



## Penanganan Perkara Tindakan Faktual Pemerintah Sebagai Objek Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara

Dewa Ayu Made Vidya Rismahayani<sup>1</sup>, I Wayan Bela Siki Layang<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: [rismahayani.2204551165@student.unud.ac.id](mailto:rismahayani.2204551165@student.unud.ac.id)

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Udayana, E-mail: [belasikilayang@unud.ac.id](mailto:belasikilayang@unud.ac.id)

### Info Artikel

Masuk : 29 November 2024

Diterima : 15 Desember 2024

Terbit : 30 Desember 2024

#### Keywords :

*Factual Action, Object of Dispute, State Administrative Court.*

#### Kata kunci:

*Tindakan Faktual, Objek Sengketa, Pengadilan Tata Usaha Negara.*

#### Corresponding Author:

Dewa Ayu Made Vidya

Rismahayani, E-mail:

[rismahayani.2204551165@student.unud.ac.id](mailto:rismahayani.2204551165@student.unud.ac.id)

#### DOI :

10.24843/KP.2024.v46.i03.p.03

### Abstract

*The establishment of the State Administrative Court essentially intends to safeguard the citizens' fundamental rights regarding legal certainty in pursuing justice, particularly people affected by government actions. The purpose of this study is to determine the meaning of factual government actions as objects of dispute and analyze the handling of cases in the State Administrative Court. This normative legal studies applies statutory and conceptual approaches. The result of this research is that the application of the government administration law accommodates Factual Actions as state administrative decisions. The expansion gives broader authority to the State Administrative Court to handle the settlement of Factual Action cases, so that a suit against unlawful acts can be filed to declare that the government's factual actions are in contradiction with the law, and it is permitted to claim compensation if the decision can be understood as a Factual Action in accordance to Article 87 letter a of the Government Administration Law and the compensation application refers to Article 53 paragraph (1) of the State Administrative Court Law.*

### Abstrak

*Dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara pada hakikatnya bertujuan untuk menjaga hak-hak dasar masyarakat agar memperoleh kepastian hukum dalam menuntut keadilan, terutama terhadap masyarakat yang dirugikan akibat tindakan pemerintah. Tujuan penelitian ini untuk mengkaji tentang pemaknaan tindakan faktual pemerintah sebagai objek sengketa dan menganalisis penanganan perkaranya di Pengadilan Tata Usaha Negara. Studi hukum normatif ini menerapkan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Adapun hasil penelitian ini yakni berlakunya undang-undang administrasi pemerintahan mengakomodir tindakan faktual sebagai keputusan tata usaha negara. Perluasan tersebut memberikan wewenang yang lebih luas terhadap Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menangani penyelesaian perkara tindakan faktual, sehingga gugatan terhadap tindakan melawan hukum dapat diajukan untuk menyatakan bahwa tindakan faktual pemerintah bertentangan dengan hukum, serta diperbolehkan menuntut ganti rugi apabila keputusan dapat dipahami sebagai tindakan faktual sesuai Pasal 87 huruf a Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan penerapan ganti kerugian merujuk ketentuan pada Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.*

## 1. Pendahuluan

Negara hukum menggunakan substansi hukum sebagai instrumen utama dalam mengatur kehidupan negara, pemerintahan, dan masyarakat. Ketentuan pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum.<sup>1</sup> Konsekuensinya terhadap seluruh pelaksanaan urusan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang yang relevan. Pemerintah merupakan pendukung hak dan kewajiban yang melaksanakan berbagai tindakan nyata dan tindakan hukum, sebagaimana subjek hukum lainnya. Perbuatan hukum pada dasarnya berpotensi menghasilkan akibat hukum tertentu, sedangkan perbuatan nyata (*feitelijkehandelingen*) tidak berkaitan dengan hukum sehingga tidak menghasilkan akibat hukum.<sup>2</sup> Perbuatan hukum pemerintah dicirikan oleh keputusan serta ketetapan yang sifatnya sebelah pihak, disebut sebelah pihak karena kehendak sepihak dari pemerintah menentukan dilakukan atau tidaknya suatu tindakan tersebut.

Pemerintah dalam negara hukum modern memiliki kewenangan yang luas untuk mengelola kehidupan warga negaranya, keputusan dan ketetapan yang dibuat oleh pemerintah pada saat mengambil perbuatan hukum sebelah pihak dapat menjadi alasan pelanggaran hukum terhadap masyarakat. Sehingga, penting untuk memastikan bahwa warga negara terlindungi dari tindakan hukum pemerintah, melalui pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara yang sejatinya bertujuan untuk menjaga hak-hak dasar masyarakat agar memperoleh kepastian hukum dalam menuntut keadilan.<sup>3</sup> Pengaturan mengenai PTUN di Indonesia termuat dalam UU No. 5/1986 mengenai Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah melalui UU No. 9/2004 dan UU No. 51/2009 (UU Peratun). Pasal 47 UU Peratun memberikan kewenangan kepada PTUN guna memeriksa, memutus, serta menyelesaikan perkara-perkara TUN.<sup>4</sup>

Sengketa Tata Usaha Negara (TUN) merujuk pada perselisihan dimana penggugatnya adalah individu maupun badan hukum perdata sedangkan tergugatnya adalah badan maupun pejabat TUN tingkat daerah maupun pusat yang bertindak atas nama negara. Sengketa ini timbul akibat dari diterbitkannya keputusan TUN dan termasuk juga sengketa kepegawaian sesuai aturan yang berlaku. Terdapat tiga elemen utama dalam sengketa TUN yang menjadi kewenangan PTUN, yaitu pertama, subjek yang merupakan individu maupun badan hukum perdata yang menggugat pemerintah; kedua, objek yang berupa KTUN; dan ketiga, sifat yang merupakan sengketa bidang TUN termasuk sengketa berkaitan dengan kepegawaian. Disamping itu, terdapat perubahan yang signifikan pada kewenangan PTUN setelah diterapkannya UUAP. Perubahan substansial tersebut berpengaruh kepada kewenangan PTUN, terutama

---

<sup>1</sup> Sudrajat, T., & Wijaya, E. (2021). *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*. Bumi Aksara, p. 6.

<sup>2</sup> Aji, F., & Sugiarto, L. (2018). Pemaknaan Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara yang Meliputi Tindakan Faktual. *Jurnal Justiciabelen*, 1(1), 46-71. doi:10.30587/justiciabelen.v1i1.492, p. 41.

<sup>3</sup> HR, R., Heryansyah, D., & Pratiwi, D. K. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 25(2), 339-358. doi:10.20885/iustum.vol25.iss2.art7, p. 340.

<sup>4</sup> Asimah, D., Muttaqin, Z., & Sugiharti, D. K. (2021). Implementasi Perluasan Kompetensi Ptun Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD). *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 4(1), 152-170. doi:10.23920/acta.v4i1.531, p. 153.

melalui definisi keputusan yang sebelumnya final, individual, dan konkret, diperluas menjadi final dalam artian yang luas dan keputusan berlaku umum. Selain itu, kini tindakan faktual termasuk pula dalam perluasan keputusan administrasi pemerintahan, sehingga PTUN memiliki kewenangan untuk menguji tindakan faktual.<sup>5</sup>

Ketentuan Pasal 1365 KUHPer sebelumnya dijadikan landasan oleh lingkungan Peradilan Umum dalam menguji tindakan administrasi pemerintahan atau tindakan faktual dengan menggunakan perbuatan melawan hukum. Diterbitkannya Perma No. 2/2019 mempertegas eksistensi perbuatan faktual sebagai salah satu kriteria objek sengketa di PTUN. Terhadap seseorang maupun badan hukum yang mengalami kerugian akibat perbuatan faktual pemerintah, mereka berhak untuk mengajukan gugatan tersebut di PTUN. Sehingga, perlu dilakukan penelitian terkait bagaimana penanganan suatu perkara tindakan faktual pemerintah yang menjadi objek sengketa di PTUN. Apabila ingin menggugat pemerintah atas tindakan faktualnya, diwajibkan untuk mengajukan keberatan serta banding terlebih dahulu terhadap pejabat ataupun atasan pejabat yang menjadi tergugat. Hal ini berdasarkan pada ketentuan yang diatur UUAP serta Perma No. 6/2018. Gugatan tertulis terhadap tindakan faktual pemerintah harus menyatakan mengapa tindakan tersebut melanggar aturan dan tidak sesuai dengan AUPB.<sup>6</sup>

Sebagai perbandingan, berikut studi terdahulu yang mengkaji terkait tindakan faktual pemerintah. Penelitian pertama berjudul “Pemaknaan Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara yang Meliputi Tindakan Faktual” yang ditulis oleh Fellista Ersyta Aji dan Laga Sugiarto, 2018.<sup>7</sup> Dalam studi ini dibahas perluasan objek perselisihan dalam UUAP yang sedikit banyak menggantikan ketentuan yang terdapat dalam UU Peratun. Objek sengketa TUN dalam UUAP berbeda unsurnya dengan UU Peratun. Persamaannya ialah sama-sama meneliti tindakan faktual pemerintah sebagai objek sengketa TUN, namun penelitian tersebut fokus terhadap pemaknaan perluasan objek sengketa TUN, sedangkan penelitian yang akan diteliti mengenai tindakan faktual pemerintah sebagai objek sengketa TUN meliputi prosedur penanganan perkara tindakan faktual pemerintah sebagai objek sengketa di PTUN.

Selanjutnya penelitian kedua yang berjudul “Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan” oleh Ridwan, Despan Heryansyah, dan Dian Kus Pratiwi, 2018.<sup>8</sup> Penelitian ini yang dikaji adalah perluasan kewenangan PTUN dalam UUAP dan implikasi terhadap perluasan dari kewenangan tersebut. Persamaannya ialah sama-sama meneliti tindakan faktual pemerintah, namun penelitian tersebut fokus terhadap implikasi yang dihadapi

---

<sup>5</sup> Heriyanto, B. (2018). Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *PALAR (Pakuan Law review)*, 4(1), 75-90. doi: 10.33751/palar.v4i1.784, p. 80.

<sup>6</sup> Deddy Kurniadi & Co Lawyers. (2024). *Mengenal Tindakan Faktual Pemerintah Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara*. Retrieved from <https://dedykurniadi.com/mengenal-tindakan-faktual-pemerintah-sebagai-objek-sengketa-tata-usaha-negara.html>, diakses 27 Oktober 2024.

<sup>7</sup> Aji, F., & Sugiarto, L. (2018). Pemaknaan Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara yang Meliputi Tindakan Faktual. *Jurnal Justiciabelen*, 1(1), 46-71. doi:10.30587/justiciabelen.v1i1.492.

<sup>8</sup> HR, R., Heryansyah, D., & Pratiwi, D. K. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 25(2), 339-358. doi:10.20885/iustum.vol25.iss2.art7.

terhadap perluasan kompetensi absolut PTUN, sedangkan penelitian yang akan diteliti mengenai tindakan faktual pemerintah sebagai objek sengketa TUN meliputi prosedur penanganan perkara tindakan faktual pemerintah sebagai objek sengketa di PTUN.

Penelitian ketiga berjudul “Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan” oleh Bambang Heriyanto, 2018.<sup>9</sup> Dalam studi ini, terdapat pemaknaan baru pada keputusan TUN yang menjadi objek perselisihan di PTUN dan perluasan kompetensi PTUN. Persamaannya ialah sama-sama meneliti objek sengketa di PTUN, namun penelitian tersebut fokus terhadap kompetensi absolut PTUN pasca berlakunya UUAP, sedangkan penelitian yang akan diteliti mengenai tindakan faktual pemerintah sebagai objek sengketa TUN meliputi prosedur penanganan perkara tindakan faktual pemerintah sebagai objek sengketa di PTUN.

## **2. Metode Penelitian**

Studi hukum normatif ini menerapkan pendekatan perundang-undangan dan konseptual dengan mengimplementasikan teknik kepustakaan, yaitu mempergunakan bahan hukum untuk dijadikan sumber penelitian. Bahan hukum tersebut terdiri atas bahan hukum primer yang didapat dari sumber yang mengikat berupa undang-undang dan bahan hukum sekunder didapat dari buku, jurnal, maupun internet. Pengumpulan bahan hukum termasuk membaca, mengutip, dan meringkas sumber daya terkait. Studi ini fokus menguraikan secara mendalam mengenai penanganan perkara tindakan faktual pemerintah serta dilakukan dengan teknik penafsiran gramatikal terhadap undang-undang.

## **3. Hasil dan Pembahasan**

### **3.1 Pemaknaan Tindakan Faktual Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara**

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, UU Peratun dengan UU Administrasi Pemerintahan kedudukannya setara dan keduanya mengikat secara umum. UU Peratun mengatur terkait dengan objek sengketa TUN yang dimaknai dengan penetapan tertulis dari pemerintah, termasuk perbuatan hukum sesuai aturan yang berlaku, memiliki sifat yang final, individual, dan konkret, serta dapat menghasilkan akibat hukum bagi individu ataupun badan hukum perdata.<sup>10</sup> Sedangkan sifat final, individual, dan konkret diartikan sebagai berikut:

1. Final berarti definitif dan dapat menghasilkan akibat hukum;
2. Individual berarti ditujukan kepada individu tertentu, bukan untuk masyarakat umum;

---

<sup>9</sup> Heriyanto, B. (2018). Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *PALAR (Pakuan Law review)*, 4(1), 75-90. doi: 10.33751/palar.v4i1.784.

<sup>10</sup> Prahastapa, A. M. R. Leonard, L. T., Putriyanti, A., (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). *Diponegoro Law Journal*, 6(2), 1-18. doi:10.14710/dlj.2017.17386, p. 9.

3. Konkret berarti wujud objek tidak abstrak dan dapat ditentukan.<sup>11</sup>

Setelah berlakunya UU Administrasi Pemerintahan, keputusan yang merupakan objek perselisihan di PTUN kini turut diatur dalam UUAP. Perbedaan yang terdapat dalam pengaturan keputusan dan prosedurnya mengakibatkan perluasan kompetensi PTUN.<sup>12</sup> UUAP memperluas KTUN dengan menambahkan tindakan faktual sebagai objek sengketa di PTUN, sebelumnya PTUN hanya mengadili sengketa TUN yang berhubungan dengan KTUN saja, yang sering disebut dengan *beschikking*. Penyempurnaan pengendalian hukum terhadap administrasi pemerintahan dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan tercermin dalam pengaturan ini. Ketentuan yang diatur Pasal 87 UUAP menyebutkan dengan diterapkannya UUAP, KTUN sesuai dengan yang tercantum dalam UU Peratun, pemaknaannya diatur bersama dengan:

- 1) termasuk tindakan faktual;
- 2) memiliki sifat yang final dalam arti luas;
- 3) memiliki potensi untuk menghasilkan akibat hukum.
- 4) berlaku untuk masyarakat.<sup>13</sup>

Perluasan unsur-unsur KTUN sebagai objek perselisihan TUN terlihat dalam poin-poin yang tercantum pada Pasal 87 UUAP. Keempat poin tersebut sangat jelas menunjukkan perbedaan KTUN dalam UU Peratun dengan UUAP. Menurut pendapat Priyatmanto Abdoallah, untuk mencakup penetapan yang bersifat tertulis dan tidak tertulis, objek sengketa perlu diperluas. Hal ini disebabkan oleh beberapa alasan yakni salah satunya, jika dilihat dari praktiknya, pemerintah sering menerbitkan keputusan dan tindakan yang sifatnya tidak tertulis. Selain itu, jika yang dijadikan objek perselisihan TUN keputusan tertulis saja, maka hal tersebut dianggap kurang melindungi rakyat dari perbuatan melanggar hukum pemerintah.<sup>14</sup>

Pertama, perluasan yang terjadi adalah terkait dengan ditambahkan tindakan faktual sebagai objek dalam KTUN. Perbuatan atau tindakan faktual sesungguhnya merupakan hal yang umum, kasus ini sering terjadi dalam sengketa TUN contohnya pada kasus pembongkaran.<sup>15</sup> Namun, pada praktiknya banyak yang salah menentukan terkait peradilan mana yang berwenang dalam mengadili perkara tersebut. Beberapa pihak berpendapat bahwa tindakan faktual pemerintah dapat dikategorikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* dan seharusnya merupakan kewenangan peradilan umum menurut Pasal 1365 KUHP. Di sisi lain, dikatakan bahwa tindakan faktual tersebut merupakan ranah PTUN apabila memenuhi kriteria objek sengketa TUN. Penentuan ini sangat bergantung pada pelanggaran yang dilakukan pemerintah apakah berada dalam

---

<sup>11</sup> Sudrajat, T., & Wijaya, E., *Op. Cit*, p. 11.

<sup>12</sup> Riza, D. (2018). Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3(1), 85-102. doi:10.23920/jbmh.v3n1.7, p. 90.

<sup>13</sup> *Ibid*, p. 91.

<sup>14</sup> Aji, F., & Sugiarto, L., *Op.Cit*, p. 46.

<sup>15</sup> Permana, T. C. I. (2015). Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi Access To Justice. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4(3), 419-442. doi: 10.25216/jhp.4.3.2015.419-442, p. 431.

konteks hukum privat atau publik. Kendati demikian, pembagian kewenangan antara kedua pengadilan tersebut belum dijelaskan secara rinci sampai saat ini.

Kedua, KTUN dinyatakan memiliki karakteristik final dalam arti yang luas, berarti atasan pejabat berwenang dapat mengambil alih terhadap keputusan tersebut sesuai penjelasan pada Pasal 87 UUAP huruf d. Tri Cahya Indra Permana berpendapat bahwa dalam praktiknya, pengambilan alih keputusan oleh atasan pejabat jarang ditemukan. Sebaliknya, keputusan berantai lebih umum ditemukan, dimana sebuah keputusan masih ditindaklanjuti dan menjadi prasyarat bagi penerbitan keputusan lainnya. Ketiga, KTUN dijelaskan sebagai berpotensi untuk menimbulkan akibat hukum, yang mengindikasikan bahwa status ini belum mencapai tahap menimbulkan akibat hukum yang nyata. Tri Cahya Indra Permana menegaskan bahwa dalam sejumlah kasus, keputusan yang dianggap memiliki potensi untuk menghasilkan akibat hukum dapat dipastikan dampaknya. Dengan demikian, *legal standing* untuk menggugat masih dapat hakim terima sepanjang dampak tersebut bisa dibuktikan secara ilmiah.<sup>16</sup>

Frasa tindakan faktual dalam UUAP tidak dapat ditemukan selain dalam ketentuan Pasal 87 UUAP, istilah yang digunakan adalah tindakan administrasi pemerintahan sebagaimana tercantum pada Pasal 1 angka 8. Pasal tersebut mendefinisikan tindakan administrasi pemerintahan sebagai perbuatan pejabat pemerintah atau pejabat negara untuk melaksanakan dan/atau tidak melaksanakan tindakan konkret dengan konteks pelaksanaan pemerintahan. Maka dari itu, akan dijabarkan secara komprehensif terkait definisi dari tindakan faktual. Tindakan faktual dikenal dengan istilah *feitelijke handelingen* atau tindakan nyata ataupun tindakan materiil dalam ilmu hukum administrasi negara.<sup>17</sup> Terdapat beragam pengertian yang disampaikan oleh para ahli mengenai *feitelijke handelingen* ini, di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Tindakan nyata merupakan perbuatan yang tidak memiliki relevansi dengan hukum sehingga tidak menghasilkan akibat hukum sebagaimana diungkapkan C. J. N. Verstedden.<sup>18</sup> Contoh dari perbuatan ini termasuk ketika pemerintah diundang untuk meresmikan suatu acara, menghadiri kegiatan masyarakat dengan memberikan sambutan, atau menandatangani prasasti peresmian suatu bangunan.
2. Tindakan pemerintahan yang didasarkan pada fakta merupakan penerjemahan dari istilah *feitelijke handelingen*, Koentjoro Purbopranoto mengartikannya dengan suatu tindakan yang tidak mempunyai hubungan langsung serta tidak menimbulkan akibat dari kewenangan yang ada, contohnya dalam perluasan jalan raya atau peresmian seremonial jembatan.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Putra, H. P. (2022). Tantangan Dalam Penanganan Perkara Tindakan Administrasi Pemerintahan di Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Peratun*, 5(1). 75-94. doi:10.25216/peratun.512022.75-94, p. 79.

<sup>18</sup> Fikri, F., Poesoko, H., Zainuri, Z., & Ali, M. K. (2023). Freies Ermessen Mewujudkan Good Governance Melalui Konsep Welfare State Dalam Persepektif Hukum Administrasi Negara. *Prosiding SNAPP: Sosial Humaniora, Pertanian, Kesehatan dan Teknologi*, 2(1), 397-403. doi:10.24929/snapp.v2i1.3162, p. 400.

<sup>19</sup> Wuisang, A. (2021). Tanggungjawab Publik Terhadap Tindakan Pemerintahan Dalam Kerangka Administrasi Pemerintahan. *PALAR (Pakuan Law review)*, 7(2), 132-146. doi:10.33751/palar.v7i2.3736, p. 138.

3. *Feitelijke handelingen* dalam administrasi negara merupakan tindakan yang secara tidak langsung dapat menyebabkan akibat hukum. Menurut Donner mungkin saja seseorang maupun badan hukum swasta terkena imbas dari *feitelijke handelingen* yang dilakukan oleh negara dalam upaya pembangunan, contohnya seperti pengukuran tanah swasta untuk pembangunan gedung pemerintah atau pemasangan rambu-rambu jalan.<sup>20</sup>

Pada dasarnya pengertian-pengertian yang disampaikan oleh para ahli menyinggung komponen yang sama, yaitu tindakan atau perbuatan faktual pemerintah tidak menghasilkan akibat hukum ataupun tidak ditujukan untuk menghasilkan akibat hukum, serta tindakan faktual identik dengan tindakan administrasi pemerintah. Sehingga terlihat dengan jelas perbedaan antara tindakan faktual dengan *rechtshandelingen* atau tindakan hukum, dimana tindakan hukum ini ditujukan untuk menghasilkan akibat hukum. Apabila dilihat pada contoh di atas, bentuk-bentuk dari perbuatan faktual dipahami sebagai perbuatan fisik, seperti membangun jalan, jembatan, atau meresmikan suatu upacara seremonial. Sebaliknya, perbuatan hukum tidak berbentuk tindakan fisik, contohnya seperti perjanjian, pemberhentian jabatan dan pemberian izin, semuanya dapat menghasilkan akibat hukum namun tidak bisa dilihat secara fisik.

### 3.2 Penanganan Perkara Tindakan Faktual Pemerintah Sebagai Objek Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara

Pemerintah dikatakan subjek hukum publik karena lebih banyak mengandalkan hukum publik dalam melaksanakan tindakan pemerintahan dibandingkan dengan hukum perdata. Hal ini erat kaitannya dengan peran pemerintah dalam mengatur masyarakat yang sebagian besar menggunakan hukum publik sebagai landasan. Pemerintah dalam menjalankan tugasnya selalu memanfaatkan beragam sarana dalam bentuk tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*).<sup>21</sup> Namun, tidak jarang kepentingan pemerintah berbenturan dengan masyarakat dalam penyelenggaraan tindakan pemerintahan, terutama jika dilanggarnya hak-hak warga negara yang seharusnya dilindungi oleh hukum. Situasi ini umumnya muncul akibat adanya penyimpangan oleh pejabat pemerintah dalam melaksanakan kekuasaan atau kewenangannya. Lord Acton mengungkapkan bahwa penyalahgunaan kekuasaan merupakan hal yang biasa terjadi, dan penyalahgunaan wewenang absolut tidak dapat dihindari, penyalahgunaan ini dapat berbentuk *willkeur* atau *deternement de pouvoir*, atau bahkan dapat berupa tindakan pemerintah yang tidak sah (*onrechtmatige overheidsdaad*).<sup>22</sup> Kerugian yang dialami warga negara muncul dari penyalahgunaan kekuasaan dalam berbagai bentuk tindakan pemerintahan. Oleh karenanya, penegakan perlindungan hukum menjadi sangat penting untuk mencegah terjadinya penyimpangan tersebut.

Perluasan objek sengketa dalam UUAP yang menambahkan frasa tindakan faktual menunjukkan bahwa UUAP mengakui kesetaraan antara keputusan tertulis dengan

---

<sup>20</sup> Putra, H. P. *Op.Cit*, p. 80.

<sup>21</sup> Arwanto, B. (2016). Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah. *Jurnal Yuridika*, 31(3). doi:10.20473/ydk.v31i3.4857, p. 373.

<sup>22</sup> Erham, E., Ma'arij, A., & Gufran, G. (2024). Diskursus Pembatasan Kekuasaan di Indonesia Dalam Perspektif Konstitusi dan Konstitusionalisme. *Legalitas: Jurnal Hukum*, 16(1). 72-78. doi:10.33087/legalitas.v16i1.595, p. 73.

tindakan faktual. Perbuatan faktual sebagai sengketa TUN bukanlah merupakan suatu hal yang baru, sebelumnya terdapat banyak kasus yang melibatkan tindakan faktual seperti pada kasus pembongkaran atau perusakan lahan yang dilakukan Satpol PP. Namun, perkara yang melibatkan perbuatan faktual tidak jarang menimbulkan kebingungan terkait pengadilan yang berwenang menangani sengketa tersebut. Penyebab munculnya masalah ini adalah over-generalisasi yang terjadi pada Pasal 1365 KUHPer yang menciptakan ambiguitas mengenai batasan kewenangan antara Pengadilan Umum dengan PTUN. Hal ini terjadi karena perbuatan melawan hukum Pasal 1365 KUHPer seolah memberikan keleluasaan yang terlalu besar. Definisi perbuatan melawan hukum pada Pasal ini terkesan sangat terbuka terhadap berbagai interpretasi karena hanya menyediakan kerangka normatif untuk dapat dikembangkan lebih lanjut (*open-ended*).<sup>23</sup>

Rosa Agustina menyatakan bahwa perumusan tersebut akan memberikan keleluasaan bagi hakim dalam menentukan hukum, meskipun UU Peratun dan UU lainnya saat ini mengatur perbuatan melawan hukum secara sektoral. Namun demikian, rumusan normatif Pasal 1365 KUHPer tidak perlu diganti dengan ketentuan tersebut.<sup>24</sup> Apabila Pasal 1365 KUHPer dibandingkan dengan peraturan lain yang secara khusus mengatur terkait perbuatan melawan hukum, maka dapat dikatakan bahwa Pasal 1365 KUHPer merupakan ketentuan yang *genus*. Perdebatan mengenai batas-batas yurisdiksi peradilan antara PTUN dan Peradilan Umum dipicu oleh potensi kerancuan hukum yang diakibatkan oleh penafsiran Pasal 1365 KUHPer yang terlalu luas. Frank J. van Ommeren menyatakan bahwa hukum administrasi dan hukum perdata pada dasarnya tidak jauh berbeda, atas gagasannya mengenai doktrin hukum umum (*general law doctrine*).<sup>25</sup> Terlepas dari perbedaan yang ada, perspektif ini menyatakan bahwa hukum administrasi adalah bidang hukum khusus dan hukum perdata adalah komponen hukum umum. Akibatnya, hukum perdata dapat digunakan selama hukum administrasi tidak memiliki ketentuan yang menentukan sebaliknya. Pandangan ini tercermin dalam praktik yang ada saat ini di Belanda dan Jerman. Dengan demikian, ajaran *onrechtmatige overheidsdaad* hanya berlaku apabila tidak diakuinya *administrative torts* dalam sistem hukum positif.

Perluasan wewenang yang dimiliki PTUN dalam menangani penyelesaian perkara tindakan faktual, salah satunya ditemukan dalam putusan PTUN Jayapura dengan Nomor Perkara: 11/G/2017/PTUN.JPR.<sup>26</sup> Dalam putusan tersebut ditegaskan bahwa dalam konteks tindakan faktual diperbolehkan untuk menuntut ganti kerugian apabila berdasarkan kepada hal sebagai berikut:

---

<sup>23</sup> Sukmanagara, V. D., Leonard, L. T., & Utama, K. W. (2021). Tinjauan Yuridis Ganti Rugi Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Terkait Tindakan Faktual (Studi Kasus: Putusan PTUN Jayapura No:11/G/2017/PTUN.JPR). *Diponegoro Law Journal*, 10(4). 1-15. doi:10.14710/dlj.2021.32048, p. 5.

<sup>24</sup> Simanjuntak, E. (2019). Restatement Tentang Yurisdiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (Restatement On Judicial Jurisdiction In Administrative Tort). *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid, 48, 2(2). 32-48. doi:10.25216/peratun.222019.165-190, p. 173.

<sup>25</sup> *Ibid*, p. 174.

<sup>26</sup> Sukmanagara, V. D., Leonard, L. T., & Utama, K. W. *Op.Cit*, p. 10.



- 1) Pasal 87 huruf a UUAP, yakni objek yang menjadi sengketa sesuai ketentuan ini harus dimaknai sebagai tindakan faktual.
- 2) Pasal 53 ayat (1) UU Peratun, yakni menuntut ganti kerugian terhadap sengketa tindakan faktual merujuk pada ketentuan ini dapat diajukan gugatan tertulis yang menuntut agar keputusan tersebut batal atau tidak sah, baik disertai atau tidak dengan tuntutan ganti kerugian maupun rehabilitasi. Gugatan tambahan yang diperbolehkan hanyalah gugatan ganti rugi, namun dalam sengketa kepegawaian, gugatan rehabilitasi dapat dimasukkan sebagai gugatan tambahan, sesuai dengan penjelasan yang tercantum dalam pasal tersebut.

Pengaturan terkait dengan beban ganti kerugian terhadap warga negara yang merasa terkena imbas dari perbuatan faktual pemerintah yang absah (*rechtmatigeheid*) diatur pada UU Peratun beserta turunannya dan UUAP. Tuntutan untuk ganti kerugian dalam konteks UU Peratun berfungsi sebagai sanksi tambahan. Terhadap besaran ganti kerugian yang wajib dibayar oleh pemerintah tercantum dalam PP 43/1991 kemudian dipertegas oleh Keputusan Menkeu No. 1129/Kmk.01/1991. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa pemerintah harus membayar ganti rugi terhadap beban biaya yang ditentukan dalam keputusan PTUN. Akan tetapi, batasan ganti rugi ditetapkan dengan maksimal lima juta rupiah dan minimal dua ratus lima puluh ribu rupiah, serta hanya berlaku untuk kerugian materiil, sedangkan terhadap kerugian immateril tidak dapat ditanggung.<sup>27</sup>

Tujuan dari diajukannya gugatan terhadap KTUN dalam UUAP adalah agar keputusan tersebut dinyatakan tidak sah secara hukum dan bisa menuntut ganti kerugian sesuai yang ditentukan Pasal 97 ayat (10) UU Peratun. Maka dari itu, gugatan *tonrechtmatige overheidsdaad* yang diajukan di PTUN bertujuan agar tidak sahnya suatu tindakan faktual pemerintah tersebut dapat dibuktikan, sehingga penggugat memiliki hak untuk mendapatkan ganti rugi. Penerapan Pasal 1365 KUHPer merupakan salah satu alasan untuk tidak menggunakan ketentuan yang diatur PP 43/1991, yaitu dalam Pasal 3 ayat (1) yang ganti ruginya dibatasi sebesar lima juta rupiah dimana besaran ini dianggap tidak wajar. Dikarenakan PP 43/1991 berhubungan dengan Pasal 97 ayat (10) UU Peratun, maka ketentuan pada PP tersebut dapat dikesampingkan dengan mengacu kepada komponen-komponen perbuatan melawan hukum pada Pasal 1365 KUHPer, khususnya yang berkaitan dengan ganti kerugian. Terhadap gugatan *onrechtmatige overheidsdaad* hanya bisa diajukan dengan mendasar kepada Pasal 87 UUAP juga Pasal 53 ayat (2) UU Peratun, disertai komponen-komponen perbuatan melawan hukum Pasal 1365 KUHPer.<sup>28</sup>

Tindakan faktual tidak dapat langsung merujuk kepada Pasal 97 ayat (10) UU Peratun, karena pasal tersebut khusus mengatur tentang KTUN yang tertulis. Ketentuan tersebut hanya berlaku untuk pembatalan KTUN tertulis yang mengharuskan pejabat maupun badan tata usaha negara untuk mengeluarkan KTUN tersebut, dan bukan untuk tindakan faktual. Oleh karena itu, dalam konteks tindakan melawan hukum (OOD) tidak bisa menerapkan ketentuan yang terdapat dalam PP 43/1991. Sebaliknya, rujukan

---

<sup>27</sup> Arwanto, B., *Op.Cit*, p. 378-379.

<sup>28</sup> Bimasakti, M. A. (2018). *Onrechtmatig Overheidsdaad Oleh Pemerintah Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan/ Act Against the Law By the Government From the View Point of the Law of Government Administration. Jurnal Hukum Peratun*, 1(2), 265-286, p. 278.

yang tepat terhadap tindakan faktual adalah UUAP, dengan mempertimbangkan komponen-komponen perbuatan melawan hukum pada Pasal 1365 KUHPer. Selain itu, dalam kasus OOD ini, Pasal 3 PP No. 43/1991 yang menetapkan ganti kerugian paling besar Rp 5.000.000,- dianggap tidak lagi relevan. Menurut prinsip perbuatan melawan hukum Pasal 1365 KUHPer, seseorang yang menimbulkan kerugian secara hukum diwajibkan untuk memberi ganti rugi sebagai perwujudan hak asasi manusia.<sup>29</sup> Pada dasarnya pengajuan gugatan di PTUN didasari atas kerugian yang dialami warga negara, akan tetapi tujuan utamanya adalah agar keputusan tersebut dapat dibatalkan oleh PTUN. Meskipun telah diatur secara khusus mengenai tuntutan untuk menyatakan bahwa keputusan yang disengketakan batal atau secara hukum tidak sah, serta bisa menuntut ataupun tanpa tuntutan ganti kerugian maupun rehabilitasi, perlu dicatat bahwa UU Peratun belum sepenuhnya diselaraskan dengan UUAP. Sebagai konsekuensinya, pasal-pasal tersebut berlaku secara mutatis mutandis kepada tuntutan ganti rugi yang diajukan oleh warga negara yang terkena imbas tindakan faktual pemerintahan yang sah (*rechtmatigheid*).

Sebagaimana telah dijelaskan muka, pembagian ranah hukum yang mengatur berbagai tindakan pemerintah berpengaruh pada kompetensi peradilan dalam menangani gugatan yang berkaitan dengan tindakan tersebut. Apabila suatu tindakan lebih cenderung bersifat hukum perdata, Pengadilan Umum akan memiliki yurisdiksi penuh atas tindakan tersebut. Sementara itu, jika suatu tindakan lebih cenderung bersifat hukum administrasi, maka Pengadilan Tata Usaha Negara akan memiliki kewenangan penuh atas tindakan tersebut. Menurut Pasal 85 ayat (1) dan (2) serta Pasal 1 angka 18, PTUN memiliki kewenangan penuh dalam mengadili seluruh sengketa administrasi pemerintahan. Meskipun demikian, Pengadilan Umum masih menerima sejumlah besar kasus terutama yang bersifat administrasi. Hal ini disebabkan oleh adanya pembatasan kewenangan PTUN oleh UU Peratun. Dengan demikian, penting untuk meningkatkan konsistensi Peradilan Umum dan juga PTUN dalam menentukan kewenangan mengadili terhadap berbagai jenis sengketa, terutama yang berkaitan dengan tindakan pemerintah dalam hukum administrasi dengan hukum perdata.<sup>30</sup>

#### 4. Kesimpulan

Setelah berlakunya UU Administrasi Pemerintahan, keputusan yang merupakan objek perselisihan di PTUN kini turut diatur dalam UUAP. UUAP memperluas KTUN dengan menambahkan tindakan faktual sebagai objek sengketa di PTUN, sebelumnya PTUN hanya mengadili sengketa TUN yang berhubungan dengan KTUN saja, yang sering disebut dengan *beschikking*. Penyempurnaan pengendalian hukum terhadap administrasi pemerintahan dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan tercermin dalam pengaturan ini. Perluasan wewenang yang dimiliki PTUN dalam menangani penyelesaian perkara tindakan faktual, salah satunya ditemukan dalam putusan PTUN Jayapura. Dalam putusan tersebut ditegaskan bahwa dalam konteks tindakan faktual diperbolehkan untuk menuntut ganti kerugian apabila berdasarkan kepada Pasal 87

---

<sup>29</sup> *Ibid*, p. 279.

<sup>30</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar. (2024). *Batasan Tindakan Dalam Hukum administrasi Pemerintahan dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata oleh Pemerintah*. Retrieved from <https://ptun-makassar.go.id/batasan-tindakan-dalam-hukum-administrasi-pemerintahan-dan-perbuatan-dalam-hukum-perdata-oleh-pemerintah/>, diakses 27 Oktober 2024.

huruf a UUAP dengan Pasal 53 ayat (1) UU Peratun. Gugatan terhadap *onrechtmatige overheidsdaad* yang diajukan di PTUN bertujuan agar tidak sahnya suatu tindakan faktual pemerintah tersebut dapat dibuktikan, sehingga penggugat memiliki hak untuk mendapatkan ganti rugi. Terhadap gugatan *onrechtmatige overheidsdaad* hanya bisa diajukan dengan mendasar kepada Pasal 87 UUAP juga Pasal 53 ayat (2) UU Peratun, disertai komponen-komponen perbuatan melawan hukum Pasal 1365 KUHP. Pada dasarnya pengajuan gugatan di PTUN didasari atas kerugian yang dialami warga negara, akan tetapi tujuan utamanya adalah agar keputusan tersebut dapat dibatalkan oleh PTUN. Meskipun telah diatur secara khusus mengenai tuntutan untuk menyatakan bahwa keputusan yang disengketakan batal atau secara hukum tidak sah, serta bisa menuntut ataupun tanpa tuntutan ganti rugi maupun rehabilitasi, perlu dicatat bahwa UU Peratun belum sepenuhnya diselaraskan dengan UUAP. Sebagai konsekuensinya, pasal-pasal tersebut berlaku secara mutatis mutandis kepada tuntutan ganti rugi yang diajukan oleh warga negara yang terkena imbas tindakan faktual pemerintahan yang sah (*rechtmatigeheid*).

## Daftar Pustaka

### Buku

Sudrajat, T., & Wijaya, E. (2021). *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintahan*. Bumi Aksara.

### Jurnal

Aji, F., & Sugiarto, L. (2018). Pemaknaan Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara yang Meliputi Tindakan Faktual. *Jurnal Justiciabelen*, 1(1), 46-71. doi:10.30587/justiciabelen.v1i1.492

Arwanto, B. (2016). Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah. *Jurnal Yuridika*, 31(3). doi:10.20473/ydk.v31i3.4857

Asimah, D., Muttaqin, Z., & Sugiharti, D. K. (2021). Implementasi Perluasan Kompetensi Ptun Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD). *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, 4(1), 152-170. doi:10.23920/acta.v4i1.531

Bimasakti, M. A. (2018). Onrechtmatig Overheidsdaad Oleh Pemerintah Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan/ Act Against the Law By the Government From the View Point of the Law of Government Administration. *Jurnal Hukum Peratun*, 1(2), 265-286

Erham, E., Ma'arij, A., & Gufran, G. (2024). Diskursus Pembatasan Kekuasaan di Indonesia Dalam Perspektif Konstitusi dan Konstitusionalisme. *Legalitas: Jurnal Hukum*, 16(1). 72-78. doi:10.33087/legalitas.v16i1.595

Fikri, F., Poesoko, H., Zainuri, Z., & Ali, M. K. (2023). Freies Ermessen Mewujudkan Good Governance Melalui Konsep Welfare State Dalam Persepektif Hukum Administrasi Negara. *Prosiding SNAPP: Sosial Humaniora, Pertanian, Kesehatan dan Teknologi*, 2(1), 397-403. doi:10.24929/snapp.v2i1.3162

- Heriyanto, B. (2018). Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Paradigma UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *PALAR (Pakuan Law review)*, 4(1), 75-90. doi: 10.33751/palar.v4i1.784
- HR, R., Heryansyah, D., & Pratiwi, D. K. (2018). Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 25(2), 339-358. doi:10.20885/iustum.vol25.iss2.art7
- Permana, T. C. I. (2015). Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi Access To Justice. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4(3), 419-442. doi: 10.25216/jhp.4.3.2015.419-442
- Prahastapa, A. M. R. Leonard, L. T., Putriyanti, A., (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). *Diponegoro Law Journal*, 6(2), 1-18. doi:10.14710/dlj.2017.17386
- Putra, H. P. (2022). Tantangan Dalam Penanganan Perkara Tindakan Administrasi Pemerintahan di Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Peratun*, 5(1). 75-94. doi:10.25216/peratun.512022.75-94
- Riza, D. (2018). Keputusan Tata Usaha Negara Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3(1), 85-102. doi:10.23920/jbmh.v3n1.7
- Simanjuntak, E. (2019). Restatement Tentang Yuridiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (Restatement On Judicial Jurisdiction In Administrative Tort). *Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid, 48, 2(2)*. 32-48. doi:10.25216/peratun.222019.165-190
- Sukmanagara, V. D., Leonard, L. T., & Utama, K. W. (2021). Tinjauan Yuridis Ganti Rugi Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Terkait Tindakan Faktual (Studi Kasus: Putusan PTUN Jayapura No : 11/G/2017/PTUN.JPR). *Diponegoro Law Journal*, 10(4). 1-15. doi:10.14710/dlj.2021.32048
- Wuisang, A. (2021). Tanggungjawab Publik Terhadap Tindakan Pemerintahan Dalam Kerangka Administrasi Pemerintahan. *PALAR (Pakuan Law review)*, 7(2), 132-146. doi:10.33751/palar.v7i2.3736

### Internet

- Deddy Kurniadi & Co Lawyers. (2024). *Mengenal Tindakan Faktual Pemerintah Sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara*. Retrieved from <https://dedykurniadi.com/mengenal-tindakan-faktual-pemerintah-sebagai-objek-sengketa-tata-usaha-negara.html>, diakses 27 Oktober 2024.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar. (2024). *Batasan Tindakan Dalam Hukum administrasi Pemerintahan dan Perbuatan Dalam Hukum Perdata oleh Pemerintah*. Retrieved from <https://ptun-makassar.go.id/batasan-tindakan-dalam-hukum-administrasi-pemerintahan-dan-perbuatan-dalam-hukum-perdata-oleh-pemerintah/>, diakses 27 Oktober 2024.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi Dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991)