

**SKRIPSI**

**KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA  
NEGARA DALAM MENGADILI KEPUTUSAN TATA  
USAHA NEGARA ATAS TINDAKAN FAKTUAL**



**Diajukan Oleh:**

**MUH IKHSAN RAMADANI**

**B021181344**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**HALAMAN JUDUL**

**KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA  
NEGARA DALAM MENGADILI KEPUTUSAN TATA  
USAHA NEGARA ATAS TINDAKAN FAKTUAL**

**OLEH**

**MUH. IKHSAN RAMADANI**

**B021181344**

**SKRIPSI**

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi

Sarjana Pada Program Studi Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

**KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM  
MENGADILI KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA ATAS TINDAKAN  
FAKTUAL**

Disusun dan diajukan oleh

**MUH IKHSAN RAMADANI  
B021181344**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada hari Jumat tanggal 3 Maret 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

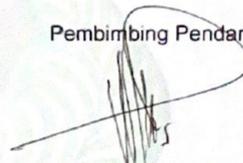
Menyetujui,

Pembimbing Utama



**Prof. Dr. Syamsul Bachri S.H., MS**  
NIP. 195404201981031003

Pembimbing Pendamping



**Ahsan Yunus S.H., M.H.**  
NIP. 198905162019043001

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara



**Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana S.H., M.H.**  
NIP. 197903262008122002

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini menerangkan bahwa skripsi dari:

Nama : Muh Ikhsan Ramadani

Nomor Induk Mahasiswa : B021181344

Prodi/Peminatan : Hukum Administrasi Negara

Judul : Kompetensi pengadilan tata usaha Negara dalam  
mengadili keputusan tata usaha Negara atas  
tindakan faktual

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi di  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Makassar, 2 Februari 2023

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Syamasul Bachri S.H., MS  
NIP. 195404021981031003

Pembimbing Pendamping



Ahsan Yunus S.H., M.H.  
NIP. 198905162019043001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MUH IKHSAN RAMADANI  
N I M : B021181344  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Penerapan Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili  
Keputusan Tata Usaha Negara Berupa Tindakan Faktual  
(Onrechmatige Oversheiddaad)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.  
NIP. 19737231 199903 1 003

## Pernyataan Keaslian Penelitian

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muh Ikhsan Ramadani

NIM : B021181344

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis saya yang berjudul **“Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Keputusan Tata Usaha Negara Atas Tindakan Faktual”** adalah karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan duplikasi karya tulis orang lain. Apabila ditemukan hari terbukti bahwa skripsi ini hasil karya tulis orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 20 Februari 2023

Yang membuat Pernyataan,



MUH IKHSAN RAMADANI

## ABSTRAK

**Muh Ikhsan Ramadani (B021181344) dengan judul “Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Keputusan Tata Usaha Negara. Di bawah bimbingan (Prof. Dr. Syamsul Bachri S.H.,MS.) sebagai Pembimbing I dan (Ahsan Yunus SH.,M.H.) sebagai Pembimbing II.**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kewenangan mengadili Tindakan faktual perbuatan melawan hukum oleh penguasa ditinjau dari kompetensi peradilan tata usaha negara serta pelaksanaan mengadili Tindakan faktual perbuatan melawan hukum oleh penguasa setelah terbitnya Perma No.2 Tahun 2019.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (normative legal research) atau tipe penelitian kepustakaan. Dalam melaksanakan penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan

Adapun hasil penelitian ini, yaitu: 1) Setelah terbitnya UU 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan maka kompetensi peradilan tata usaha negara berhak memeriksa, mengadili, dan memutus : a) perbuatan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan administrasi pemerintahan/KTUN. b) Tindakan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melakukan perbuatan konkret/faktual. 2) Menindaklanjuti Pasal 85 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, PERMA 2/2019 menegaskan kewenangan peradilan TUN melaksanakan pemeriksaan perkara OOD. Pasal 2 ayat (1) PERMA 2/2019 bahwa “perkara perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechmatige oversheidsdaad*) merupakan kewenangan peradilan tata usaha negara.

Kata kunci; Tindakan faktual. PTUN

## ABSTRACT

**Muh Ikhsan Ramadani (B021181344) with the title " Competence of the State Administrative Court in Judging State Administrative Decisions.** Under the guidance of (Prof. Dr. Syamsul Bachri S.H., MS.) as Advisor I and (Ahsan Yunus SH., M.H.) as Advisor II.

This study aims to analyze the authority to prosecute factual acts of unlawful acts by the authorities in terms of the competency of state administrative justice and the implementation of prosecuting factual acts of unlawful acts by the authorities after the issuance of Perma No.2 of 2019.

This research uses normative legal research methods or types of library research. In carrying out research using a statutory approach

As for the results of this study, namely: 1) After the publication of Law 30 of 2014 concerning government administration, the competence of state administrative justice has the right to examine, adjudicate, and decide on: a) the actions of government agencies and/or officials in issuing government administrative decisions/KTUN. b) The actions of government officials or other state administrators in carrying out concrete/factual actions. 2) Following up on Article 85 of Law No. 30 of 2014 concerning Government Administration, PERMA 2/2019 confirms the authority of the TUN judiciary to carry out examinations of OOD cases. Article 2 paragraph (1) PERMA 2/2019 that "cases of unlawful acts by government bodies and/or officials (onrechmatige oversheidsdaad) are the authority of the state administrative court.

Keywords; Factual action. Administrative Court

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Ungkapan puji syukur ke hadirat Allah SWT. atas limpahan rahmat dan nikmat-Nya, sehingga kita semua tetap dalam kondisi sehat beserta Islam dan iman yang melekat. Shalawat beserta salam dihaturkan kepada suri tauladan dan junjungan Nabi Muhammad Saw, keluarga, sahabat, dan para pengikutnya sampai akhir zaman.

Ungkapan Alhamdulillah, atas selesainya skripsi yang merupakan tugas akhir dengan judul “**Kompetensi pengadilan tata usaha negara dalam mengadili keputusan tata usaha negara atas tindakan faktual**”, sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar.

Pada kesempatan kali ini, penulis ingin memberikan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang yang senantiasa meberikan doa dan dukungan serta membantu secara langsung dan tidak langsung selama proses penyusunan tugas akhir ini. Terutama dan yang paling utama kepada kedua orang tua penulis yakni ayah penulis **H. Asiwanto** dan ibu penulis yang telah tenang di sisi ALLAH SWT, Almarhum **Hj. Maidah**, yang tak pernah mengenal kata lelah dan berhenti untuk memberikan doa, dukungan, nasihat, kasih sayang serta pembelajaran hidup hanya semata-mata demi kebaikan penulis dalam

menjalankan hidupnya, serta kepada kakak-kakak penulis **Meyli asdarina dan Mety silfitriana** yang terus memberikan dukungan kepada penulis. Tiada hal yang dapat penulis balaskan selain mengucapkan terimakasih atas segala ketulusan cinta dan kasih sayang kepada penulis. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan Kesehatan, perlindungan dan ridhonya.

Rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada bapak **Prof. Dr. Syamsul Bachri SH.,MS.** selaku pembimbing pertama dan **pak Ahsan Yunus S.H., M.H.** selaku pembimbing kedua karena dengan ikhlas dan sungguh-sungguh telah memotivasi serta menyisihkan waktu dan fikiran untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam rangka penulisan skripsi ini dari awal sampai dengan terselesaikannya penulisan skripsi ini. Ucapan terimakasih juga yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada Tim Penguji Ujian Skripsi penulis yakni, bapak **Prof. Dr. Abdul Razak S.H., M.H.** dan bapak **Prof. Dr. Anshori Ilyas SH.,MH.**

Selain itu dengan segala kerendahan hati, penulis juga ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.**, beserta segenap jajarannya;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.Ap.**, beserta segenap jajarannya;

3. Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara, **Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.**;
4. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberi ilmu, pengalaman, dan nasihat-nasihat yang sangat luar biasa selama penulis menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
5. Seluruh Pegawai dan Staff Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak bisa penulis sebutkan Namanya satu persatu;
6. Teman-teman Angkatan penulis AMANDEMEN 2018 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terimakasih atas segala kebersamaan dan pengalamannya selama penulis menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
7. Teman-teman Hukum Administrasi Negara 2018 (HANDAL), terimakasih telah membersamai;
8. Seluruh Keluarga besar Lorong Hitam Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
9. Saudara saudari Lorong Hitam 2018, Adib Gemilang, Ahmad Al-Qadri, Alderi Fachresi, Andi Jiihan Faadilah, Andi Naufal, Andi Pratama Darmawan, Ardansyah ahmad, Aura Nur Maulidia, Fajar Sadiq, Javier Pandin, Khaerul Bahrn, Maura Putri, Muh Tasbih, Muh Yasin Syafruddin, Nanda Febrialita, Nur Alifya Darwis, Sry Utami Akib, dan Yusandi Salam, terimakasih telah

menjadi keluarga kedua penulis saat pertama kali menginjakkan kaki di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan terimakasih atas doa dan dukungannya selama ini;

10. Keluarga besar ALSA LC Unhas yang menjadi tempat penulis bertumbuh, berkembang layaknya sebuah kepompong yang bermetafora menjadi kupu-kupu sekali lagi terima kasih kepada rumah ter nyaman yang telah mempertemukan kepada subjek subjek penting dalam kehidupan penulis.

11. Local Board ALSA LC Unhas periode 2019-2020 a.k.a Pandemis, satu periode yang sangat luar biasa dalam kehidupan penulis;

12. Saudara saudari seperjuangan Kumon Pepe terkhusus kepada, Adelia Tri Andini, Adib Gemilang Badrani, Ahmad Al-Qadri, Aldi Zaki Aththobarani, Andi Jiihan Faadilah, Andi Pratama Darmawan, Annisa Shafira Sattar, Annisyah Tenri Sanna, Arfan Arif, Apriani Novita, Ardiansyah ahmad, Aura Nur Maulidia, Assidiqi Rahman, Devryza Daniswara, Gasa Laksita, Gibran R Idrus, Fajar sadiq, Javier Pandin, Khaerul Bahran, Maura Putri Chaerunnisa, Muh Tasbih, Nanda Febrialita, Nur Alifya Darwis, Nurul Insi, Reza Matulatan, Siti Ajeng, Sry Utami Akib, Yasin Syafruddin dan Yusandi Salam. Terimakasih telah membersamai penulis dalam suka maupun duka;

13. Keluarga Besar Kabinet Transformatif Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Periode 2021/2022;
14. Keluarga Besar Forum Mahasiswa Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Formahan FH-UH), Saya HAN Saya Bangga;
15. Saudara-saudari BB6 terima kasih telah membersamai penulis dalam suka duka kehidupan penulis selama di kampus
16. Teman-teman KKN Gel. 106 Tamalanrea 4 telah melengkapi kehidupan penulis sebagai Mahasiswa di Universitas Hasanuddin;
17. Sahabat-sahabat hijrah penulis atonk, ai, allik, iar, zaldy, amin, coid, ammanng, rian,
18. Dan tentunya kepada semua orang yang pernah terlibat dalam kehidupan penulis sebagaimana yang selalu diyakini oleh penulis bahwa setiap orang secara tidak langsung akan menjadi pelajaran untuk menjalani kehidupan.

Penulis menyadari bahwa tidak ada manusia yang sempurna. Ketika sedang mengerjakan suatu hal terkhusus pada penulisan skripsi ini. Sesungguhnya kesempurnaan hanya milik sang pencipta Allah SWT, maka dari itu, penulis memohon maaf yang sebesar-besarnya apabila dalam skripsi ini terdapat kekurangan yang masih perlu dilakukan perbaikan, semoga Allah SWT memberikan rahmat dan ridho-Nya kepada

kita serta mempermudah segala Langkah kita untuk mencapai semua impian dan cita-cita kita. Terakhir “ **geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid**”

*Wasaalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Makassar, 27 Januari

2023

MUH IKHSAN RAMADANI

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>ii</b>
<b>OLEH</b> .....	<b>ii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan masalah .....	10
C. Tujuan penelitian .....	10
D. Kegunaan penelitian.....	10
E. Keaslian penelitian.....	11
F. Metode penelitian.....	13
<b>BAB II KEWENANGAN MENGADILI TINDAKAN FAKTUAL PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA DITINJAU DARI KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA</b> .....	<b>18</b>
A. Doktrin Peradilan Administrasi .....	18
B. Teori Kewenangan .....	22
C. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.....	24
D. Analisis Kewenangan Mengadili Tindakan Faktual Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa Ditinjau Dari Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.....	29
<b>BAB III PELAKSANAAN MENGADILI TINDAKAN FAKTUAL PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA</b> .....	<b>48</b>
A. Sengketa Tata Usaha Negara.....	48
B. Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa .....	49
C. Tindakan Faktual.....	58
D. Analisis Pelaksanaan Kewenangan Mengadili Tindakan Faktual Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa Setelah Terbitnya Perma No.2 Tahun 2019 .....	70
<b>BAB VI PENUTUP</b> .....	<b>80</b>

<b>A. KESIMPULAN .....</b>	<b>80</b>
<b>B. SARAN .....</b>	<b>81</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah adalah organisasi atau alat yang menjalankan pemerintahan<sup>1</sup>. Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara (*organ state*) memiliki dua definisi yaitu, pemerintah dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit, dalam arti luas pemerintah di definisikan sebagai surat bentuk organisasi yang bekerja dengan tugas menjalankan suatu sistem pemerintahan. Sedangkan dalam arti sempit didefinisikan sebagai suatu badan perkumpulan yang memiliki kebijakan tersendiri untuk mengelola, memanejemi, serta menjalankan suatu sistem pemerintahan.<sup>2</sup>

Dalam arti sempit, pemerintah (*bestuur*) yang mencakup organisasi fungsi- fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (eksekutif) yang bisa dilakukan oleh kabinet dan aparat-aparatnya dari tingkat pusat sampai daerah. Jadi, dalam pengertian yang sempit, pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif (*law applying organ*). Hubungannya dengan sistem ketatanegaraan, cabang pemerintahan eksekutif mempunyai struktur dan fungsi organisasi yang berbeda dengan cabang-cabang pemerintahan

---

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, Ilmu Negara Edisi Revisi (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), h. 29.

<sup>2</sup> Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara dan Pengadilan Tata Usaha Negara* (Cet. I Yogyakarta: Medpress Digital, 2013), h. 27.

yang lain (legislatif, yudikatif, dan lain-lain).

Cabang pemerintahan eksekutif mengandung dua karakter. Pertama, sebagai alat kelengkapan negara. Kedua, sebagai badan administrasi negara. Sebagai alat kelengkapan negara, cabang pemerintahan eksekutif bertindak untuk dan atas nama negara. Tindakan eksekutif sebagai alat kelengkapan negara adalah tindakan negara. Sebagai administrasi negara, cabang pemerintahan eksekutif mempunyai kekuasaan mandiri yang dilimpahkan negara. Kekuasaan mandiri ini memungkinkan administrasi negara melakukan tindakan-tindakan mandiri baik di lapangan pengaturan (*regelen*) maupun penyelenggaraan administrasi negara (*besturen*).

Lapangan *bestuur* inilah administrasi negara atau badan atau pejabat pemerintah mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan negara dalam suatu bentuk yang dinamakan perbuatan atau tindakan Administrasi Pemerintahan. Badan atau pejabat pemerintahan ini dalam menjalankan fungsinya harus berdasar pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Biasanya badan atau pejabat pemerintahan ini dalam mengeluarkan kebijakan (*beleid*) berdasarkan interpretasi yang dipahami olehnya. Penafsiran suatu peraturan hukum memang sudah lazim terjadi di bidang hukum tertulis.

Pada tataran praktik, dengan dalih demi kepastian hukum

telah mengorbankan suatu kebutuhan lain yang lebih penting yaitu kebutuhan akan rasa keadilan, perlindungan, kenyamanan yang diterima masyarakat baik secara individu maupun kelompok. Hal ini dilakukan sebagai konsekuensi bahwa badan atau pejabat pemerintahan adalah abdi masyarakat yang memperhatikan dan merumuskan kebijakan yang menyangkut hidup mereka. Akibat adanya kebebasan bertindak pada alat administrasi negara itu, maka sering kali terjadi perbuatan alat administrasi negara tersebut

menyimpang dari peraturan hukum yang berlaku (hukum positif), yang tendensinya dapat menimbulkan kerugian pada pihak *administrabele*<sup>3</sup>

Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara tentu dapat bersinggungan dengan kepentingan warga negara. Tentu saja dalam kehidupan sehari-hari akan ada saja hal-hal yang dapat bergesekan antara kepentingan publik dan kepentingan pribadi masyarakat yang dimana kedua pihak ini selaku subjek hukum dalam hukum perdata maupun hukum publik. Kemungkinan akan ada tindakan-tindakan yang dilakukan (atau yang tidak dilakukan) dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat, baik ketika dilakukan dengan cara sengaja

---

<sup>3</sup> Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Yogyakarta: 1982), h. 74.

maupun tidak disengaja. Yang dimana hal-hal ini dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Mengapa negara atau pemerintah dimungkinkan untuk digugat oleh warga negara tidak bisa dilepasakan dari konsep negara hukum baik yang dikenal dalam konsep *rule of law* atau *rechtstaats*. Ajaran negara hukum yang dimaksud pada dasarnya mendasari pembatasan kekuasaan organ negara. Agar kekuasaan negara yang dibatasi dan dapat dikendalikan, maka berkembang ajaran tentang perlindungan hukum untuk warga masyarakat, beberapa pendekatannya berkembang dalam konsep hak asasi manusia, *administrative justice* dan lain sebagainya. Maka dari itu, paham konstitualisme ialah paham atau aliran yang menghendaki sebuah pembatasan kekuasaan negara (*limitation of state power*) atau pembatasan kekuasaan pemerintah (*limited government*)<sup>4</sup>.

Terkait tindakan yang dilakukan oleh pemerintah selaku penyelenggara negara tentu dapat bersinggungan dengan kepentingan warga negara. Tentu saja dalam kehidupan sehari-hari akan ada saja hal-hal yang dapat bergesekan antara kepentingan publik dan kepentingan pribadi masyarakat yang dimana kedua pihak ini selaku subjek hukum dalam hukum perdata maupun hukum publik. Kemungkinan akan ada tindakan-tindakan yang dilakukan (atau yang tidak dilakukan) dapat

---

<sup>4</sup> *Ibid* hlm. 75

menimbulkan kerugian bagi masyarakat, baik ketika dilakukan dengan cara sengaja maupun tidak disengaja. Yang dimana hal-hal ini dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Hukum perdata merupakan sarana kontrol yuridis pemerintah akan bergeser apabila paham konstutualime yang kemudian dikonkritkan berkembang secara signifikan dalam sistem hukum negara, hukum administrasi memiliki objek yang lebih spesifik, yakni fokus terhadap kekuasaan pemerintah dengan warga masyarakat. Namun di Indonesia warisan hukum perdata masih membayang-bayangi hukum administrasi.

Sebelumnya, seluruh gugatan dari warga negara kepada negara/penguasa diajukan ke hakim perdata dilingkup peradilan umum. Pada kasus perbuatan melawan hukum oleh penguasa (OOD) ini diajukan dengan dalil Pasal 1365 KUH Perdata dengan pemerintah sebagai pihak tergugat.

Bukan tanpa alasan bahwa OOD dii ajukan ke hakim perdata. Akan tetapi memang dilihat dari segi kerugian ialah hal yang bersifat keperdataan yang diganggu dalam hal ini. Namun tindakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka penyelenggara negara ini bersifat hukum perdata atau bersifat hukum publik, jika kemudian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah bersifat hukum perdata maka sudah sewajarnya menjadi kewenangan hukum perdata dan apabila tindakannya bersifat hukum publik

(administrasi) maka ia kemudian mejadi kewenangan hakim tata usaha negara.

Terdapat pula pandangan dari banyak hakim perdata yang cenderung menghidari perkara gugatan terhadap pemerintah. Ini didasarkan kepada pandangan beberapa doktrin seperti Prof. R. Sardjono yang menyatakan apabila tindakan penguasa berdasarkan Tindakan Hukum administrasi negara atau hukum tata negara, maka hakim perdata tidak mempunyai kewenangan untuk menghukum penguasa, dalam hal itu hakim wajib menyatakan gugatan tak dapat diterima. Kehadiran UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP)<sup>5</sup>. Membawa implikasi perubahan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN).

Selama banyak putusan-putusan perdata yang mengabulkan gugatan ganti rugi atas tindakan melawan hukum oleh pemerintah. Berdasarkan praktik yang ada serta doktrin yang ada segi keperdataanlah yang ditonjolkan sehingga yang menjadi dalil berkaitan dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa ialah Pasal 1365 KUH Perdata. Pengaturan PMH dalam KUH Perdata berbunyi: Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

---

<sup>5</sup> Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Adminisatrasi Pemerintahan.

Adapula gugatan yang semestinya dilayangkan ke peradilan tata usaha negara akan tetapi dilayangkan ke Peradilan umum seperti putusan pengadilan Jakarta pusat yang memutuskan untuk menunda pemilu yang akan diselenggarakan pada tahun 2024 ditunda sampai dengan 2025, dilansir dari nasional okezone, Guru besar Hukum tata negara UGM Denny indrayana menyebutkan:

“Tidak bisa pengadilan negeri tidak punya kompetensi untuk menunda pemilu. Putusan-putusan yang di luar yuridiksi seperti ini, adalah putusan yang tak punya dasar, dan karenanya tidak bisa dilaksanakan”

Dapat disimpulkan bahwa gugatan seperti ini seharusnya dilayangkan pada peradilan Tata Usaha negara. Secara normatif, Undang-undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 1 ayat 8 dijelaskan tindakan (*handeling*) adalah: 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 penyelenggaran pemerintah.

Pada Pasal 87 Undang-undang Administrasi Pemerintahan maka Tindakan Faktual pemerintah yang melanggar hukum kemudian diajukan di Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum materiil bidang hukum administrasi negara dan

sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan. Di satu sisi, sebagai salah satu batu uji bagi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melakukan pemeriksaan dan pengujian objek gugatan. Di dalam UU No.30 Tahun 2014 terdapat pengaturan-pengaturan yang harus diserasikan dan diselaraskan dengan UU No.5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Perkembangan yang timbul dalam praktik bernegara harus dapat diikuti dengan sistem Peradilan Tata Usaha Negara sebagai kontrol yudisial terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) tidak hanya keputusan yang dijadikan objek gugatan tetapi juga Tindakan Pemerintah yang merugikan. Ketentuan dalam UU AP diperjelas dengan Surat Edaran MA RI No.4 Tahun 2016 (SEMA No.4 Tahun 2016) bahwa Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, yaitu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan (Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan) yang disebut *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD).

Kenyataan yang terjadi di dalam undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara belum secara tegas merumuskan

ataupun memberikan pengertian mengenai perbuatan melawan hukum (PMH) yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Unsur-unsur PMH oleh pemerintah belum jelas, dan masih terdapat putusan sengketa PMH oleh pemerintah yang diselesaikan di Pengadilan Negeri contohnya putusan PN Bontang Nomor 5/Pdt.G/2015/PN Bon, padahal objek sengketa PMH oleh pemerintah sudah dialihkan ke Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara. Hal tersebut membuktikan adanya dua lembaga negara yang memiliki kewenangan yang sama terkait objek sengketa PMH oleh pemerintah. Ketidakjelasan tersebut mendorong Mahkamah Agung menerbitkan PERMA Nomor 2 Tahun 2019.

Berdasarkan konstruksi hukum tersebut, maka penelitian ini fokus pada hal-hal yang membahas terkait dengan perluasan kompetensi PTUN setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang berfokus pada perbuatan melawan hukum oleh penguasa, maka penulis melakukan penelitiann yang berjudul “Kompetensi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Keputusan Tata Usaha Negara Atas Tindakan Faktual ”

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan mengadili Tindakan Faktual perbuatan melawan hukum oleh penguasa ditinjau dari kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara?
2. Bagaimana pelaksanaan kewenangan mengadili Tindakan Faktual perbuatan melawan hukum oleh penguasa setelah terbitnya Perma No.2 Tahun 2019?

## **C. Tujuan penelitian**

Tujuan yang penulis ingin capai dalam penelitian adalah:

1. Mengetahui dan menjelaskan kewenangan mengadili Tindakan Faktual perbuatan melawan hukum oleh penguasa ditinjau dari kompetensi Peradilan umum dan Peradilan Tata Usaha Negara
2. Mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan kewenangan mengadili Tindakan Faktual perbuatan melawan hukum oleh penguasa setelah terbitnya Perma No.2 Tahun 2019

## **D. Kegunaan penelitian**

Adapun kegunaan dalam penelitian ini adalah:

- a. Manfaat teoretis

Dalam penelitian ini nantinya dapat memberikan ataupun menambah pengetahuan terutama dalam kewenangan mengadili Tindakan Faktual perbuatan melawan hukum oleh penguasa.

b. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan mampu untuk memberikan gambaran dan menambah wawasan tentang kewenangan mengadili Tindakan Faktual perbuatan melawan hukum oleh penguasa.

c. Manfaat bagi penulis

Untuk menambah wawasan, pengetahuan dan pengalaman bagi penulis.

## **E. Keaslian penelitian**

Penelitian hukum yang berjudul “Kompetensi Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Keputusan Tata Usaha Negara Atas Tindakan Faktual” adalah asli yang dilakukan oleh penulis berdasarkan isu hukum yang berkembang yang dilakukan dengan berbagai pendekatan untuk menganalisis isu hukum tersebut.

Adapun yang menjadi perbandingan penulis adalah beberapa hasil dari penelitian berikut:

1. Miftahul Jannah (Skripsi), Fakultas Hukum Universitas Alauddin Makassar 2021 dengan judul “Tinjauan Yuridis Perbuatan Melawan

Hukum Oleh Pemerintah Sebelum terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019". Rumusan Masalah:

- 1) Bagaimana perbuatan melawan hukum oleh pemerintah menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata?
- 2) Bagaimana penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah sebelum terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019?
- 3) Bagaimana pandangan hukum tata negara Islam terkait sengketa kewenangan antar lembaga negara?

Penelitian di atas mengkaji perbuatan melawan hukum oleh pemerintah sebelum terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2019 berdasarkan perspektif hukum tata negara islam. Sedangkan dalam penelitian ini fokus pada kewenangan mengadili PTUN dan Peradilan umum dalam menyelesaikan perkara OOD.

2. Ardoyo Wardhana, S.H. (Tesis), Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya 2020 dengan judul "Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah (*Onrechmatige Oversheiddaad*) Dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara". Dalam penelitian diatas terdapat perbedaan substansi dan fokus

pembahasan. Penelitian diatas mengkaji tentang OOD dalam konteks kompetensi absolut peradilan tata usaha negara sedangkan dalam penlitian penulis membahas terkait dengan kewenangan mengadili dalam Peradilan Umum dan kewenangan mengadili dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan dalam penelitian ini fokus pada kewenangan mengadili PTUN dan Peradilan umum dalam menyelesaikan perkara OOD.

## **F. Metode penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau biasa disebut juga dengan *doktrinal research*. Penelitian hukum normatif merupakan segala bentuk penelitian hukum dengan mempelajari bahan bahan kepustakaan.<sup>6</sup> Di dalam bentuk penelitian ini hukum di konsepkan sebagai apa yang tertulis dalam perundang-undangan maupun norma yang ada di masyarakat.<sup>7</sup>

### **2. Pendekatan Penelitian**

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 24.

<sup>7</sup> I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 12.

Adanya hubungan dengan penelitian normatif maka pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan Undang-Undang

Pendekatan Undang-Undang dengan menelaah Undang-Undang dan peraturan yang bersangkutan-paut dengan isu hukum yang dikaji.<sup>8</sup> Penelitian ini mengkaji peraturan perundang-undangan yang menyangkut soal kewenangan mengadili perbuatan melawan hukum oleh penguasa, yang dimana pada peraturan yang mengatur isu ini masih belum jelas dalam praktik mengadilinya.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>9</sup> Pada penelitian penulis, terdapat isu yang tidak hanya bisa dijelaskan dengan hukum normatif, akan tetapi diperlukan pula doktrin atau pandangan hukum yang akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

---

<sup>8</sup> *ibid*, hlm.12.

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2011,*op.cit*, hlm. 94.

Dalam penelitian hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan normatif, adapun bahan hukum terdiri dari.<sup>10</sup>

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penulisan.<sup>11</sup>

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- 3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- 4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.
- 5) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- 6) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 141

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 181

Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/atau Pejabat Pemerintahan.

#### 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

##### a. Bahan Hukum Primer

Dilakukan dengan pendekatan Undang-undang. Penulis mencari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Tindakan Faktual perbuatan melawan hukum oleh penguasa.

##### b. Bahan Hukum Sekunder

Dilakukan dengan studi kepustakaan, penulis menelusuri buku-buku, artikel dan jurnal serta maupun literatur lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

##### c. Bahan Hukum Tersier

Dilakukan dengan cara penulis menelusuri berbagai hal yang menjadi petunjuk guna memperkuat data primer maupun sekunder yang berkaitan dengan isu yang diangkat dalam penelitian ini.

#### 5. Analisis bahan hukum

Analisis bahan hukum digunakan dalam penelitian ini adalah

analisis bahan hukum kualitatif normatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh setelah disusun secara sistematis, untuk kemudian dianalisis secara kualitatif normatif dalam bentuk uraian, agar dapat ditarik kesimpulan untuk dapat dicapai kejelasan mengenai permasalahan yang akan diteliti.

**BAB II**

**KEWENANGAN MENGADILI TINDAKAN FAKTUAL  
PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA DITINJAU  
DARI KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

**A. Doktrin Peradilan Administrasi**

Karakteristik sebuah negara hukum *rechtsstaat* adanya peradilan administrasi untuk menyelesaikan masalah sebagaimana yang dikemukakan pertama kali oleh Friedrich Julius Stahl pada abad ke-19. Adanya suatu peradilan administrasi untuk mengontrol perilaku yang sewenang-wenang yang dilakukan oleh negara.<sup>12</sup>

Peradilan administrasi dipandang sebagai peradilan khusus, dalam arti peradilan yang hanya diberi kewenangan menyelesaikan sengketa yang muncul di bidang administrasi dan kepegawaian atau sengketa yang terjadi antara pejabat administrasi dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya keputusan.<sup>13</sup>

Menurut S. F. Marbun, bahwa tujuan pembentukan PTUN adalah untuk memberikan perlindungan terhadap semua warga negara yang merasa haknya dirugikan, sekalipun hal itu dilakukan oleh alat negara

---

<sup>12</sup> Hasan Zaini.Z, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1974, hlm. 9

<sup>13</sup> Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hlm. 146

sendiri. Di samping itu, untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan agar berjalan selaras dan rasa keadilan dalam masyarakat terpelihara serta dapat ditingkatkan yang sekaligus merupakan *public service* negara terhadap warganya.<sup>14</sup>

Menurut Prajudi Atmosudirdjo tujuan dibentuknya Peradilan Administrasi Negara adalah untuk melindungi warga masyarakat yang kepentingan hukumnya seringkali tertindih atau terjepit dengan semakin luasnya campur tangan penguasa ke dalam kehidupan masyarakat. Melalui PTUN masyarakat dapat menggugat penguasa dan mendapatkan tindakan korektif dari PTUN.<sup>15</sup>

Sedangkan menurut Sjachran Basah, mengemukakan bahwa tujuan Peradilan Administrasi Negara ialah memberikan jaminan pengayoman hukum, tidak hanya untuk rakyat semata-mata melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti menjaga dan memelihara keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaganya ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat, bersih, dan

---

<sup>14</sup> SF Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1988, hlm. 17

<sup>15</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm.144-145

berwibawa dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.<sup>16</sup>

Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang berbunyi bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka perwujudannya adalah adanya kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh setiap lembaga peradilan. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 UUD Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Peradilan Administrasi yang terdapat dalam sistem negara hukum Indonesia disebut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pembentukan PTUN tersebut memiliki landasan hukum antara lain:

---

<sup>16</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1989, hlm. 3-4

1. UUD Tahun 1945
2. UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
3. UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
4. UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Keberadaan PTUN di Negara Indonesia sebagai bentuk peradilan administrasi yang secara khusus bertujuan untuk menyelesaikan perselisihan atau sengketa dibidang Tata Usaha Negara (TUN) antara warga negara dengan pejabat TUN. Dalam Pasal 1 Angka (8) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara berbunyi bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada angka (9) berbunyi 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. Kemudian angka (10) yang berbunyi bahwa Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata

dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu, obyek sengketa yang diperkarakan dalam PTUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh pejabat TUN yang pada dasarnya dianggap merugikan atau menimbulkan ketidakadilan kepada masyarakat, baik secara individual maupun badan hukum perdata.

## **B. Teori Kewenangan**

Pada sistem Pemerintahan di Republik Indonesia dalam Undang-Undang nomo 30 Tahun 2014 tentang adminnistrasi negara bahwa ada teori yang dikenal dengan istilah atribusi, delgasi, mandat. Ketiganya memiliki makna yang hampir sama yaitu merupakan kewenangan yang diberikan negara untuk menjalankan suatu roda pemerintahan agar pemerintahan itu berjalan sesuai tujuan yang diamanatkan oleh kontitusi tetapi pada kenyataanya ketiga istilah itu memang berbeda<sup>17</sup>.

Pilar utama negara hukum yaitu asas Legalitas maka bedasarkan prinsip ini tersirat bahwa kewenangan bagi pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, secara teori wewenang yang merupakan bersumber dari peraturan perundang-undangan

---

<sup>17</sup> Gandara, Moh. 2020. Kewengan atribusi, delegasi dan mandat. Khazanah Hukum. 2(3), hlm. 93

tersebut diperoleh melalui atribusi, kewenangan yang diperoleh dari mandat, dan kewenangan yang diperoleh dari delegasi<sup>18</sup>.

Kewenangan yang diperoleh dari atribusi mutlak berasal dari amanat Undang-Undang yang secara langsung terdapat dari redaksi dari Undang-Undang atau Pasal tertentu. Dan penerima atribusi dapat memperluas bidang atribusinya dan memperluas kewenangan yang diperoleh selama hal tersebut tidak melewati kewenangannya. Kewenangan atribusi akan tetap ada selama belum ada revisi dari redaksi Undang-Undang yang dimana diperoleh dari Undang-Undang atau Pasal tersebut. Tanggung jawab dan tanggung jawab dan tanggung gugat secara mutlak ada pada sipenerima atribusi<sup>19</sup>.

Sedangkan delegasi tidak dapat menciptakan dan memperluas wewenang yang ada, hanya pelimpahan wewenang dari organ/badan dan atau pejabat pemerintahan lain dan secara yuridis tanggung jawab delegasi berpindah dari pemberi ke penerima delegasi. Penerima delegasi bertanggung jawab kepada pemberi delegasi serta dapat dicabut atau ditarik kembali jika terdapat penyalahgunaan dan atau penyimpangan yang dilakukan oleh penerima delegasi. Penerima delegasi bertanggung jawab kepada pemberi delegasi serta dapat dicabut dan ditarik kembali jika terdapat penyalahgunaan yang

---

<sup>18</sup> Ridwan HR, 2017, Hukum Administrasi Negara, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 101.

<sup>19</sup> Gandara, Moh. 2020. Kewenangan atribusi, delegasi dan mandat. Khazanah Hukum. 2(3), hlm. 94

dilakukan oleh penerima delegasi, berdasar kewenangan atribusi yang diberikan oleh pemberi delegasi kepada penerima delegasi<sup>20</sup>.

Mandat yaitu diperoleh dari pelimpahan wewenang yang diberikan dari pemberi mandat kepada penerima mandat biasanya terdapat dalam internal pemerintahan, biasanya terjadi antara atasan dan bawahan kemudian mandat dapat ditarik kembali atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi kewenangan sedangkan tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pemberi mandat.<sup>21</sup>

Setiap negara memiliki sistem administrasinya sendiri begitu pula di sistem pemerintahan di negara Indonesia dikenal dengan adanya teori atribusi, delegasi, dan mandat. Teori yang dimaksud yaitu sistem kewenangan yang diatur demi terciptanya pemerintahan yang baik (*good government*).

### **C. Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara**

Indonesia sebagai negara hukum, memiliki badan peradilan yang merdeka dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman guna menegakkan hukum dan keadilan. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945, "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan".

Kompetensi lingkungan badan peradilan diatur dalam Pasal 25 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

---

<sup>20</sup> *Ibid.* hlm 94

<sup>21</sup> *Ibid.* hlm 94

- 1) Peradilan umum adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan pidana dan perdata;
- 2) Peradilan agama adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam;
- 3) Peradilan militer adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara tindak pidana militer;
- 4) Peradilan TUN adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN.

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa. Dalam UU peratun obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara (Keputusan TUN) ialah Suatu penerapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi Tindakan Hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum Perdata.

Terbitnya Undang-Undang RI No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merupakan hukum materil dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara Peradilan Tata Usaha Negara Namun dalam Pasal-Pasalnya juga mengatur kompetensi PTUN. Terbitnya UU AP menimbulkan perbedaan kompetensi PTUN. Perbedaan konsep-

konsep hukum dan masih adanya obyek sengketa PTUN yang diatur dalam substansi UU AP di mana hukum acara yang belum di atur dalam UU PERATUN, menimbulkan perbedaan penanganan perkara oleh PTUN pasca UU AP.

Adanya perubahan konsep hukum yang diatur dalam UU PERATUN, memperluas kompetensi PTUN. Perubahan yang paling mendasar menyangkut keputusan tata usaha negara. Selain adanya obyek sengketa baru berupa Tindakan Faktual, kompetensi PTUN menilai unsur penyalahgunaan wewenang (Pasal 21 UU AP) dan memeriksa permohonan keputusan fiktif positif (Pasal 53 UU AP), serta Kompetensi PTUN terhadap keputusan pejabat atau badan pemerintahan hasil upaya administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (3) UU AP.

Unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara antara yang termuat dalam Pasal 1 angka 9 UU Peratun dengan Pasal 1 angka 7 UU AP berbeda. Keputusan Tata Usaha Negara ada 6 unsur sedangkan Keputusan Administrasi 3 unsur. Dengan tidak adanya sebuah unsur yang bersifat individual dalam keputusan administrasi menyebabkan keputusan yang bersifat umum menjadi kompetensi PTUN. Hanya saja sifat keputusan bersifat *rageling* bukan kompetensi PTUN juga termasuk juga peraturan kebijakan.

PTUN dalam menangani obyek berupa tindakan Administrasi Pemerintahan (Pasal 1 angka 8 UU AP) yang semula diuji oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum melalui perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata. Dalam Pasal 85 UU AP, disebutkan bahwa pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan di pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-undang Administrasi Pemerintahan diselesaikan di PTUN.

Dalam Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) No. 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, mengatur pihak dalam permohonan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang merasa kepentingannya dirugikan oleh hasil pengawasan oleh aparat pengawasan intern dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan dinyatakan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang.

Kompetensi PTUN menguji keabsahan Tindakan Pemerintahan dari segi hukum (legalitas). Konsep penyalahgunaan wewenang dalam UU AP merupakan kesalahan pejabat pribadi (*maladministrasi*). Untuk itu, tidaklah tepat pertanggungjawaban pribadi menjadi kompetensi

PTUN, adapun rumusan penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 17 ayat (2) UU AP;

- a. Larangan melampaui wewenang
- b. Larangan mencampuradukkan wewenang; dan/atau
- c. Larangan bertindak sewenang-wenang

Konsep keputusan fiktif positif dalam UU AP sangat berlainan dengan keputusan fiktif negatif yang diatur dalam UU AP sangat berlainan dengan keputusan fiktif negatif yang diatur dalam Undang-Undang Peratun. Bertolak belakang konsep fiktif negatif, artinya diamnya sikap pejabat dianggap menolak, sedangkan fiktif positif dianggap dikabulkan.

Dalam keputusan fiktif positif pun, pemohon tidak secara otomatis memperoleh hasil permohonannya, akan tetapi harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada PTUN untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. PTUN wajib memutuskan permohonan paling lama 21 hari kerja, sejak permohonan diajukan. Putusan PTUN bersifat final dan mengikat, tidak ada upaya hukum lainnya. Badan dan/atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan keputusan untuk melaksanakan putusan PTUN paling lama 5 hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan.

#### **D. Analisis Kewenangan Mengadili Tindakan Faktual Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa Ditinjau Dari Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara**

Berdasarkan teori, pengklasifikasian dari perbuatan Administrasi Pemerintahan (*Bestuurhandelingen*) terbagi menjadi dua, yaitu *Feitelijk Handelingen* (bisa juga disebut *Materiel Daad* / Perbuatan material<sup>22</sup> atau Tindakan Faktual), dan juga *Rechtshandelingen* (Tindakan Hukum). Semua bentuk berupa perbuatan Pemerintahan inik terkumpul dalam satu genus yang disebut *Bestuurdhandelingen* atau Perbuatan-Perbuatan Administrasi Pemerintahan.

Dalam tradisi hukum *common law* maka *Bestuurhandelingen* ini juga bisa didebut *Administrative Actions* sebagaimana dijelaskan oleh Neil Hawke dan Neil Papworth yakni; “perbuatan-perbuatan pejabat-pejabat pemerintahan, yang mencakup segala jenis fungsi pemerintahan, yudisial, atau legislatif.”.

Dapat diklasifikasikan berdasarkan bentuknya *Bestuurshandelingen* dapat dikategorikan menjadi:

- a. Tindakan Hukum di ranah Hukum Publik atau yang sebagaimana disebut oleh Indroharto sebagai *Administrative*

---

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, et al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cet-1, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press), hlm. 176.

*Rechtshandeling*<sup>23</sup> yang bersifat internal dan bersifat eksternal. Sedangkan yang mempunyai sifat eksternal terdiri dari Tindakan Hukum di ranah Hukum publik yang sepihak. Dan Tindakan Hukum di ranah Hukum publik banyak pihak, serta dapat berupa Tindakan Hukum tertulis maupun tidak tertulis seperti rambu lalu lintas atau marka jalan. Keputusan Fiktif juga secara *an sich* ialah keputusan tidak tertulis, namun disamakan dengan KTUN tertulis.

- b. Tindakan Hukum di ranah Hukum perdata, yang dapat berupa perjanjian tertulis maupun tidak tertulis.
- c. Tindakan Faktual. Tindakan Faktual memiliki ciri dapat dirasakan langsung secara faktual oleh subjek yang tertuju, atau kepada khalayak umum, baik berupa tindakan penjelasan maupun fungsi faktual. Misalnya: pengumuman terjadinya gempa bumi, penyitaan/pemusnahan barang, pembongkaran bangunan, pembayaran gaji, atau pembangunan gedung. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Rene Seerden dan F.A.M. Stroink: Tindakan nyata (Faktual) Publik dapat dibedakan menjadi "*Explanatory Acts*" (*Willenserklarungen*) sebagai contoh: informasi, peringatan publik, laporan, susunan, pendapat ahli,

---

<sup>23</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), hlm. 146.

kemudian tindakan-tindakan berbentuk "*Factual Function*" (*Verrichtungen*) sebagai contoh: Pembayaran sejumlah uang, patrol polisi, atau perjalanan dengan kendaraan dinas.

Kewenangan Mengadili Atas Tindakan Faktual, Pada Pasal 1 angka 7 Jo. Pasal 1 angka 8 Jo. Pasal 1 angka 18 Jo. Pasal 85 UU AP kewenangan mengadili atas sengketa administrasi yang objek sengketannya merupakan Keputusan Administrasi Pemerintahan (Penetapan tertulis) dan 'Tindakan Administrasi Pemerintahan' (Tindakan Faktual) jelas ada pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan antara UU Peradilan Tata Usaha Negara dengan UU Administrasi Pemerintahan memiliki kedudukan yang setara. Serta kedua undang-undang ini juga bersifat mengikat secara umum.

UU PERATUN mengatur mengenai objek sengketa tata usaha negara, yaitu keputusan tata usaha negara. Setelah lahirnya UU Administrasi Pemerintahan, keputusan yang menjadi objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara ini turut diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan. Di dalam pengaturan terhadap keputusan dan prosedur-prosedurnya ini terdapat perbedaan pengaturan sehingga mengakibatkan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara menjadi diperluas.

Perbedaan pengaturan antara dua peraturan perundang-undangan ini dapat dilihat dari 3 aspek pengaturan, yaitu:

1. Pengaturan terhadap definisi dan unsur-unsur Keputusan tata usaha negara
2. Pengaturan terhadap status keputusan terhadap permohonan yang didiamkan oleh badan dan/atau pejabat tata usaha negara
3. Pengaturan terhadap pengajuan gugatan yang melalui upaya administratif berupa banding.

Pasal-Pasal yang akan dibandingkan adalah Pasal 1 ayatb (9) UU Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Pasal 1 ayat (7) dan Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan, adapun pernyataan dari ketentuan Pasal-Pasal tersebut ialah:

1. Pasal 1 ayat (9) UU Peradilan Tata Usaha Negara:

“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 berdarakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual , dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

2. Pasal 1 ayat (9) UU Administrasi Pemerintahan:

“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”.

3. Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan:

Keputusan tata usaha negara 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 luas
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Pasal 1 ayat (9) UU Peradilan Tata Usaha Negara apabila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (7) dan Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan memperluas konsep keputusan tata usaha negara. Konsep keputusan tata usaha negara dalam UU Peradilan 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.

Dilihat dari unsur-unsur *beschikking* ialah:

1. Bentuk penetapan itu harus tertulis
2. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN
3. Berisi Tindakan Hukum TUN
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
5. Bersifat konkret, individual dan final
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara pada Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan ialah:

1. Penetapannya merupakan penetapan tertulis yang juga mencakup Tindakan Faktual
2. Keputusan badan/atau pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya
3. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik
4. Bersifat final dalam arti luas
5. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum
6. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat

Berdasarkan unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Administrasi Pemerintahan tersebut, dapat dilihat bahwa kriteria

*beschikking* menurut undang-undang Administrasi Pemerintahan tersebut, dapat dilihat bahwa kriteria sebuah *beschikking* menurut undang-undang Administrasi Pemerintahan yaitu sebuah penetapan tertulis (termasuk Tindakan Faktual) dan dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sebuah *beschikking* menurut undang-undang Administrasi Pemerintahan yaitu sebuah penetapan tertulis (termasuk Tindakan Faktual) dan dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila dibandingkan dengan kriteria sebuah *beschikking* menurut UU Peradilan Tata Usaha Negara, maka sebuah *beschikking* tidak hanya merupakan penetapan tertulis (tidak termasuk Tindakan Faktual) dan dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan saja, melainkan harus memenuhi kriteria lain berupa bersifat konkrit, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dengan demikian pengaturan keputusan tata usaha negara yang menjadi obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, yang sebelumnya diatur secara terperinci dan sempit di dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara diperluas oleh UU Administrasi Pemerintahan.

Untuk membandingkan hakikat keputusan tata usaha negara menurut UU Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Administrasi

Pemerintahan ini, berikut unsur-unsur keputusan tata usaha negara tersebut sebagai bahan acuan ataupun dasar dalam membahas dan menganalisis perbandingan hukum terhadap kedua peraturan perundang-undangan.

Pertama unsur penetapan tertulis. Di dalam Pasal 1 ayat (9) UU peradilan tata usaha negara suatu keputusan tata usaha negara merupakan suatu penetapan tertulis. Istilah “penetapan tertulis” dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara ini menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan dalam segi pembuktian.

Pengaturan mengenai penetapan tertulis ini direvitalisasi ke dalam UU Administrasi Pemerintahan menjadi bentuk yang tidak sekedar penetapan tertulis saja, namun juga dimaknai dalam bentuk Tindakan Faktual meskipun tidak dalam bentuk tertulis. Menurut UU Administrasi Pemerintahan, setiap Tindakan Faktual yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat tata usaha negara bisa saja menimbulkan akibat hukum berupa kerugian bagi masyarakat. Selain keputusan tata usaha negara yang dapat diajukan gugatan, setiap tindakan yang dilakukan dalam rangka

persiapan, pembuatan serta pemenuhan keputusan tata usaha negara juga dapat digugat.

Kedua, unsur berisi Tindakan Hukum tata usaha negara. Kegiatan menerbitkan keputusan tata usaha negara dan/atau melakukan tindakan yang diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Administrasi Pemerintahan tersebut merupakan Tindakan Hukum. Tindakan Hukum badan atau pejabat tata usaha negara adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam hukum administrasi.

Definisi tindakan Administrasi Pemerintahan juga dicantumkan dalam Pasal 1 angka 8 UU administrasi pemerintahan menyatakan bahwa:

“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”

Dengan demikian, Tindakan Hukum badan atau pejabat tata usaha negara memiliki unsur-unsur sbb:

1. Tindakan tersebut dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan negara
2. Tindakan tersebut dijalankan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan

3. Tindakan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi negara
4. Tindakan tersebut dilakukan dalam rangka kepentingan umum dan
5. Tindakan tersebut berdasarkan norma dan wewenang pemerintahan.

Perbuatan/Tindakan Pemerintahan dalam kajian hukum administrasi negara di Indonesia, digolongkan menjadi 3 (tiga) jenis yang terdiri dari:<sup>24</sup>

1. Melakukan perbuatan materiil (*materiele Daad*)
2. Mengeluarkan peraturan (*regeling*)
3. mengeluarkan keputusan/ketetapan (*beschikking*)

Berdasar pembagian perbuatan hukum diatas, perbuatan hukum yang diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara hanyalah perbuatan pemerintah dalam mengeluarkan keputusan/ketetapan (*beschikking*) saja. Sedangkan perbuatan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan (*rangeling*) dan perbuatan pemerintah dalam melakukan perbuatan materiil (*materiele daad*) tidak dapat dijadikan objek sengketa di Peradilan

---

<sup>24</sup> Kartika Widya Utama, 2015, Surat Keputusan Tata Usaha Negara Yang Bersifat Fiktif Positif, *Jurnal Notarius*, Edisi 08 Nomor 2 September 2015, hlm. 145.

Tata Usaha Negara hanya perbuatan pemerintah sepanjang berkaitan dengan kegiatan mengeluarkan keputusan/ketetapan (*beschikking*), sedangkan perbuatan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan (*regeling*) dan perbuatan pemerintah dalam melakukan perbuatan materil (*materiele daad*) tidak dapat dijadikan obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara.

Jika dibandingkan dengan UU Administrasi Pemerintahan, undang-undang ini memperluas objek sengketa tata usaha negara yakni dengan menjadikan perbuatan materil (*materiele daad*) sebagai bagian dari pengertian keputusan tata usaha negara, sehingga tidak hanya terbatas dalam ranah pembuatan, penerbitan dan keabsahan keputusan tata usaha negara, melainkan juga telah memasukkan Tindakan Faktual (*materiil*) dalam rangka pelaksanaan keputusan tata usaha negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Adapun unsur menimbulkan akibat hukum. Tujuan dari Tindakan Hukum ini adalah menimbulkan akibat hukum. Akibat-akibat hukum dari tindakan badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dapat berupa:<sup>25</sup>

1. Menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada.

---

<sup>25</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 114.

2. Menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek perdata.
3. Terdapat hak, kewajiban, kewenangan, ataupun status tertentu yang ditetapkan.

Dalam melakukan Tindakan Hukum, badan dan/atau pejabat tata usaha negara memang berkehendak melakukan tindakan yang akan menimbulkan suatu akibat hukum tertentu. Seperti misalnya pemberitahuan surat izin mendirikan bangunan (IMB), sertifikat hak milik (SHM), berbagai macam surat keputusan (SK) kepegawaian, dan sebagainya. Sebaliknya, jika suatu perbuatan tidak dimaksudkan untuk menimbulkan suatu akibat hukum, maka perbuatan tersebut termasuk dalam tindakan materiiil/Tindakan Faktual, semisal keputusan untuk memperbaiki jalan.

Pada perspektif UU Administrasi Pemerintahan, Tindakan Pemerintahan tidaklah cukup dengan melihat unsur "kehendak" dari suatu badan/pejabat tata usaha negara, namun yang harus dicermati adalah kondisi obyektif akibat adanya suatu tindakan pemerintahan. Dalam hal ini, misalnya Tindakan Faktual ternyata secara obyektif menimbulkan akibat yang merugikan masyarakat, seperti tindakan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) menggali lobang untuk memperbaiki saluran air yang ternyata menimbulkan kecelakaan bagi seseorang. dalam kasus ini, orang tersebut dapat

mengajukan gugatan ganti rugi, meskipun pihak obyektif menimbulkan akibat yang merugikan masyarakat, seperti tindakan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) menyatakan tidak berkehendak mencelakakan orang tersebut. Selain ini Tindakan Faktual termasuk dalam perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechmatige overheid*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 kitan undang-undang Hukum Perdata dan merupakan kompetensi Peradilan umum.<sup>26</sup>

Selain itu menurut undang-undang administrasi pemerintahan, keputusan tata usaha negara tidak hanya keputusan yang hanya menimbulkan akibat hukum melainkan keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum juga didefinisikan sebagai keputusan tata usaha negara yang dapat dijadikan obyek sengketa tata usaha negara.

Dan unsur yang bersifat final. Menurut UU Peradilan Tata Usaha Negara, final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum, akibat hukum ini adalah:

1. Menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada

---

<sup>26</sup> Ujang Abdullah, *Reformasi Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, Berkaitan Dengan Rancangan Undang-undang Administrasi Pemerintahan*, <http://ptun-jakarta.go.id>,

2. Menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek perdata
3. Terdapat hak, kewajiban, kewenangan, ataupun status tertentu yang ditetapkan.

Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

Apabila dibandingkan dengan UU Administrasi Pemerintahan, dimana undang-undang ini menyatakan bahwa sifat final suatu keputusan tata usaha negara diartikan lebih luas yaitu termasuk keputusan yang diambil alih oleh atasan pejabat yang berwenang. Selain daripada itu, menurut Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara suatu keputusan tata usah negara telah menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan uraian perbandingan pengaturan terhadap hakikat keputusan tata usaha negara yang telah diuraikan maka dapat diperoleh hasil analisis sebgai berikut:

Bahwa sebagaimana diketahui bahwa UU Peradilan Tata Usaha Negara mengatur mengenai hukum materil sekaligus hukum formil. Hukum materil dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara ini pada saat itu bertujuan untuk memperjelas dan menegakkan hukum formil, karena hukum formil tidak dapat ditegakan tanpa hukum

materil dan sebaliknya hukum materil dan sebaliknya hukum materil tidak dapat dilaksanakan tanpa hukum formil. Kemudian pada tahun 2014 lahirlah UU Administrasi Pemerintahan yang berfungsi sebagai hukum materil tata usaha negara. Apabila mengacu kepada asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* yaitu pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru mengesampingkan peraturan yang lama. Jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi. Biasanya dalam peraturan perundang-undangan ditegaskan secara eksplisit yang mencerminkan asas ini.

Penerapan terhadap asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* pada UU Administrasi Pemerintahan terhadap UU Peradilan Tata Usaha Negara ini dinyatakan terhadap ketentuan peralihan yaitu Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa:

Dengan berlakunya Undang-undang ini keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam undang-undang nomor 5 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan undang-undang nomor 9 tahun 2004 dan undang-undang 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, dan yudikatif, dan penyelenggara 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

Dengan adanya ketentuan Pasal 87 undang-undang Administrasi Pemerintahan ini, maka konsep keputusan tata usaha negara yang diterapkan adalah konsep keputusan tata usaha negara dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara masih tetap hidup sepanjang dimaknai lebih luas sesuai yang dimaksud dalam Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan, sehingga hemat saya keputusan tata usaha negara di maknai sebagai:

1. Penetapan tertulis, termasuk Tindakan Faktual
2. Dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dan penyelenggara negara lainnya
3. Berisi Tindakan Hukum tata usaha negara
4. Berdasarkan peraturan per undang-undangan yang berlaku dan sesuai AUPB
5. Bersifat konkret, individual dan final
6. Telah menimbulkan akibat hukum atau berpotensi menimbulkan akibat hukum

7. Keputusan ditujukan kepada seseorang atau badan hukum perdata.

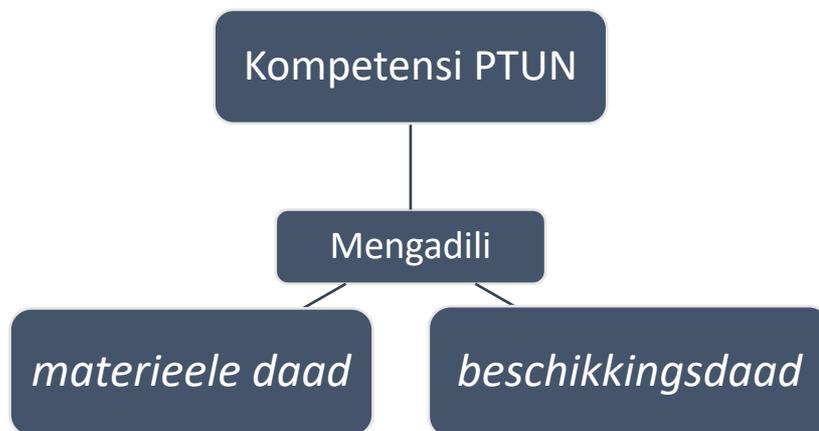
Berdasarkan penjelasan diatas, maka keputusan tata usaha negara yang menjadi objek sengketa di pengadilan tata usaha negara mengalami perluasan makna, sehingga sengketa yang diperiksa, diputus, dan diselesaikan di pengadilan tata usaha negara setelah lahirnya UU administrasi pemerintahan adalah sengketa yang muncul akibat diterbitkannya suatu penetapan tertulis atau dilakukannya Tindakan Faktual sebagai suatu Tindakan Hukum oleh pemerintah yang menimbulkan kerugian atau berpotensi menimbulkan kerugian bagi masyarakat, dimana tindakan ini dilakukan berdasarkan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku dan AUPB, serta bersifat konkret, individual, dan final.

Maka dari itu perbedaan pengaturan terhadap kriteria keputusan tata usaha negara ini membawa konsekuensi terhadap turut diperluasnya objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara. Sejalan dengan pendapat J.J.H. Brugink semakin banyak unsur dalam suatu objek sengketa maka semakin kecil ruang lingkup kompetensi pengadilan. Sebaliknya semakin sedikit unsur dalam objek sengketa semakin luas kompetensi pengadilan.

Maka kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara sehubungan dengan berlakunya UU Administrasi Pemerintahan adalah memeriksa, mengadili dan memutus:

1. Perbuatan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan Administrasi Pemerintahan/ KTUN (*beschikkingsdaad*).
2. Tindakan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya dalam melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret/faktual (*materieele daad*).

### Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara



Sumber. UU nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan

Berdasarkan hasil pembahasan rumusan masalah pertama, hemat saya, perluasan kriteria keputusan tata usaha negara

dianggap memberikan keadilan bagi masyarakat, hal ini berkaitan dengan keseimbangan antara hak dan kewajiban masyarakat dengan badan dan/atau pejabat tata usaha negara dalam penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan. Dalam penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, tindakan administrasi pemerintah dapat merugikan masyarakat, tindakan yang merugikan ini dapat berupa keputusan yang bersifat tertulis maupun berupa Tindakan Faktual. Sebelum diberlakukannya undang-undang Administrasi Pemerintahan, hanya keputusan tertulis yang dapat digugat ke pengadilan tata usaha negara, namun setelah di undangkannya UU Administrasi Pemerintahan, Tindakan Faktual juga menjadi objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara.

Maka dari itu sudut pandang pemahaman terhadap SEMA No. 4/2016 yang dimana menegaskan kewenangan PERATUN adalah termasuk mengadili tindakan pemerintah. Dan tentunya rumusan ini perlu diatur secara lebih spesifik oleh ketentuan lain di bidang administrasi. Pada titik ini dibutuhkan kebijakan hukum Mahkamah Agung agar dapat mengatur lebih teknis peradilan yurisdiksi Peradilan Umum ke PERATUN dalam mengadili tindakan pemerintah.