ABSTRACT

The government is a legal subject that has little or no role in the survival of society. In performing its duties to serve the community, not infrequently the government issued a State Administrative Decision which is intended for certain communities. With the government issuing this, certainly not forever it is in accordance with existing regulations. Sometimes, decisions issued by the government actually even give the impact on harm to ordinary people. Then, with the administrative court and Act No. 5 of 1986 on Peratun, at least there are facilities for the public to sue the government and ask to cancel the decision made by the government. Then in Year 2014 came the Law No. 30 of 2014 on Government Administration. In this Government Administration Act more or less supersedes the provisions contained in the Law of the Peratun. Especially in this Law which attracts attention is the expansion of object disputes. The object of the TUN dispute in this Act is different from its elements to the Law of the Peratun. One of these is a written stipulation that includes factual action. There is no explanation for the meaning of factual acts in this Administrative Administration Act. Therefore, further research is needed in this regard.

Keywords: *Expansion of TUN Dispute Objects, Meaning of Written Determination includes Factual Actions.*

Latar Belakang Masalah

Eksistensi hukum dalam negara hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan masyarakat. Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum itu terdapat aturan-aturan hukum yang tertulis dalam konstitusi atau peraturan-peraturan yang terhimpun dalam hukum tata negara. (Ridwan HR, 2013:23) Namun, hukum tata negara tidak bisa berdiri sendiri. Dalam menyelenggarakan tugas-tugas yang bersifat teknis, membutuhkan bantuan hukum administrasi negara. Pemerintah dalam melakukan tugasnya tidak melulu hanya diranah hukum publik, tidak menutup kemungkinan juga terlibat dalam ranah keperdataan.

Pemerintah atau administrasi negara adalah sebagai subjek hukum, sebagai *drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagai subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (*feitelijkehandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata (*feitelijkehandelingen*) adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum menurut R.J.H.M Huisman dalam buku Ridwan HR, tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu. Ridwan HR (2013:109-110).

Pemerintah sebagai alat perlengkapan negara, memiliki kewenangan dalam menyelenggarakan urusan negara dalam bentuk perbuatan atau tindakan administrasi pemerintahan. Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang melawan hukum dapat menimbulkan sengketa tata usaha negara, yang melibatkan orang atau badan usaha perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara yang baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perUndang-undangan yang berlaku.

Keputusan tata usaha negara atau KTUN yang dikeluarkan oleh pemerintah, dijadikan sebagai objek sengketa tata usaha negara. Dengan dikeluarkannya

KTUN, maka KTUN mengikat pada orang yang dituju. Karena, unsur KTUN yang juga menjadi ciri khas, yaitu penetapan tertulis yang bersifat konkret, individual, final. Dengan kata lain, KTUN yang dikeluarkan dituju kepada seseorang dan tidak memerlukan persetujuan lagi. Namun, ketika KTUN tersebut sudah dirasa merugikan pihak terkait (orang atau badan hukum perdata), maka KTUN tersebut bisa digugat ke pengadilan tata usaha negara. Peradilan Administrasi Negara mencakup penyelesaian daripada suatu perbuatan administrasi negara yang dipermasalahkan oleh masyarakat, instansi masyarakat, atau instansi pemerintah. Pada umumnya, perbuatan yang dipersoalkan tersebut adalah perbuatan hukum atau tindak hukum (*rechtshandelig*) administrasi (*administratief*) atau hukum administrasi (*administratiefrechtelijk*). (Atmosudirdjo, 1983: 124)

Hukum formil dan materil peradilan Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan perubahannya. Dalam Undang-undang tersebut, dijelaskan secara jelas mengenai PTUN dan Peradilannya. Salah satunya mengenai objek sengketa TUN. Tidak ada pasal yang membahas khusus mengenai objek sengketa TUN, namun bila dipahami, yang menjadi objek sengketa TUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara. seperti yang tercantum dalam Pasal 1 angka (9), 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.*" Inilah yang menjadi kriteria sesuatu dapat dikatakan sebagai KTUN yang menjadi objek sengketa TUN, sebelum adanya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Dalam Undang-undang nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, terjadi perluasan makna objek sengketa TUN. Dalam Undang-undang ini dijelaskan juga mengenai KTUN, Pada Pasal 1 Angka 7 yang mengatakan bahwa, "*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”. Dikatakan terjadi perluasan makna objek sengketa TUN karena dalam Pasal 87 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dijabarkan unsur-unsur KTUN yang harus dimaknai,

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Unsur-unsur objek sengketa ini mengalami perluasan bila dibandingkan dengan KTUN yang ada pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan perubahannya. Unsur KTUN pada huruf (a) pasal ini menambahkan “tindakan faktual” didalamnya. Hal ini menjadi menarik untuk dibahas lebih dalam.

Seperti yang sudah dijelaskan diatas bahwa tindakan faktual adalah tindakan pemerintah yang tidak memiliki akibat hukum. Sedangkan tindakan pemerintah dalam HAN adalah tindakan hukum yang memiliki akibat hukum. hal ini sudah pasti akan menimbulkan pertanyaan, sebenarnya tindakan pemerintah yang seperti apa yang dimaksud. Sering kali disalah artikan bahwa tindakan faktual disini adalah tindakan hukum, yang disamakan dengan *onrechmatige overheidsdaad*. Dengan permasalahan diatas, penulis memiliki ketertarikan untuk meneliti lebih dalam melalui artikel ini dengan judul, “PEMAKNAAN PERLUASAN OBJEK SENGKETA TATA USAHA NEGARA YANG MELIPUTI TINDAKAN FAKTUAL”.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perluasan objek sengketa TUN menurut Undang-undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-undang nomor 30 tahun 2014 Administrasi Pemerintah?
2. Bagaimana pemaknaan tindakan faktual dalam Pasal 87 huruf (a) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014?

Metode Penelitian

Pendekatan Penelitian

Penelitian Hukum Merupakan Kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya (Muhammad, 2004: 32).

Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lainnya, dengan cara deskripsi bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. (Moleong, 2007: 6).

Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif agar dapat mengetahui langsung bagaimana perluasan objek TUN saat ini dan makna tindakan faktual dalam perluasan objek sengketa TUN dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Jenis Penelitian

Penelitian ini akan disusun dengan menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. (Ibrahim 2006: 296) Yuridis Normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi legis positivis. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata. (Soemitro, 1988: 13-14) Penelitian ini menggunakan pendekatan perUndang-undangan (*statute aproach*) dan pendekatan kasus (*case aproach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengetahui keseluruhan peraturan hukum.

Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Alasan peneliti mengambil kedua tempat tersebut

karena masih terdapat ketidakjelasan dalam pelimpahan kompetensi peradilan mana yang ditunjuk apabila terjadi perbuatan melawan hukum oleh pemerintah.

Sumber Data

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data Primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan Pustaka lazimnya dinamakan data sekunder. (Soekanto, 2014: 12) Adapun jenis sumber data penelitian ini meliputi:

(1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat sifatnya, yang terdiri dari:

- (a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- (b) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- (c) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- (d) Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan
- (e) Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

(2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, antara lain:

- (a) Skripsi, tesis dan Disertasi Hukum
- (b) Jurnal-Jurnal Hukum
- (c) Buku-buku dan Makalah yang berkaitan dengan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara.
- (d) Internet.

Teknik Pengambilan Data

Untuk memperoleh data yang benar dan akurat dalam penelitian ini ditempuh prosedur sebagai berikut, studi kepustakaan adalah mengumpulkan data yang dilakukan dengan cara membaca, mengutip, mencatat dan memahami berbagai literatur yang ada hubungannya dengan materi penelitian,

berupa buku-buku, peraturan perundangundangan, majalah-majalah, serta dokumen lain yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Perluasan Objek Sengketa TUN berdarakan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang PTUN dan perubahannya dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Objek sengketa TUN menurut pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah 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.

Jika pasal tersebut diuraikan, maka terlihat unsur-unsur KTUN menurut Undang-Undang Peratun sebagai berikut:

1. Penetapan Tertulis;
2. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
4. Bersifat konkret, individual, dan final; dan
5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berbeda halnya dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dimana dalam Undang-Undang ini juga diatur mengenai KTUN, yang terdapat pada Pasal 87 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:

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. Berdasarkan ketentuan perUndang-Undangan dan AUPB;
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Dilihat dari poin-poin yang terdapat dalam Pasal 87, maka terlihat adanya perluasan unsur-unsur KTUN sebagai objek sengketa TUN. Huruf a, d, e, dan f merupakan yang paling menyita perhatian untuk dibahas lebih lanjut. Karena pada huruf-huruf tersebut, sangat terlihat sekali perbedaan KTUN Undang-Undang PERATUN dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Menurut Priyatmanto Abdoellah, objek sengketa perlu diperluas menjadi penetapan tertulis dan tidak tertulis. Hal ini dikarenakan beberapa alasan, diantaranya, jika dilihat pada praktiknya, tidak jarang pemerintah mengeluarkan keputusan-keputusan dan atau melakukan tindakan-tindakan yang bersifat tidak tertulis. Alasan lainnya juga dikarenakan apabila hanya keputusan tertulis saja yang menjadi objek sengketa TUN, dirasa kurang memberikan jaminan perlindungan hukum kepada rakyat atas perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah. (Abdoellah, 2016: 268)

Pada huruf a, yang menjadi perluasannya adalah adanya tindakan faktual dalam KTUN. Tindakan faktual sebenarnya bukan hal yang baru dalam sengketa tata usaha negara. Banyak kasus tindakan faktual yang menjadi sengketa tata usaha negara, contohnya kasus pembongkaran. Namun yang sering menjadi salah tafsir adalah peradilan mana yang berwenang untuk mengadili sengketa tersebut.

Ada yang mengatakan tindakan faktual sebagai OOD (*onrechtmatige overheidsdaad*) sehingga harus diadili di peradilan umum dengan pasal 1365 KUHP, ada pula yang mengatakan bahwa tindakan faktual ini akan tetap menjadi ranah PTUN dengan jika memenuhi keiteria untuk dikatakan sebagai objek sengketa TUN. Tergantung dari pemerintah melakukan pelanggaran pada ranah hukum privat atau hukum publik. Namun, belum ada penjelasan lebih lanjut mengenai pemisahan kompetensi peradilan mana yang berwenang.

Unsur-unsur KTUN pada Undang-Undang PERATUN mengatakan bahwa KTUN "...bersifat konkret, individual, dan final...", lain halnya dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang dalam unsur KTUNnya mengatakan "bersifat final dalam arti luas". Menurut penjelasan pasal 87 huruf d, yang dimaksud dengan "final dalam arti luas" mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang. Menurut Tri Cahya Indra Permana, (2016: 42) di dalam praktek jarang sekali ditemukan keputusan yang diambil alih oleh

atasan pejabat dijadikan sebagai objek sengketa, justru yang sering dijumpai adalah keputusan berantai dimana suatu keputusan masih ditindaklanjuti dan menjadi syarat untuk dapat diterbitkannya keputusan yang lain.

Pada Undang-Undang PERATUN dikatakan bahwa KTUN "...menimbulkan akibat hukum...". Berbeda dengan unsur KTUN pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang masih "berpotensi" menimbulkan akibat hukum sudah masuk dalam unsur KTUN.

Makna "berpotensi" berarti belum sampai menimbulkan akibat hukum. hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Karena belum pasti apakah benar akan terjadi atau tidak. Selain itu, nantinya akan banyak masyarakat yang menggugat pemerintah karena merasa keputusan pemerintah tersebut berpotensi menimbulkan akibat hukum. Menurut Tri Cahya Indra Permana, (2016: 45) secara kasuistis bisa saja suatu keputusan berpotensi menimbulkan akibat hukum yang dapat dipastikan akibat hukumnya. Sehingga *legal standing*nya masih bisa diterima oleh Hakim selama dampak yang ditimbulkan dapat dipastikan secara ilmiah.

B. Pemaknaan Tindakan Faktual dalam Pasal 87 Huruf (a) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

KTUN yang dikeluarkan oleh pemerintah kepada individu atau anggota masyarakat memiliki kekuatan hukum. Sehingga, dengan adanya KTUN ini, individu atau anggota masyarakat dapat dikenakan sanksi langsung atas pelanggaran. Namun, KTUN juga dapat digunakan oleh individu atau anggota masyarakat sebagai objek sengketa tata usaha negara apabila pemerintah melakukan maladministrasi yang terkait dengan KTUN tersebut. Karena jika dilihat dari sifatnya, KTUN bersifat satu arah. Ridwan HR mengatakan, perbuatan hukum yang terjadi dalam hukum publik selalu bersifat sepihak atau hubungan hukum bersegi satu (*eenzijdige*). (Ridwan, 2014: 118)

Objek sengketa TUN kini diperluas dengan adanya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Sebelum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disahkan, dalam RUU Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi munculnya Undang-Undang ini,

yakni, Pertama, tugas-tugas pemerintahan dewasa ini menjadi semakin kompleks, baik mengenai sifat pekerjaannya, jenis tugasnya maupun mengenai orang-orang yang melaksanakannya. Kedua, selama ini para penyelenggara administrasi negara menjalankan tugas dan kewenangannya dengan standar yang belum sama sehingga seringkali terjadi perselisihan dan tumpang tindih kewenangan di antara mereka. Ketiga, hubungan hukum antara penyelenggara administrasi negara dan masyarakat perlu diatur dengan tegas sehingga masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing dalam melakukan interaksi di antara mereka. Keempat, adanya kebutuhan untuk menetapkan standar layanan minimal dalam penyelenggaraan administrasi negara sehari-hari dan kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai pengguna layanan yang diberikan oleh pelaksana administrasi negara. Kelima, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mempengaruhi cara berfikir dan tata kerja penyelenggara administrasi negara di banyak negara, termasuk Indonesia. Keenam, untuk menciptakan kepastian hukum terhadap pelaksanaan tugas sehari-hari para penyelenggara administrasi negara. (NA RUU AP hal 5-6)

Setelah munculnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, maka beberapa ketentuan dalam Undang-Undang PERATUN dan perubahannya juga mengalami perubahan, salah satunya adalah objek sengketa TUN yang terdapat pada Pasal 87 yang berbunyi,

“Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.”

Dari beberapa objek sengketa yang mengalami perluasan, pada skripsi ini penulis membatasi akan membahas pemaknaan Pasal 87 huruf (a) yang mana dalam pasal tersebut berbunyi, “a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual”

Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, objek sengketa TUN yang mengalami perluasan salah satunya adalah Penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual. Hal ini menjadi sesuatu yang menarik untuk dibahas. Pasalnya, tidak sedikit masyarakat awam, bahkan praktisi hukum, yang dalam hal ini adalah hakim PTUN sendiri terkadang memiliki penafsiran tersendiri mengenai perluasan objek sengketa TUN ini. Hal ini dipicu karena dengan adanya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan maka Undang-Undang PERATUN sedikit banyak akan tergantikan. Para praktisi hukum (Hakim PTUN) yang sudah terbiasa dengan Undang-Undang PERATUN, dan kini harus menggunakan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang notabene Undang-Undang baru dan harus diterapkan, tentunya akan ada kesulitan dalam menangani perkara yang masuk dalam PTUN.

Pasalnya, dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terdapat perluasan yang mencakup tindakan faktual pemerintah menjadi unsur KTUN. KTUN yang mencakup tindakan faktual sebenarnya bukan hal yang baru dalam peradilan tata usaha negara. Hanya saja tidak tercantum dalam Undang-Undang. Menurut Indroharto, sebelum adanya tindakan faktual, sering kali didahului oleh penetapan tertulis. ketika penetapan tertulis itu menimbulkan akibat hukum, maka masuk dalam sengketa TUN (sesuai dengan unsur KTUN dalam Undang-Undang PERATUN). Contohnya seperti melakukan pembongkaran. Ketika badan dan/atau pejabat pemerintah memerintahkan anak buahnya untuk melakukan pembongkaran dan pembongkaran tersebut kiranya merugikan masyarakat (tidak sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku), maka surat keputusan yang dikeluarkan pemerintah tersebut merupakan penetapan tertulis dan tindakan pembongkarannya merupakan tindakan faktual yang dilakukan pemerintah.

Dengan adanya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, memperjelas adanya tindakan faktual yang menjadi unsur KTUN. Namun, penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual ini banyak diartikan sebagai tindakan pemerintah yang tidak memiliki akibat hukum. Sebenarnya, tindakan faktual bukannya sama sekali tidak memiliki akibat hukum. Namun harus dibedakan, tindakan faktual disini adalah tindakan faktual yang ada dalam KTUN. Dimana tindakan faktual disini menjadi satu kesatuan dengan KTUN yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Selain itu, dengan kedudukan atau posisi pemerintah yang bisa masuk dalam ranah hukum publik dan hukum privat, yang menjadi ranah hukum administrasi negara adalah tindakan pemerintah dalam hukum publik (*publiekrechtshandelingen*).

Terkait tindakan administrasi pemerintahan, sudah dijelaskan sendiri pada pasal 1 angka (8) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan bahwa, Tindakan administrasi pemerintahan yang dengan selanjutnya disebut dengan tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Mengenai tindakan pemerintah yang kini juga menjadi perluasan objek sengketa TUN, seringkali tindakan faktual pemerintah ini disamakan dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Sehingga, ketika ada perkara terkait perbuatan pemerintah, otomatis dianggap sebagai OOD dan menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata sebagai dasar tuntutan dan menjadi ranah peradilan umum. Sedangkan sejak adanya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, tindakan pemerintah bisa menjadi kompetensi Peradilan TUN. Hal serupa juga disampaikan oleh Imam Soebechi dalam bukunya, bahwa “Semua terhadap tindakan faktual diuji oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum melalui Perbuatan melawan Hukum oleh Pejabat (P.M.H.P) dengan menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata. Setelah diundangkannya UU No. 30 Tahun 2014, pengujian Keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintah menjadi yuridiksi PERATUN.”

KTUN yang menjadi objek sengketa TUN selama ini diatur dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1986. Objek sengketa TUN selama ini tidak mengenal objek sengketa berupa tindakan faktual, sehingga perlu diakomodir dan dirumuskan sebagai objek sengketa TUN. (Abdoellah, 2016: 269) Setelah Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disahkan, tindakan faktual menjadi salah satu unsur objek sengketa TUN. Dilihat dari pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, “*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.”Jika diperhatikan dari pasal tersebut, tindakan pemerintah dikaitkan dengan perbuatan faktual. Namun tidak ada penjelasan lebih lanjut dan hal ini memicu banyaknya perdebatan mengenai arti tindakan faktual yang dimaksud pada pasal 87 huruf (a) Undang-Undang nomor 30 tahun 2014. Sehingga, dalam penerapannya pun para praktisi (hakim PTUN) mendapati kesulitan dalam menafsirkan maksud dari tindakan faktual itu sendiri yang membuat setiap hakim memiliki pemaknaan sendiri dan tentunya akan berdampak pada putusan yang akan diberikan.

Tindakan pemerintah dikelompokkan menjadi tindakan pemerintah dibidang hukum publik dan hukum perdata. Selama ini yang dikenal secara umum tindakan pemerintah dalam hukum publik, yaitu mengeluarkan keputusan (*Beschikking*), mengeluarkan peraturan (*regeling*), dan melakukan perbuatan materiil (*materiele daad*). Sebenarnya, selain tindakan hukum, pemerintah juga melakukan tindakan nyata atau faktual (*feitelijke handelingen*). Namun tidak banyak yang membahas mengenai tindakan faktual pemerintah. Padahal tindakan faktual ini juga sama pentingnya dengan tindakan hukum pemerintah untuk dibahas lebih dalam. Terlebih saat ini tindakan faktual masuk dalam perluasan objek sengketa TUN dalam Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan.

Tindakan faktual sering dimaknai sebagai suatu tindakan pemerintah terhadap masyarakat yang tidak mempunyai akibat hukum. Tindakan sederhana dari pihak berwenang haruslah sejalan dengan Undang-Undang agar tindakan nyata tersebut menjadi legal. Konsekuensi dari sebuah tindakan nyata yang ilegal tidak begitu penting karena Tindakan Nyata tidak memiliki dampak legal, namun demikian seringkali menguburkan konsekuensi nyata. Pertama, Pejabat Administrasi yang berwenang harus menyampingkan atau memindahkan fakta - fakta yang dihasilkan oleh sebuah tindakan nyata ilegal dan memulihkannya pada status sebelumnya sepanjang masih memungkinkan dan beralasan. Warga negara yang terkena akibat dapat mengajukan klaim sebelum masuk ke peradilan administrasi. Selain itu, masyarakat dapat mengajukan klaim akan kompensasi atau kerusakan atas setiap kerugian yang dideritanya akibat tindakan nyata yang ilegal sebelum masuk ke peradilan sipil. (NA RUU AP hal.

56-57) Menurut Lutfi Effendi dalam bukunya, apakah perlu suatu wewenang bagi penguasa (pemerintah) untuk melakukan perbuatan yang bukan termasuk perbuatan hukum? karena perbuatan tersebut bukan dalam menjalankan suatu tugas pokok dan tidak perlu diadakan sanksi hukum. (Effendi, 2003: 39)

Tindakan faktual pemerintah memang sejatinya bukan dalam keadaan menjalankan tugas pokok. Namun, ketika perbuatan tersebut pada akhirnya menimbulkan kerugian bagi orang atau badan hukum perdata, maka dapat dikenakan sanksi hukum. Selama tindakan mengakibatkan kerugian, baik tugas pokok maupun tidak, akan ada sanksi hukum yang harus diberikan. Lalu, ketika perbuatan pemerintah tersebut sudah mengakibatkan kerugian pada subjek perdata, maka tindakan tersebut dapat digugat ke pengadilan. Lalu, apakah setiap perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah selalu merupakan kompetensi dari PTUN?

Tindakan faktual pemerintah kini memang menjadi salah satu unsur objek sengketa TUN sejak disahkannya Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintah. Namun, perlu diperhatikan, tindakan faktual dalam Undang-Undang ini adalah tindakan faktual yang sebelumnya telah didahului dengan dikeluarkannya KTUN (penetapan tertulis).

Ketika tindakan faktual tidak didahului oleh KTUN, maka tindakan faktual pemerintah akan tetap menjadi kompetensi Peradilan Umum dan digugat atas perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Tindakan faktual pemerintah sebenarnya sudah ada sejak lama, namun memang bukan kompetensi PTUN untuk memutus dan menyelesaikan sengketa. Contohnya yurisprudensi putusan Mahkamah Agung RI Nomor 144 K/TUN/1999 tanggal 29 September 1999 yang menyatakan pembongkaran dilakukan tanpa surat perintah, tetapi pembongkaran sudah dilakukan, maka perkara tersebut menjadi kompetensi Pengadilan Negeri dengan gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Memang benar, tindakan faktual masuk dalam perluasan objek sengketa TUN. Namun, menurut Tri Cahya Indra Permana dalam bukunya, PTUN hanya berwenang memeriksa keputusan yang mencakup tindakan faktual. Tetapi tidak untuk memutus dan menyelesaikan sengketa. Tindakan faktual masih menjadi

wewenang dari peradilan umum (Permana, 2016: 41) namun, tidak melulu tindakan faktual disamakan dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa.

Philipus M. Hadjondan Tatiek Sri Djatmiati dalam buku Teguh Satya Bhakti, dkk, termasuk kalangan ahli hukum yang tidak sependapat dengan menjumbuhkan istilah *onrechtmatige overheidsdaad* dengan sengketa administrasi negara yang berupa tindakan faktual, karena terdapat perbedaan-perbedaan yang mencolok antara *onrechtmatige overheidsdaad* dan sengketa administrasi negara yang berupa tindakan faktual, dan akan terjadi suatu kontradiksi oleh karena sengketanya adalah sengketa administrasi negara tapi hukum materiilnya adalah Pasal 1365 *Burgelijk Wetboek*(BW).

NO		Sengketa TUN Tindakan Faktual	OOD
1	Dasar kompetensi pengadilan	Undang-Undang (Sekarang masih RUU)	Yurisprudensi: Analogi Pasal 1365 BW
2	Isu hukum melanggar hukum	-legalitas (keabsahan) tindakan asas negara hukum -kerugian yang timbul	asas: <i>neminem laedere</i>
3	Tolok ukur	Legalitas: peraturan perUndang-Undangan dan AUPB	Peraturan formil dan kepatuhan yang berlaku dalam masyarakat
4	Kerangka hukum sengketa	Sengketa Hukum Publik	Sengketa Hukum Perdata
5	Pengadilan yang berwenang	PTUN	Peradilan Umum

Menurut Philipus M. Hadjon perbedaan antara *onrechtmatige overheidsdaad* dan sengketa administrasi negara yang berupa tindakan faktual adalah sebagai berikut :(Susilo, 2013: 300)

Pendapat dari Philipus M. Hadjon ini tentunya menimbulkan banyak pro-kontra karena dirasa tetap ada dua yuridiksi yang mengadili, sengketa TUN tindakan faktual menjadi ranah peradilan administrasi dan OOD menjadi ranah peradilan umum. Salah satunya Enrico Simanjuntak dalam tulisannya, beliau menganggap bahwa sudah sepatutnya tindakan hukum publik pemerintah semua diadili di peradilan administrasi.

Diperkuat lagi dengan adanya Pasal 85 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Pada Pasal 85 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa,

- 1) “Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh Pengadilan.
- 2) Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum dan sudah diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini tetap diselesaikan dan diputus oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum.
- 3) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh pengadilan umum yang memutus.”

Selain itu, dengan adanya SEMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan juga memperjelas kompetensi PTUN bahwa PTUN berwenang untuk mengadili perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Sehingga kewenangan PTUN mengalami perluasan juga.

Namun, penulis sendiri sependapat dengan pendapat Philipus M. Hadjon. Dimana harus dibedakan antara sengketa TUN tindakan faktual dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Karena seharusnya yang menjadi ranah peradilan administrasi adalah tindakan pemerintah dalam ranah hukum publik. Ketika

pemerintah melakukan pelanggaran diranah perdata, tentunya menjadi kewenangan peradilan umum untuk mengadili. Seperti yang dikatakan oleh Sudikno Mertokusumo (2014: 6-7), yang pada intinya beliau menggolongkan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechmatige overheidsdaad*) sebagai ajaran hukum perdata bukan hukum tata usaha negara. Meskipun pemerintah yang menjadi salah satu pihaknya, namun tidak bisa dititik beratkan pada “pemerintah”nya. Tapi dilihat dari sudut perseorangnya yang menggugat karena merasa hak serta kepentingannya dilanggar; atau merasa kekayaannya menjadi berkurang atau lenyap oleh tindakan penguasa. Jadi dilihat dari sudut perorangnya dan sebagai suatu pelanggaran hak atau kepentingan perseorangan.

Menurut penulis, Tindakan faktual pemerintah dibandingkan disamakan dengan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, penulis lebih cenderung memaknai tindakan faktual disini sebagai paksaan pemerintah (*bestuurdwang*). Berdasarkan Undang-undang Hukum Belanda dalam buku Ridwan HR (2014: 304), “*Onder bestuurdwang wordt verstaan, het feitelijk handelen door of vanwege een bestuurorgaan wegnemen, ontruimen, beletten, in de vorige toestand herstellen of verrichten van hetgeen in strijd met bij of krachtens wettelijke voorschriften gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten*” (paksaan pemerintahan adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan).

Paksaan pemerintah termasuk dalam macam-macam sanksi dalam hukum administrasi negara. Pemerintah berhak menggunakan kewenangannya dalam menerapkan sanksi pemerintahan ketika ada pelanggaran, baik bersifat substansial maupun tidak substansial. Karena, ketika sudah melanggar ketentuan hukum yang ada, dengan menggunakan kewenangannya, pemerintah menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik (*aldemeen beginselen van behoorlijk bestuur*).

Dengan adanya Pasal 85, kompetensi PTUN memang menjadi meluas, seharusnya. Namun, dalam Ayat (2) dan (3) menunjukkan bahwa tidak mengalihkan kompetensi sepenuhnya pada PTUN untuk memeriksa, mengadili

dan memutus sengketa yang dilakukan oleh pemerintah. Sehingga akan tetap ada dua yuridiksi yang akan mengadili. Dengan kata lain, ketika adanya sengketa yang melibatkan pemerintah sebagai salah satu pihaknya, tetap dapat diputus di peradilan umum, tidak mutlak menjadi kompetensi PTUN.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang Penulis angkat mengenai “Studi Komparasi Perluasan Objek Sengketa TUN Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, Penulis simpulkan:

1. Keputusan pemerintah atau Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) memang menjadi objek PTUN dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peratun dan perubahannya. Pada tahun 2014, terbitlah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Dengan keluarnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini, kewenangan PTUN perluasan, termasuk objek sengketa TUN yang juga mengalami perluasan. Dalam Ketentuan Peralihan pada Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 disebutkan perluasan objek sengketa dan dari segi unsur berbeda dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Peratun dan perubahannya. Perluasan objek sengketa antara lain, 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 perUndang-Undangan dan AUPB; Bersifat final dalam arti lebih luas; Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.
2. Dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang cukup menarik perhatian adalah pada Pasal 87 huruf (a) yang mana Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual. Pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini, tidak dijelaskan secara mendetail makna dari tindakan faktual. Sedangkan hal ini dapat menimbulkan multi tafsir dikalangan para hakim dalam memberikan putusan. Selain itu, hal ini juga berkaitan dengan pelimpahan kompetensi PTUN dalam menangani perkara yang salah satu pihaknya adalah Pemerintah. kerap kali dengan adanya tindakan faktual yang kini mejadi perluasan objek sengketa TUN, disamakan dengan *onrechmatige overheidsdaad*, sehingga perkara Perbuatan Melawan Hukum juga harus diputus di PTUN yang mana dalam Skripsi ini, penulis berpandangan bahwa

tindakan faktual pemerintah tidak samadengan *onrechmatige overheidsdaad*, melainkan harus dimaknai sebagai paksaan pemerintah (*bestuurdwang*). Karena pemerintah memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat ketika dirasa tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang ada dan juga merupakan sebagai penerapan asas-asas pemerintahan yang baik.

Saran

1. Bagi Pejabat Tata Usaha Negara, agar lebih berhati-hati dalam membuat dan mengeluarkan Keputusan dan sesuaikan dengan Undang-Undang yang berlaku. Agar nantinya tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan juga tidak ada gugatan atas keputusan yang dikeluarkan sehingga berakibat dibatalkan hanya karena tidak sesuai dengan peraturan yang ada.
2. Bagi pemerintah, agar dalam pembuatan Undang-Undang berikutnya adanya penjelasan yang jelas sehingga tidak menimbulkan multi tafsir dikalangan penegak hukum. Karena hal tersebut akan mempengaruhi segala keputusan yang diambil oleh penegak hukum.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdullah, Razali. 1992. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi I, Cetakan 2*. Jakarta: Rajawali Pers
- Adji, Oemar Seno. 1980. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta: Penerbit Erlangga
- Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Refsormasi*. Jakarta: PT. BhuanAllmu Populer, Kelompok Gramedia.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1983. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Hadjon M, Philipus. 1993. *Pemerintahan Menurut Hukum (WET-EN RECHMATIG BESTUUR)*. Surabaya: Yuridika
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Harapan.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia cet. ke-5*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Lopa, B dan A. Hamzah. 1992. *Mengenal Pradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika
- Mertokusumo, Sudikno. 2014. *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka..
- Miles, B. Mathew dan Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*. Jakarta: UIP
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sadjijono. 2011. *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo
- Siahaan, Lintong O. 2005. *Prospek PTUN sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia, Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasawarsa 1991-1981*. Jakarta: Perum Percetakan Negara RI
- Surianingrat, Bayu. 1992. *Mengenal Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT Rineka utr Cipta
- Utrech, E. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia Cet. IV*. Jakarta: Ichtiar

Jurnal dan Skripsi

- Prahastapa, Anita Marlin Restu, dkk. 2017. *Friksi Kewenangan PTUN dalam Berlakunya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Berkaitan dengan Objek Sengketa Tata Usaha Negara (TUN)*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
- Simanjuntak, Enrico. Beberapa Anotasi Terhadap Pergeseran Kompetensi Absolut Peradilan Umum Kepada Peradilan Administrasi Pasca Pengesahan UU NO 30 Tahun 2014. *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Press
- Susilo, Agus Budi. 2013. Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum dan Peradilan (2)* : 291-308
- Pelivanova, Natasa and Branko Dimeski. 2011. Efficiency of the Judicial System in Protecting Citizens against Administrative Judicial Acts: The Case of Macedonia. *International Journal For Court Administration* ISSN 2156-7964

Internet

<https://metro.tempo.co/read/833961/kronologi-surat-peringatan-penggusuran-warga-bukit-duri> diakses pada 24 Juni 2018