



**TINJAUAN YURIDIS GANTI RUGI DALAM SENGKETA TATA USAHA
NEGARA TERKAIT TINDAKAN FAKTUAL (STUDI KASUS: PUTUSAN
PTUN JAYAPURA NO : 11/G/2017/PTUN.JPR)**

**Valentino Dandi Sukmanagara*, Lapon Tukan Leonard,
Kartika Widya Utama**

Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

Email: Vlendand@gmail.com

Abstrak

Peradilan Tata Usaha Negara atau disingkat PERATUN adalah lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang memiliki wewenang untuk menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan. Penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara didasarkan pada hukum positif. Setelah diterbitkannya UU No 31 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan objek Sengketa Tata Usaha Negara mengalami perluasan sehingga PERATUN memiliki wewenang untuk menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara berupa Tindakan Faktual. Putusan PTUN Jayapura Nomor: 11/G/2017.JPR adalah salah satu putusan yang objek sengketanya adalah Tindakan Faktual, selain itu di dalam putusan ini terdapat pula penjatuhan putusan dengan ganti rugi. Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui apa saja yang mendasari perluasan objek Sengketa Tata Usaha Negara serta penerapan putusan ganti rugi sengketa Tindakan Faktual.

Kata Kunci: PTUN; Perluasan Sengketa Tata Usaha Negara; Tindakan Faktual; Ganti Rugi pada Peradilan Tata Usaha Negara

Abstract

Peradilan Tata Usaha Negara or PERATUN are judiciaries under the Mahkamah Agung (Supreme Court) of Indonesia who has authority to solve the problem about government administration dispute. Solving government administration dispute is based on positive law. After the publication of UU No 31 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan government administration disputes experiencing expansion so the factual action of government can be judged by PERATUN. Court Judgement of PTUN Jayapura Number: 11/G/2017.JPR are an example of factual action on government as government administration dispute application in PERATUN, also in the same Court Judgement have the award of compensation. The purpose of this paper is to know what causes the expansion on the object of state administrative dispute and compensation application on Factual Action dispute.

Keyword: *PTUN; Expansion on the Object of State Administrative Dispute; Government Factual Action; Compensation at the Peradilan Tata Usaha Negara*

I. PENDAHULUAN

Pembentukan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu bentuk penerapan Indonesia sebagai Negara Hukum. Cita-cita terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia sudah lama ada dan tercantum secara implisit dalam

ketentuan Pasal 24 UUD RI Tahun 1945 yang mengatur bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh suatu Mahkamah Agung dan lain lain badan kehakiman menurut Undang Undang. Susunan dan badan kehakiman diatur dalam Undang

Undang¹. Dari Pasal ini dapat kita simpulkan bahwa cita cita bangsa Indonesia akan terciptanya suatu lingkungan Peradilan yang bertujuan untuk melakukan penyelesaian terhadap sengketa sengketa yang ada dimasyarakat baik itu sengketa pidana, perdata, dan administrasi sudah lama ada meskipun pemikiran tersebut masih sebatas pemikiran yang belum sempurna.

Dalam mewujudkan tata kehidupan yang selaras, seimbang dan serasi, diperlukan suatu penyempurnaan, pembinaan, dan penertiban aparatur di bidang Tata Usaha Negara (TUN). Penertiban, penyempurnaan, dan pembinaan ini bertujuan agar aparatur di bidang Tata Usaha Negara mampu menjadi alat yang efektif, efisien, bersih, dan berwibawa. Idealnya aparatur di bidang TUN dalam melaksanakan tugasnya harus selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat. Untuk mencapai tujuan yang ideal tersebut, maka diperlukan suatu instrumen penegakan hukum di bidang Tata Usaha Negara. Salah satu instrumen penegakan Tata Usaha Negara di Indonesia adalah Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PERATUN). permulaan pembentukan PERATUN ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 pada tanggal 29 Desember 1986.

PERATUN memiliki fungsi memeriksa, memutus dan

menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara pada Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan berpedoman pada Undang Undang serta peraturan yang berlaku. Pasal 1 ayat (4) UU Nomor 5 Tahun 1986 Jo UU Nomor 9 Tahun 2004 Jo UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disebut dengan UU PTUN) mengatur mengenai sengketa tata usaha negara. 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 kawasan pemerintah pusat maupun di dalam kawasan pemerintah daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Objek hukum administrasi adalah kekuasaan pemerintahan dalam bentuk Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara. Oleh karena itu eksistensi dan fungsi PERATUN diharapkan serta diarahkan sebagai sarana kontrol yuridis (*Judicial Control*) terhadap tindakan-tindakan hukum pemerintah guna menghindari absolutisme kekuasaan serta penyalahgunaan wewenang. Sarana kontrol yuridis peratur telah diatur dalam Nomor 5 Tahun 1986 Jo UU Nomor 9 Tahun 2004 Jo UU Nomor 51 Tahun 2009 tetapi pengaturan mengenai objek hukum administrasi dalam undang undang ini dianggap kurang mengakomodir tindakan-tindakan diluar objek hukum adminitrasi yang diatur dalam undang-undang tersebut, maka dari itu diterbitkanlah UU Nomor 30 Tahun

¹ Ali Abdullah M, Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), h. 1

2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UUAP) untuk mengakomodir tindakan-tindakan Pejabat TUN yang berada di luar UU PTUN. Sebelum adanya UUAP objek hukum administrasi di Indonesia terbatas pada 2 hal yaitu Keputusan Tata Usaha Negara berupa penetapan tertulis oleh pejabat tata usaha negara dan Keputusan Tata Usaha Negara fiktif negatif.

Objek Sengketa Tata Usaha Negara yang diatur dalam perundang-undangan diatas merupakan dasar kapan tindakan pemerintah dapat digugat apabila menyalahi ketentuan perundang-undangan yang ada untuk memperoleh putusan hakim. Putusan hakim Menurut Sudikno Mertokusumo yaitu merupakan suatu pernyataan yang oleh hakim sebagai pejabat yang diberi wewenang itu diucapkan di persidangan dan bertujuan mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau suatu sengketa antara para pihak². Putusan hakim dalam PTUN dibagi menjadi dua, yaitu putusan sela dan putusan akhir. Putusan akhir berfungsi untuk mengakhiri sengketa sesuai tingkatan pengadilan yang memutus, sedangkan putusan sela merupakan putusan yang mendahului dikeluarkannya putusan akhir. Putusan Sela ini berguna dalam hal memperlancar pemeriksaan perkara Putusan akhir kemudian diklasifikasikan ke dalam tiga jenis yang berbeda, yakni : (a)

Putusan yang bersifat penghukuman untuk melakukan (*Condemnatoir*); (b) putusan yang bersifat menciptakan keadaan hukum baru(*constitutive*); (c) putusan yang bersifat menerangkan atau menyatakan suatu keadaan (*Declaratoir*). Penjatuhan putusan berupa uang ganti rugi memiliki sifat *condemnatoir*. dalam PP Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi Dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 1 mengatur bahwa :

“Ganti Rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban badan tata usaha negara berdasarkan putusan pengadilan tata usaha negara karena adanya kerugian materiil yang diderita oleh Penggugat”.

Meskipun demikian ganti rugi yang dapat diberikan kepada Penggugat memiliki batas maksimal sebesar Rp. 5.000.000,00,-. Berdasarkan hal-hal tersebut penulis memutuskan bahwa penelitian mengenai penjatuhan ganti rugi Sengketa Tata Usaha Negara yang objeknya adalah Tindakan faktual terutama pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura Nomor : 11/G/2017/PTUN.JPR perlu dilakukan .

II. METODE PENELITIAN

Metode dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Untuk mencapai hasil yang maksimal, maka secara metodologis

² Sudikno Mertokusumo. 2006. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Edisi ketujuh. Yogyakarta: Liberty. Hal. 67

penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder. Menurut Abdul Kadir Muhammad penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang didasarkan pada studi kasus produk perilaku hukum. Adapun contoh produk perilaku hukum yang dimaksud adalah putusan PTUN Jayapura Nomor : 11/G/2017.JPR

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Faktor Perluasan Objek Sengketa TUN Berupa Tindakan Faktual Pemerintah

Menurut Kamus Besar Indonesia (selanjutnya disebut KBBI) Faktor dapat diartikan sebagai hal (keadaan, peristiwa) yang ikut menyebabkan (mempengaruhi) terjadinya sesuatu³. Sebelum menjelaskan lebih lanjut mengenai faktor-faktor perluasan objek Sengketa TUN berupa tindakan faktual pemerintah, penulis akan menjelaskan mengenai perbedaan perluasan objek sengketa TUN dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) dibandingkan dengan objek sengketa TUN dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah dengan UU Nomor 9 tahun 2004 dan UU Nomor 51 Tahun 2009 (UU PTUN) yang berhubungan dengan sengketa Tindakan Faktual. dalam

UU PTUN objek sengketa TUN dijelaskan sebagai berikut :

- a. Penetapan Tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
- c. Berisi Tindakan hukum tata usaha negara;
- d. Bersifat konkret, individual dan final; dan
- e. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Objek sengketa TUN menurut UU PTUN tersebut kemudian diperbarui dalam UUAP sebagai berikut:

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

Berdasarkan penjabaran diatas dapat terlihat bahwa terdapat poin poin perluasan unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagai objek sengketa TUN. Terutama pada huruf a, d, e, serta f yang penulis jelaskan melalui tabel perbandingan dibawah ini :

³ <https://kbbi.web.id/faktor.html> diakses pada 17 Juli 2021 17:32 WIB

UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan	UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah dengan UU Nomor 9 tahun 2004 dan UU Nomor 51 Tahun 2009
Merupakan Penetapan Tertulis yang juga mencakup tindakan Faktual	Hanya penetapan tertulis
Bersifat final dalam arti lebih luas	Bersifat konkret, individual, dan final
Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat	Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Tabel 1.0⁴

(Perbandingan objek sengketa TUN dalam UUAP dan UU PERATUN)

Munculnya frasa “Merupakan Penetapan Tertulis yang juga mencakup tindakan Faktual” dalam UUAP menimbulkan perluasan objek sengketa TUN, hal ini bermakna UU ini menyetarakan antara keputusan tertulis dengan Tindakan faktual, Tindakan faktual sebenarnya bukan sesuatu yang “muda” dalam sengketa TUN⁵. Banyak kasus tata usaha negara sebelumnya yang merupakan Tindakan Faktual, salah satu

contohnya adalah kasus pembongkaran lahan oleh Satpol PP. Penanganan perkara Tindakan Faktual sering mengalami kesalahpahaman dalam penanganan kasus ini, yaitu mengenai pengadilan mana yang memiliki wewenang untuk mengadili sengketa tersebut.

Over-generalisasi Pasal 1365 KUHPer merupakan penyebab timbulnya masalah wewenang mengadili antara pengadilan umum dengan PTUN.⁶ Masalah ini sering muncul karena didasarkan pada Pasal perbuatan melawan hukum yang terdapat pada 1365 KUHPer mengandung zona abu-abu. Pasal Perbuatan Melawan Hukum 1365 KUHPer seakan-akan seperti pukut harimau yang dapat menjaring secara luas, bahkan terlalu luas. Pengertian Perbuatan Melawan Hukum dalam Pasal 1365 KUHPer merupakan rumusan yang sangat terbuka untuk dikembangkan (*open-ended*), karena Pasal itu merupakan kerangka normatif. Menurut Enrico Simanjuntak perumusan yang demikian akan memberikan keleluasaan pada hakim untuk menemukan hukum meskipun kini terdapat beberapa undang-undang yang secara sektoral mengatur perbuatan melawan hukum termasuk UU PTUN, tetapi ketentuan-ketentuan itu tidak perlu menggantikan rumusan normatif Pasal 1365 KUHPer. Sebab Pasal 1365 KUHPer pada saat yang sama dapat dikatakan merupakan ketentuan yang bersifat genus terhadap ketentuan-ketentuan yang lain yang juga mengatur mengenai perbuatan melawan hukum secara

⁴ Diolah oleh penulis dari UU Nomor 30 Tahun 2014 dan UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah dengan UU Nomor 9 tahun 2004 dan UU Nomor 51 Tahun 2009

⁵ Simanjuntak, Enrico. “Restatement Tentang Yuridiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (Restatement On Judicial Jurisdiction In Administrative Tort)” Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 48 No.1, Januari 2019.Hal. 36

⁶ Simanjuntak, Enrico. Ibid. Hal. 38

lebih khusus. Akibat dari “luasnya” keleluasan hakim untuk mengartikan Pasal 1365 KUHPer menimbulkan ketidakpastian hukum, masalah inilah yang menyebabkan perdebatan mengenai Batasan-batasan sejauh mana wewenang mengadili antara PTUN dan Pengadilan Umum⁷.

Doktrin hukum umum (*general law doctrine*) sebagaimana dikemukakan Frank J. van Ommere⁸, hukum administrasi secara fundamental dipandang tidak berbeda dengan hukum perdata. Sehingga dalam pandangan ini, terlepas dari ada tidak adanya perbedaan, hukum perdata merupakan bagian dari hukum umum dan hukum administrasi adalah hukum khusus. Konsekuensinya, hukum perdata dapat bekerja sepanjang kaidah hukum administrasi tidak ada mengatur sebaliknya. Refleksi pendapat seperti ini terlihat dari praktik yang berlaku sekarang di negara Belanda, Jerman. Artinya, keberlakuan ajaran *onrechtmatige overheidsdaad* hanya berlaku sepanjang perbuatan melawan hukum administrasi (*administrative torts*) tidak dikenal sebagai suatu rezim hukum positif.⁹

Sebelum adanya UUAP sering terjadi kesulitan pemahaman mengenai seberapa jauh PTUN berwenang mengadili kasus Administrasi Pemerintahan khususnya pada sengketa Tindakan Faktual. Sejauh apa yang tertulis pada UU PTUN, PTUN hanya memiliki wewenang untuk mengadili

sengketa TUN dengan objek sengketa tertulis saja, hal ini jelas membuat PTUN menjadi pengadilan super khusus yang hanya mengadili KTUN tertulis saja. setelah adanya UUAP wewenang mengadili PTUN menjadi semakin jelas dan tidak terbatas pada Sengketa TUN tertulis saja, tetapi juga Tindakan Faktual yang dilakukan oleh pemerintah. Meskipun UUAP telah mengatur secara positif mengenai Tindakan Faktual namun dengan adanya hukum positif berupa UUAP ini menimbulkan masalah baru, yaitu seberapa jauh “Tindakan Faktual” yang dimaksud dalam UUAP, karena penjelasan mengenai Pasal 87 UUAP hanya tertulis “cukup jelas”. Menurut Enrico Simanjuntak, Tindakan Faktual dalam UUAP haruslah dianggap sebagai spesies dari genus Tindakan administrasi, sehingga kita dapat melihat bahwa Tindakan Faktual yang dimaksud dalam UUAP ini merupakan Tindakan-tindakan materiil pemerintah yang timbul akibat wewenang yang dimiliki oleh subyek Tata Usaha Negara¹⁰

Lahirnya objek sengketa baru (Tindakan Faktual) dalam ranah Pengadilan Tata Usaha Negara bukanlah sesuatu yang tiba tiba ada, terdapat empat faktor yang mempengaruhi Perluasan Objek Sengketa TUN Tindakan Faktual.

Pertama, dengan diikutnya konsep *welfare state* (Negara Kesejahteraan) negara tidak hanya berfungsi sebagai penjaga keamanan (hanya berurusan pada ranah publik masyarakat), tetapi juga melakukan penuntasan terhadap

⁷ Simanjuntak, Enrico. Ibid. Hal.38

⁸ Simanjuntak, Enrico. Ibid. Hal.39

⁹ Simanjuntak, Enrico. Ibid. Hal.39

¹⁰ Simanjuntak Enrico, Op.cit Hal. 85

permasalahan-permasalahan masyarakat yang bersifat privat sekalipun. Dengan dianutnya konsep bernegara ini maka diperlukan penegakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) sebagai evaluasi dan pembenahan terhadap pelaksanaan pemerintahan negara agar tercapai negara yang berpedoman pada kesejahteraan. Menurut Crince le Roy konsepsi AAUPB meliputi: Asas Kepastian Hukum, Asas Keseimbangan, Asas Bertindak Cermat, Asas Motivasi Untuk Setiap Keputusan Badan Pemerintah, Asas Tidak Boleh Mencampuradukkan Kewenangan, Asas Kesamaan Dalam Pengambilan Keputusan, Asas Permainan Yang Layak, Asas Keadilan Atau Kewajaran, Asas Menanggapi Pengharapan Yang Wajar, Asas Meniadakan Akibat-Akibat Suatu Keputusan Yang Batal, dan Asas Perlindungan Atas Pandangan Hidup Pribadi. Koentjoro menambahkan dua asas lagi, yaitu asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum¹¹. Dalam penerapan AAUPB negara Indonesia sebenarnya telah mengalami perkembangan yang dapat dibagi dalam 3 fase¹²:

1. Fase pertama, bahwa secara historis penggunaan AAUPB

sudah berlangsung sejak lama. Penggunaan AAUPB tidak didasarkan pada landasan hukum dalam bentuk normatif yaitu undang-undang atau peraturan perundangan lainnya, namun lebih diutamakan berdasarkan konsep, doktrin, kebiasaan yang timbul dalam praktik penyelenggaraan negara.

2. Fase kedua, normativasi AAUPB pertama kali dilakukan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ditegaskan bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme merupakan bagian atau subsistem dari peraturan perundang-undangan berkaitan dengan penegakan hukum di bidang korupsi, kolusi dan nepotisme. Fungsi AAUPB adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Jadi, sebenarnya tidak mengatur sama sekali mengenai penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, yang menjadi urat nadi pelaksanaan pelbagai fungsi dan tugas pemerintah.

3. Fase ketiga adalah setelah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disahkan sebagai perundangan yang pertama kali mengatur mengenai tata laksana pemerintahan yang sesuai dengan UUD NRI 1945 dan Pancasila.

¹¹ Pendapat Crince le Roy dan Koentjoro dalam artikel milik Muhammad Azhar, "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara", 8.5 (2015), Hal.274-87.

¹² Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik" *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 3, agustus 2019 Hal. 549

Dimasukkannya Tindakan Faktual kedalam objek sengketa TUN adalah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintah, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang dengan mengacu pada AAUPB dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara singkatnya Tindakan faktual masuk kedalam objek sengketa TUN akan memberikan perlindungan hukum yang lebih baik. Salah satu cara untuk melakukan pengawalan terhadap berjalannya pemerintahan agar sesuai dengan AAUPB adalah melalui PTUN sebagai pengadilan yang menangani perkara-perkara yang berhubungan dengan administrasi negara agar tidak terjadi kesewenang-wenangan pemerintah. Kesewenang-wenangan ini tidak hanya muncul berupa Keputusan TUN tertulis, tetapi juga dapat melalui tindakan-tindakan Pejabat Pemerintah lainnya. Salah satu kasus yang pernah terjadi adalah pengamanan lahan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Kemudian disebut Satpol PP)¹³. Berdasarkan UU PTUN objek sengketa TUN hanya terbatas pada Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang tertulis, padahal pemerintah bisa saja menggunakan wewenangnya tanpa mengeluarkan sebuah KTUN tertulis, dengan digolongkannya Tindakan Faktual sebagai objek sengketa tata usaha negara dapat mempermudah penegakan asas umum pemerintahan yang baik.

13

<https://metro.tempo.co/read/1228549/penggu-suran-di-bekasi-ricuh-satpol-pp-bentrok-dengan-warga/full&view=ok> diakses pada 22 September 2021 Pukul 19:41

Faktor Kedua yang mempengaruhi perluasan objek sengketa Tata Usaha Negara yaitu penggunaan Pasal 1365 KUHPer yang terlalu general dalam kasus OOD / Perbuatan Melawan Hukum Penguasa. Sebelum adanya UUAP, SEMA Nomor 4 Tahun 2016 tentang pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi pengadilan dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, terdapat perdebatan mengenai pengadilan mana yang berwenang untuk mengadili sengketa administrasi berupa tindakan faktual / Perbuatan Melawan Hukum oleh pemerintah. Fellista Ersyta Aji dalam artikelnya berpendapat bahwa sebelum adanya UUAP Tindakan Faktual dianggap sebagai OOD (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) sehingga harus diadili di peradilan umum dengan Pasal 1365 KUHPer, tetapi Tindakan Faktual dapat pula menjadi ranah PTUN jika memenuhi kriteria untuk dikatakan sebagai objek sengketa TUN yaitu ketika Tindakan Faktual tersebut memiliki sifat memutuskan suatu permasalahan¹⁴. Namun hal ini sering mengalami permasalahan berupa pengadilan mana yang berwenang untuk menyelesaikan perkara Tindakan Faktual. Semakin spesifik rumusan suatu norma maka

¹⁴ Fellista Ersyta Aji. *Pemaknaan Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara Yang Meliputi Tindakan Faktual*, Jurnal Justiciabelen Vol 1 No 1 (2018). Hal. 8

semakin jelas suatu kriteria sasaran perbuatan hukum maupun subyek hukum yang diatur, demikian pula sebaliknya¹⁵. Dikarenakan Pasal 1365 KUHPer memiliki rumusan norma yang spesifik maka kriteria sasaran perbuatan hukum maupun subyek hukum yang diatur menjadi tidak jelas. Catatan berbagai ahli hukum seperti Kranenburg, Oemar Seno Haji, Sudikno Mertokusumo menunjukkan bahwa dalam praktik *over-generalisasi* pengertian Perbuatan Melawan Hukum menimbulkan inkonsistensi dan ketidakpastian hukum di masa lalu, baik di negeri Belanda maupun di Hindia-Belanda atau di Indonesia pasca kemerdekaan dengan asas konkordansi menerapkan Pasal 1365 KUHPer. Ketidakjelasan ini dikaitkan dengan sifat umum dari rumusan perbuatan melawan hukum, sehingga setiap peristiwa harus dilihat secara kasuistik atau dilihat secara sendiri-sendiri¹⁶

Faktor Ketiga yang mempengaruhi perluasan objek sengketa Tata Usaha Negara adalah tidak jelasnya pertanggung-jawaban pribadi atau jabatan. Menurut Enrico¹⁷ dalam pemikiran Pasal 1365 KUHPer pemerintah sebagai pihak yang Tergugat diposisikan sebagai badan perdata, dan direpresentasikan oleh masing masing pejabat puncak organisasi seperti: Gubernur, Bupati,

Presiden dan seterusnya. Oleh karena pejabat puncak tersebut sekedar representasi organisasi, menyebabkan sering terjadinya persoalan mengenai tidak jelasnya korelasi antara gugatan dengan yang digugat. Enrico mencontohkan ketika misalnya presiden digugat dalam kasus penyelenggaraan ujian nasional, hubungan presiden dengan penyelenggaraan ujian nasional adalah semata-mata karena Menteri Pendidikan, yang bertanggung-jawab langsung dalam masalah urusan Pendidikan, bertanggung jawab kepada presiden¹⁸. Seperti dalam kasus Ujian Nasional tersebut di atas, unsur kesalahan dari subyek hukum presiden tidak jelas dan tidak spesifik, sehingga unsur hubungan sebab-akibat dari Pasal tersebut pun tidak terpenuhi atau sulit untuk diterapkan dikarenakan Pasal 1365 KUHPer tidak dapat menguraikan secara spesifik hubungan antara subyek hukum yang digugat dengan peristiwa hukum yang dipersoalkan. Pasal ini tidak mengenal dan melihat syarat "*siapa berbuat, dia bertanggung-jawab*" sebagaimana yang dikenal dalam penerapan hukum publik.

Faktor Keempat yang mempengaruhi perluasan objek sengketa Tata Usaha Negara adalah sempitnya objek sengketa PERATUN menyebabkan PERATUN menjadi peradilan super khusus dalam penyelesaian perkara. Seperti yang dijelaskan diatas, sebelum munculnya UUAP objek sengketa PERATUN hanya terbatas pada KTUN tertulis saja. Pendapat para sarjana hukum seperti Enrico

¹⁵ Simanjuntak, Enrico. "Restatement Tentang Yuridiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (Restatement On Judicial Jurisdiction In Administrative Tort)" Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 48 No.1, Januari 2019. Hal 38

¹⁶ Simanjuntak, Enrico. Ibid. Hal.38

¹⁷ Simanjuntak, Enrico. Ibid. Hal. 39

¹⁸ Simanjuntak, Enrico. Ibid. Hal. 39

Simanjuntak¹⁹, I Wayan Suardana, dan Made Martha Widyadnyana²⁰ mengemukakan bahwa objek sengketa TUN sebelum adanya UUAP hanya terbatas pada keputusan tertulis dan keputusan Fiktif Negatif berbeda dengan objek sengketa PERATUN setelah munculnya UUAP yang diperluas sehingga memasukkan Tindakan Faktual Pemerintah kedalam objek sengketa PERATUN. Sistem PERATUN yang super khusus ini menimbulkan masalah berupa kurang dapatnya PERATUN menguji semua tindakan badan dan/atau Pejabat Pemerintah termasuk Tindakan Konkrit/Faktual abstrak individual, dan umum konkrit²¹.

B. Konsekuensi Perluasan Objek Sengketa TUN Dalam Kaitan dengan Penerapan Ganti Rugi pada Putusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Perluasan objek sengketa TUN memberikan wewenang yang lebih luas untuk melakukan penyelesaian perkara Tindakan Faktual di PTUN. Salah satu penyelesaian perkara Tindakan Faktual pemerintah oleh PTUN tersebut adalah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jayapura dengan Nomor perkara : 11/G/2017/PTUN.JPR, Adapun kronologis perkara sebagai berikut:

Theresia Sumendap, seorang warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Jalan Pasifik 1 Nomor 27, RT 001/RW 001, Kelurahan Tanjung Ria, Distrik Jayapura Utara Kota Jayapura Provinsi Papua, pekerjaan swasta mengajukan gugatan ke PTUN JAYAPURA dengan **Tergugat I Gubernur Papua** dengan objek gugatan berupa **KTUN Surat Perintah Tugas Gubernur Papua Nomor : 300 / 1534 / SET tanggal 9 Februari 2017** dan **Tergugat II Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Papua** dengan objek gugatan berupa **Tindakan Faktual Memasuki toko melakukan pengeledahaan dan penyitaan barang pada tanggal 15 maret 2017**. Pokok perkara diawali dengan satuan polisi pamong praja yang melakukan pengeledahan dan penyitaan barang dagangan berupa minuman beralkohol yang didasarkan oleh Surat Perintah Tugas Gubernur Papua Nomor : 300 / 1534 / SET Tanggal 9 Februari 2017 milik Theresia Sumendap(Penggugat) yang beralamat di Jl, Koti Nomor 36E Kelurahan Numbay Distrik Jayapura Selatan kota Jayapura. Penyitaan terhadap barang milik Penggugat menimbulkan kerugian materiil sebesar Rp. 398.311.000,- (Tiga Ratus Sembilan puluh delapan juta tiga ratus sebelas ribu rupiah). Karena Penggugat menganggap bahwa Surat Perintah Tugas Gubernur Papua Nomor : 300 / 1534 / SET tanggal 9 Februari 2017 adalah batal dan tidak sah karena mendasari Perda Provinsi Papua Nomor 15 Tahun 2013 yang belum mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan bertentangan dengan Peraturan

¹⁹ Simanjuntak, Enrico. Ibid. Hal. 43

²⁰ Made Martha Widyadnyana, I Wayan Suardana, Op.cit. Hal. 13

²¹ Dani Elfah, "Keputusan dan Tindakan Administrasi Pemerintahan", Makalah Tidak Diterbitkan, hal. 54

Presiden RI Nomor 74 Tahun 2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Penjualan Minuman Beralkohol serta Tindakan Faktual berupa Penggeledahan dan penyitaan barang dagangan berupa minuman beralkohol oleh Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Papua pada tanggal 15 maret 2017 merupakan Tindakan yang ilegal dan harus dinyatakan batal dan tidak sah, karena saat Tindakan dilakukan tidak dapat menunjukkan Surat Tugas maupun dokumen lain yang merupakan administrasi pendukung sahnya Tindakan Faktual tersebut.

Berdasarkan berkas Putusan PTUN JAYAPURA Nomor: 11/G/2017/PTUN.JPR penulis merangkum beberapa hal mengenai penyelesaian Sengketa TUN di PTUN Jayapura yang penulis bagi menjadi 4 bagian, yaitu: Objek Gugatan, Petitum Penggugat, Eksepsi Penggugat, pertimbangan hukum oleh Hakim, dan hasil putusan.

Berdasarkan hasil pengamatan penulis pada putusan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa penerapan ganti rugi dalam tindakan faktual diperbolehkan apabila didasarkan oleh dua hal:

Pertama mengenai objek Sengketa TUN, objek Sengketa TUN perlu dipahami sebagai Tindakan Faktual, hal ini sesuai dengan Pasal 87 (a) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 yang berbunyi:

“dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual”.

Kedua mengenai penerapan ganti rugi dalam Sengketa Tindakan Faktual Tata Usaha Negara, karena perluasan objek sengketa TUN yang telah penulis jelaskan diatas maka penerapan ganti rugi dalam Sengketa Tindakan Faktual Tata Usaha Negara didasarkan oleh ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1986 Jo. UU Nomor 9 Tahun 2004 Jo UU Nomor 51 Tahun 2009 yang menyatakan:

“Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi, selanjutnya dalam penjelasan Pasal dimaksud disebutkan bahwa Tuntutan tambahan yang dibolehkan hanya berupa tuntutan ganti rugi dan hanya dalam sengketa kepegawaian saja dibolehkan adanya tuntutan tambahan lainnya yang berupa tuntutan rehabilitasi.”

Penjatuhan putusan ganti rugi semestinya harus disertai dengan besaran ganti ruginya. Besaran biaya ganti rugi sengketa Tindakan Faktual dalam putusan ini diatur dalam Pasal

3 Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 Tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan:

- (1) Besarnya ganti rugi yang dapat diperoleh Penggugat paling sedikit Rp.250.000,-(dua ratus lima puluh ribu rupiah), dan paling banyak Rp.5.000.000,-(lima juta rupiah), dengan memperhatikan keadaan yang nyata.
- (2) Ganti rugi yang telah ditetapkan dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara jumlahnya tetap dan tidak berubah sekalipun ada tenggang waktu antara tanggal ditetapkannya putusan tersebut dengan waktu pembayaran ganti rugi.

oleh karena tuntutan Penggugat sebesar Rp. 398.311.000,- (tiga ratus Sembilan puluh delapan juta tiga ratus sebelas ribu rupiah) melebihi jumlah yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991, maka berdasarkan Juklak Ketua Muda Mahkamah Agung Republik Indonesia Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 223/Td.TUN/X/1993 (Angka V.2), maka tuntutan selebihnya dapat diajukan ke Peradilan Umum.

Penjatuhan putusan ganti rugi dalam perkara No: 11/G/2017/PTUN.JPR sebenarnya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Hanya saja penjatuhan putusan tersebut belum memberikan rasa

keadilan bagi Penggugat, dimana Penggugat yang telah memenangkan perkara di PTUN masih harus meluangkan waktu, tenaga, dan usahanya dalam mencari keadilan dengan cara mengajukan gugatan kembali ke pengadilan umum untuk mendapatkan ganti kerugian yang sesuai dengan apa yang diderita oleh Penggugat. Setelah keluarnya SEMA Nomor 4 Tahun 2016 dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 yang menjelaskan bahwa PTUN Berwenang untuk mengadili perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah atau disebut dengan *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD) seharusnya pengadilan dalam perkara yang serupa kedepannya dapat mengabulkan gugatan Penggugat seluruhnya, bukan mengabulkan secara Sebagian saja dan melimpahkan sisanya ke pengadilan umum karena dapat memberikan ruang merugikan kepada Penggugat, tetapi dikarenakan belum adanya suatu formulasi perundang-undangan baru yang mengatur tentang penjatuhan putusan ganti rugi di Peradilan Tata Usaha Negara. Hakim sampai saat tulisan ini dibuat hanya dapat menggunakan PP Nomor 43 Tahun 1991 sebagai dasar untuk penjatuhan putusan yang disertai ganti rugi, sehingga segala putusan Peradilan Tata Usaha Negara yang terdapat ganti rugi masih terhalangi oleh ketentuan PP Nomor 43 Tahun 1991. Padahal besaran ganti rugi dalam PP tersebut sudah tidak dapat mengakomodir kerugian materiil yang diderita oleh Penggugat, selain itu keharusan Penggugat untuk mengajukan gugatan sekali lagi ke pengadilan umum menunjukkan



bahwa PP Nomor 43 Tahun 1991 sudah tidak memberikan rasa keadilan bagi Penggugat.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, maka dapat disimpulkan bahwa perluasan objek sengketa TUN didukung oleh 4 faktor yaitu: **Pertama**, adanya keinginan pemerintah untuk menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia, perluasan Sengketa TUN adalah bentuk dari penerapan AAUPB. **Kedua**, sebelum adanya UUAP penyelesaian perkara Tindakan Faktual didasarkan pada Pasal 1365 KUHPer, penyelesaian sengketa ini menimbulkan permasalahan karena overgeneralisasi penggunaan Pasal 1365 KUHPer. *Over-generalisasi* Pasal ini menimbulkan inkonsistensi dan ketidakpastian hukum seperti pengadilan mana yang berwenang. **Ketiga**, penerapan Pasal 1365 KUHPer sering menimbulkan ketidakjelasan pertanggung-jawaban pribadi atau jabatan dikarenakan Pasal ini memandang yang bertanggung jawab atas perbuatan melawan hukum pemerintah adalah pemimpin organisasi, Pasal 1365 KUHPer sering tidak memandang siapa berbuat, dia bertanggung-jawab. **Keempat** sempitnya objek sengketa PERATUN menyebabkan PERATUN menjadi peradilan super khusus yang hanya menangani perkara dengan objek sengketa keputusan tertulis saja.

Penjatuhan putusan Sengketa TUN Tindakan Faktual dengan tuntutan ganti rugi dalam Putusan Nomor: 11/G/2017.JPR didasarkan oleh hal-hal berikut:

Objek Sengketa TUN dipahami sebagai Tindakan Faktual, hal ini didasarkan Pasal 87 (a) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Besaran ganti rugi dalam perkara TUN didasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 Tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara yaitu minimal sebesar Rp.250.000,- dan maksimal sebesar Rp.5.000.000,-. Penjatuhan putusan ini sudah sesuai dengan peraturan perundang undangan yang ada. Hanya saja belum dapat memberikan rasa keadilan kepada Penggugat. Penggugat harus mengajukan gugatan ke Pengadilan Umum untuk mendapatkan ganti kerugian yang sesuai.

Daftar Pustaka

- Ali, Zainuddin. 2009. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika..
- Ali Abdullah M. 2014. *Teori dan Praktek Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Amandemen*. Jakarta: Prenada Media Group
- Indroharto. 2003. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Cet II; Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.



- Lexi J. Moleong. 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*, Edisi revisi, Bandung: Pt Remaja Rosdakarya Bandung.
- M. Nur Rasaid. 2003. *Hukum Acara Perdata*. Cet. III, Jakarta: Sinar Grafika Offset.
- Phillipus M.Hadjon. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada University Press
- Riawan Tjandra. 1996. *Teori & Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta
- Simanjuntak Enrico. 2018. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Transformasi dan refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Sudikno Mertokusumo. 2006. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Edisi ketujuh. Yogyakarta: Liberty.
- Sutrisno Hadi.1995. *Metodologi Reserch*, Cetakan ke 19, Jilid 1. Yogyakarta: Andi Offsct.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah*. dalam Sulistyowati Irianto dan Sidharta (ed.) *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. cet. III; Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Bagus Oktafian Abrianto, Xavier Nugraha, Nathanael Grady, *Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah Pasca-Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*, Jurnal Negara Hukum, Vol. 11, No. 1. Fakultas Hukum. Universitas Airlangga. Surabaya. Tahun 2020.
- Bambang Arwanto, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah*, Jurnal Yuridika, Vol. 31 No. 3. Fakultas Hukum. Universitas Airlangga. Surabaya. Edisi September Tahun 2016.
- Bernat Panjaitan, *Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara (TUN) Pada Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)*. Jurnal Ilmiah Advokasi Vol.03 No.02. Sekolah Tinggi Ilmu Hukum. Labuhan Batu. Edisi September 2015
- Dani Elfah, “Keputusan dan Tindakan Administrasi Pemerintahan”, Makalah Tidak Diterbitkan.
- Fellista Ersyta Aji. *Pemaknaan Perluasan Objek Sengketa Tata Usaha Negara Yang Meliputi Tindakan Faktual*, Jurnal Justiciabelen Vol 1 No 1 .2018.
- Hendrik Salmon, *Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (Ptun) Dalam Mewujudkan Suatu*



Pemerintahan Yang Baik, Jurnal Sasi Vol.16 No.4, Fakultas Hukum. Universitas Pattimura. Ambon. Edisi Oktober - Desember 2010

I Made Martha Widyadnyana, I Wayan Suardana, *Tinjauan Yuridis Perluasan Subjek Dan Objek Sengketa Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Kertha Negara Vol.7 No.& . Fakultas Hukum. Universitas Udayana. Bali. Tahun 2019.

Maftuh Effendi, *“Tuntutan Ganti Rugi Pada Peradilan Administrasi”* Jurnal Perspektif. Padang. Volume XV No. 4 Tahun 2010 Edisi Oktober.

Muhammad Azhar, *“Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara”*. Administrative Law & Governance Journal. Vol. 8.5. 2015

Paulus Effendi Lotulung. *Peradiian Tata Usaha Negara Dalam Kaitannya Dengan Rechtsstaat Republik Indonesia.* Jurnal. Fakultas Hukum. Universitas

Indonesia. Jakarta. Tahun 1991.

Putu Ratna, Putu Tuni, *Pelaksanaan Pemeriksaan Persiapan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Kerta Wicara VOL. 05, NO. 02. Bali. Februari 2016

Simanjuntak, Enrico. *“Restatement Tentang Yuridiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (Restatement On Judicial Jurisdiction In Administrative Tort)”* Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 48 No.1, Januari 2019.

Solechan, *“Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik”* Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 3, agustus 2019

Sulistyo, *Penerapan Sistem Peradilan 2 (dua) tingkat untuk peradilan Tata Usaha Negara: Studi tentang UU no 5 Tahun 2004 Perubahan Atas UU No.14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara. Medan. 2007*