

PERLUASAN KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MENGADILI TINDAKAN FAKTUAL PEMERINTAH

Stephanie Angela Penu¹, Jeffry A. Ch. Likadja², Yohanes G. Tuba Helan³

Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana, Indonesia
Email: fannypenu7@gmail.com

ABSTRAK

kata kunci:

Perluasan, Keputusan,
Tindakan Faktual,
Pemerintah,
Masyarakat

Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum bagi warga negara, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan perubahannya, dalam undang-undang tersebut dijelaskan yang menjadi objek sengketa tata usaha negara ialah yang berisi tindakan hukum yang dapat menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, setidaknya ada kemudahan bagi masyarakat untuk menggugat pemerintah dan meminta pembatalan keputusan yang telah dibuat oleh pemerintah, namun karena adanya perluasan objek tersebut yang dimana pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 87 huruf (a) mencantumkan penetapan tertulis, mencakup tindakan faktual. Oleh karena itu perumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah pengadilan tata usaha negara berkompeten mengadili tindakan faktual pemerintah yang merugikan masyarakat, bagaimana perlindungan hukum bagi masyarakat yang dirugikan oleh tindakan faktual pemerintah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang, konseptual, historis serta doktrinal yang berlaku untuk mengetahui keseluruhan peraturan hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perluasan kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengadili tindakan faktual pemerintah tidak berkompetensi sebab tidak dapat menimbulkan akibat hukum karena tidak sejalan dan bertentangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN dan Perubahannya, masyarakat tidak mendapat perlindungan hukum melalui pengadilan tata usaha negara sebagai akibat tindakan faktual dari badan/pejabat TUN. Saran dari penelitian ini yaitu seharusnya tindakan faktual di hapus atau dihilangkan dari kompetensi pengadilan tata usaha negara dan tidak perlu ada lagi perluasan objek sengketa TUN, bagi masyarakat yang merasa dirugikan sebagai akibat dari tindakan faktual badan/pejabat TUN, seharusnya melakukan gugatan perbuatan melawan hukum ke pengadilan negeri.

keywords:

Expansion, Decision,
Factual Action,
Government, Society

Decisions and decrees as legal instruments of the government in carrying out legal actions unilaterally, can be the cause of legal violations for citizens, in Law Number 5 of 1986 concerning State Administrative Courts and its amendments, the law explains that the object of state administrative disputes is that which contains legal actions that can have legal consequences for a person or civil legal entity, at least there is ease for the public to sue the government and request the cancellation of decisions made by the government, but due to the expansion of objects in Law Number 30 of 2014 Article 87 letter (a) includes written decisions, it also includes factual actions. Therefore, the problem formulation in this research is whether the state administrative court has the authority to adjudicate factual government actions that harm the community, how legal protection

for people who are harmed by factual government actions. This research is a normative legal research with statutory, conceptual, historical, and doctrinal approaches that apply to determine the rule of law as a whole. The results showed that the expansion of the competence of the State Administrative Court to adjudicate factual actions of the government is not competent because it cannot cause legal consequences because it is not in line and contradicts what is regulated in Law Number 5 of 1986 concerning State Administrative Courts and its Amendments, the public does not get legal protection through the State Administrative Court as a result of the factual actions of State Administrative bodies/officials. Suggestions from this research are that factual actions should be removed or eliminated from the competence of the State Administrative Court and there is no need to expand the object of State Administrative disputes, for people who feel harmed by factual actions of State Administrative bodies/officials should file a lawsuit against the law to the district court..

*Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi [CC BY-SA](#).
This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.*

PENDAHULUAN

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Iswari, 2020), dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Alsyam, 2023) telah diangkat ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3), rumusannya sebagai berikut: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasarkan dan sesuai dengan hukum (Zaini, 2020). Bahkan ketentuan di atas untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan serta arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat yang dimana bertujuan untuk mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*), demikian dapat disimpulkan dari rumusan Pasal 1 ayat (3) dan kalimat alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Istilah dan makna negara hukum itu ada beberapa versi, namun apabila merujuk pada konsep Frederich Julius Stahl di dalam bukunya *Philosophie des Rechts*, ciri-ciri negara hukum (*rechtsstaat*) itu haruslah memenuhi empat unsur, yaitu: 1). Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; 2). Pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia; 3). Pemerintahan berdasarkan peraturan; dan 4). Adanya peradilan administrasi yang dimana sebagai alat kontrol terhadap tindakan pemerintah sekaligus sebagai media bagi masyarakat untuk mencari keadilan apabila atas tindakan pemerintah itu masyarakat mengalami kerugian. Dari konsep Stahl tersebut terlihat arti pentingnya peradilan administrasi sebagai salah satu persyaratan bagi negara hukum. Hal ini didasarkan *ratio-legis* bahwa di dalam negara hukum apabila terjadi sengketa antara rakyat (warga negara) dengan pemerintah sebagai akibat dari pemerintah yang merugikan rakyatnya, haruslah ada lembaga peradilan administrasi yang netral untuk menyelesaikan sengketa tersebut.

Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia dimulai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU ini kemudian diubah dengan UU No 9 Tahun 2004, UU No 51 Tahun 2009, Pasal 47 UU No 5 Tahun 1986, sebagaimana telah diubah dengan UU No 51 Tahun 2009 tentang kompetensi PTUN dalam sistem peradilan di Indonesia. Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, perlindungan hukum akibat dikeluarkannya ketetapan (*beschikking*) dapat ditempuh melalui dua jalur, yaitu Pertama, melalui banding administrasi atau upaya administrasi, kedua melalui peradilan.

Tujuan dari dibentuknya UU No. 5 Tahun 1986 yaitu untuk mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang badan atau pejabat Tata Usaha Negara (Bunga, 2018). Di dalam melakukan tindakan hukum publik badan/pejabat tata usaha negara mempunyai peranan sebagai pelaku hukum publik yang menjalankan kekuasaan hukum publik yang dijemakan dalam kualitas penguasa (*authorities*) seperti halnya badan-badan tata usaha negara dan perbagai jabatan yang disertai wewenang penggunaan kekuasaan publik. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 48 UU No 5 Tahun 1986 yang berbunyi sebagai berikut: 1). Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan administratif yang tersedia. 2). Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan. PTUN menjalankan peranan yang sangat

penting dalam melakukan fungsi kontrol terhadap tindakan badan atau pejabat administrasi negara agar tidak bertindak melampaui kompetensi yang dimilikinya.

Dapat di lihat bahwa kompetensi secara etimologis diartikan sebagai “kecakapan”, “kemampuan”, atau “kompetensi” yang secara umum di maknai sebagai : (1) kompetensi untuk menentukan atau memutuskan sesuatu, (2) hak dan kekuasaan untuk bertindak, jika dikaitkan dengan kompetensi pengadilan, maka kompetensi berarti kewenangan suatu pengadilan untuk mengadili dan memutus perkara tertentu, jadi kompetensi itu merupakan pemberian kekuasaan, kewenangan atau hak kepada badan dan atau pengadilan yang melakukan peradilan, hal itu penting agar suatu permohonan atau gugatan yang disampingkan kepada badan atau pengadilan dapat diperiksa dan diputus oleh badan yang berwenang.

Menurut Sjachran Basah kompetensi merupakan pemberian kekuasaan, kewenangan atau hak kepada Badan dan/atau Pengadilan yang melakukan peradilan. Kompetensi penting artinya agar permohonan atau gugatan yang diajukan ke pengadilan yang berwenang, jadi setiap permohonan atau gugatan yang utama dan mesti dilakukan adalah kompeten atau tidaknya pengadilan tersebut memeriksa perkara. Wewenang atau kewenangan dalam istilah sering di samakan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” yang berarti wewenang atau berkuasa. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagaimana dikutip oleh Kamal Hidjaz, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.

Konsep kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum administrasi dan hukum tata negara yang berkaitan dengan asas legalitas dari Montesquieu (Tjandra, 2021), dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum yang menganut sistem hukum eropa continental (Qamar & Rezah, 2023), asas ini juga mempunyai makna bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Dari definisi, bila dilihat dari sisi tata Negara dan administrasi Negara, menurut pandangan peneliti kewenangan merupakan suatu hak atau kuasa yang dimana suatu negara atau pemerintah miliki yang berupa wewenang yang di limpahi oleh suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan tertentu untuk menjalankan tugas dan fungsinya sebagai warga negara atau lembaga negara. Munculnya kewenangan adalah membatasi agar penyelenggara negara dalam melaksanakan pemerintahan dapat dibatasi kewenangannya agar tidak berlaku sewenang-wenang dan dapat terwujudnya sistem pemerintahan yang baik (*Goodgovernance*).

Kompetensi pengadilan dibedakan menjadi dua, yaitu kompetensi absolut (atribusi) dan kompetensi relatif (distribusi). Kompetensi absolut pengadilan dapat diartikan sebagai kompetensi mutlak yang dimiliki oleh suatu pengadilan untuk dapat menerima, mengadili dan memutus suatu perkara tertentu berdasarkan kriteria objek perkara dan subjek perkaranya (Muhasan, 2017). Berbeda halnya dengan kompetensi relatif adalah kompetensi mengadili dari suatu pengadilan terhadap suatu perkara berdasarkan wilayah hukumnya, dibandingkan dengan pengadilan lain dalam satu lingkungan peradilan yang sama.

Perluasan kompetensi absolut Peraturan untuk mengadili tindakan administrasi pemerintahan, yang berdampak pada pergeseran yuridiksi peradilan umum mengadili perbuatan melawan hukum pemerintah ke Peraturan sebaiknya dilihat dari perspektif optimalisasi penguatan rezim hukum publik melakukan kontrol yuridis terhadap pemerintah. Satu hal yang jelas bahwa penguatan rezim hukum publik dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah membawa babak baru hukum administrasi Indonesia dalam mewujudkan perlindungan hukum baik kepada warga maupun para administrasi, esensi perluasan kompetensi Peraturan tidak hanya sebatas menghilangkan sekat kriteria objek keputusan tertulis namun juga mencakup keputusan tidak tertulis yang artinya tindakan administrasi menjadi bagian dari objek sengketa TUN. PTUN sebagai lembaga penegak hukum administrasi Kompetensi PTUN sebelumnya sangatlah sempit, hanya berwenang mengadili keputusan tata usaha negara (*beschikking*) dalam arti konkret, individual dan final sebagaimana diatur dalam UU Peraturan, namun sejak perubahan pertama UU Peraturan hingga disahkannya UUAP, terjadinya fenomena arus balik kebijakan legislasi yang kemudian membawa perluasan dan penegasan kewenangan PTUN dalam mengadili sengketa-sengketa administrasi pemerintahan. Hadirnya UUAP berdampak kepada perkembangan kewenangan PTUN mengadili keputusan/tindakan administrasi menjadi sangat progresif, meski tidak tersusun melalui teknik legislatif drafting yang ideal, tidak diragukan original intent maksud pembuat UUAP adalah memberikan PTUN kewenangan selain mengadili keputusan juga tindakan administrasi, termasuk mengadili objek sengketa yang selama ini dikenal sebagai OOD.

Upaya administratif itu merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa TUN yang dilaksanakan dilingkungan pemerintahan sendiri (bukan oleh peradilan yang bebas) yang terdiri dari prosedur keberatan dan prosedur banding administratif. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 48 disebutkan bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila yang bersangkutan tidak puas terhadap suatu KTUN. Prosedur itu dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri. Prosedur ini dinamakan banding administrative, sementara untuk penyelesaian KTUN yang dilakukan sendiri oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut keberatan.

Selain itu, karakteristik paling mendasar dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan yang bersifat sepihak. Dikatakan sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintah itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah. Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum bagi warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kompetensi yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah, maka dibentuklah peradilan administrasi, yang pada hakikat keberadaannya adalah untuk melindungi hak-hak mendasar warga masyarakat selain memang agar rakyat mendapatkan kepastian hukum dalam mencari keadilan.

Pengadilan Tata Usaha Negara melakukan pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Di ketahui 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. Kehadiran Peradilan TUN memberikan landasan pada badan yudikatif untuk menilai tindakan eksekutif serta mengatur mengenai perlindungan hukuman kepada masyarakat.

Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 disebutkan bahwa kewenangan pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Ateng Syafrudin menguraikan kewenangan (*authority, gezag*) ialah, apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtbevoegdheden*).

Kewenangan atau wewenang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kajian hukum administrasi. Pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan: "*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*". Dari pernyataan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa wewenang merupakan konsep yang inti dari hukum administrasi. Istilah kewenangan atau wewenang sejajar dengan "*authority*" dalam bahasa Inggris dan "*bevoegdheid*" dalam bahasa Belanda. "*Authority*" dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*. Kewenangan atau wewenang itu sendiri adalah kekuasaan hukum serta hak untuk memerintah atau bertindak, hak atau kekuasaan hukum pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik.

Terbitnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, merupakan hukum materiil dalam sistem peradilan tata usaha negara. Namun dalam pasal-pasalnya juga mengatur kompetensi PTUN. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Pasal 87 huruf a 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:

1. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
2. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
3. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
4. Bersifat final dalam arti lebih luas;
5. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
6. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Kehadiran Undang-undang No. 30 Tahun 2014 yang disahkan pada tanggal 17 Oktober 2014, telah membawa perubahan yang signifikan terhadap praktik penyelenggaraan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Meskipun UU Administrasi Pemerintahan termasuk dalam kualifikasi Undang-Undang Hukum Materiil, ternyata dalam praktik telah mengakibatkan perubahan dan perluasan menyangkut aspek hukum materiil dan hukum formil penyelenggaraan Peradilan TUN.

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan pengertian tindakan administrasi pemerintahan sebagai: "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." Tindakan pemerintah (*bestuurshandeling, jamak= bestuurshandelingen*) merupakan perbuatan pemerintah untuk dapat menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan. Dalam negara hukum modern (*welfarestate*), pemerintah memiliki tugas yang lebih luas daripada hanya menjalankan undang-undang sebab lapangan pekerjaan pemerintah meliputi tugas penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*).

Terdapat dua bentuk tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) yang dilakukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan, yakni tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandeling*) dan tindakan berdasarkan fakta, bukan berdasarkan hukum (*feitelijkehandeling*). E. Utrecht mengartikan dengan “perbuatan pemerintah” serta menyebutkan dua bentuk tindakan pemerintah ini (*rechtshandeling* dan *feitelijkehandeling*) sebagai dua golongan besar perbuatan pemerintah. Tindakan Hukum Pemerintahan (*Rechtshandelingen*) dapat dibagi menjadi tindakan hukum administrasi pemerintahan bersegi satu (*Eenzijdige publiekrechtelijk handelingen*) dan tindakan hukum administrasi pemerintahan bersegi dua (*Tweezijdige atau Meerzijdige publiekrechtelijk handelingen*).

Tindakan Faktual (*feitelijkehandeling*) merupakan tindakan nyata atau fisik yang dilakukan oleh Pemerintahan. Tindakan ini tidak hanya terbatas pada tindakan aktif saja namun juga perbuatan pasif. Tindakan faktual akan selalu bersegi satu (*eenzijdige*) karena bersifat sepihak saja. Oleh karenanya segala jenis *Feitelijk Handelingen* masuk ke dalam ranah hukum publik, sedangkan Tindakan Hukum (*Rechtshandelingen*) ini ada yang bersegi satu (*eenzijdige*) dan ada yang bersegi dua (*tweezijdige* atau banyak *meerzijdige*). Indroharto menyatakan bahwa *Bestuur Handelingen* atau tindakan administrasi pemerintahan haruslah selalu bersifat sepihak dan bersegi satu oleh karena yang masuk ke dalam ranah hukum administrasi (TUN) hanya tindakan hukum sepihak dan bersegi satu. tindakan hukum (*Rechtshandelingen*) yang bersegi dua maka masuk ke dalam perbuatan hukum perdata (atau campuran publik-perdata).

Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga mencantumkan istilah tindakan faktual, adapun tindakan faktual adalah setiap tindakan yang bukan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, namun dalam kenyataannya telah/berpotensi menimbulkan akibat hukum. Dalam UUAP, tindakan faktual ini dinormakan dalam Pasal 87 huruf a, namun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini tidak menjelaskan sama sekali makna frasa "penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual Pasal 87 huruf (a) UUAP. Istilah tindakan faktual mengandung pengertian yang kompleks dan ambigu. Ketiadaan penjelasan tentang frasa "penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual" Pasal 87 huruf (a) UUAP menimbulkan pertanyaan tentang persamaan atau perbedaan secara yuridis dari karakteristik tindakan faktual dengan pengertian tindakan hukum publik tidak tertulis (*unwritten public law juridical acts* atau *ongeschreven publiekrechtelijke rechtshandelingen*-lawan katanya adalah *written public law juridical acts decisions* (*geschreven publiekrechtelijke rechtshandelingen = besluiten*) yang terdiri dari *individual decision* dan *decisions with a general application* (*besluiten van algemene strekking*).

Kekeliruan Pasal 87 huruf (a) UUAP adalah menyamakan tindakan hukum administrasi (*bestuurhandeling, administrative action*) dengan tindakan non hukum (*feitelijke handelingen, non legal act*) penetapan tertulis meliputi tindakan faktual, maksud pembuat undang-undang merujuk pengertian tindakan tidak tertulis berdasarkan hukum publik (*unwritten public law juridical acts; ongeschreven publiekrechtelijke rechtshandelingen*) yang maknanya lebih dekat dengan pengertian tindakan administrasi pemerintahan yakni perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Kompetensi Peraturan untuk mengadili tindakan administrasi pemerintahan, sekali lagi tidak perlu dilihat secara dikotomis antara tindakan administrasi dengan tindakan faktual, karena sebenarnya dari rumusan ketentuan Pasal 75 dan 76 UUAP pada pokoknya mengandung gagasan bahwa warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, artinya terlepas ketentuan Pasal 87 huruf (a) UUAP yang menggunakan istilah "tindakan faktual, namun konstruksi ketentuan Pasal 75 dan 76 UUAP dikaitkan dengan Pasal 1 angka 18 UUAP memberikan dasar kepada Peraturan mengadili objek sengketa di luar keputusan tertulis yakni tindakan administrasi.

Istilah "tindakan faktual" dalam ketentuan Pasal 87 huruf (a) UUAP sebagiannya dibaca sebagai "tindakan administrasi" sebagai padanan dari istilah *administratieve rechtshandeling*, pembacaan seperti ini selain akan konsisten dengan Pasal 75 dan 76 UUAP, juga akan sejalan dengan tujuan dari UUAP sendiri yang salah satunya merevitalisasi eksistensi Peraturan, sebagaimana terlihat dalam penjelasan UUAP yang secara paralel menggunakan istilah "keputusan dan/atau tindakan", yakni: "Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap warga masyarakat, maka undang-undang ini memungkinkan warga masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Warga masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena undang-undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara."

Jika pemaknaan Pasal 87 huruf (a) UUAP tidak dikaitkan dengan pasal-pasal sebelumnya maka esensi UUAP untuk merevitalisasi Peraturan tidak akan tersingkap, sebab istilah tindakan faktual dalam kajian hukum administrasi tidak signifikansi dibandingkan konsep tindakan administrasi yang mencakup pengertian tindakan hukum publik di luar pembuatan keputusan tertulis. Intinya, tindakan administrasi dapat terkait atau

tidak terkait dengan pelaksanaan keputusan administrasi. Barangkali salah satu penjelasan mengapa dalam pandangan klasik, tindakan faktual dipahami sebagai tindakan biasa atau sebagai tindakan non-hukum (*non legal-act*) adalah perspektif hukum administratif yang senantiasa berhubungan dengan surat, beorientasi keputusan tertulis (*schriftelijke beslissingen, written decision*).

Terkait pemaparan di atas, maka dalam tulisan ini akan di kaji lebih lanjut mengenai, sejauh mana **Perluasan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Tindakan Faktual Pemerintah Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah perluasan kompetensi pengadilan tata usaha negara berkompoten mengadili tindakan faktual pemerintah yang merugikan masyarakat?
- b. Bagaimana perlindungan hukum bagi masyarakat yang dirugikan oleh tindakan faktual pemerintah?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis perluasan pengadilan berkompoten mengadili tindakan faktual pemerintah yang merugikan masyarakat.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis perlindungan hukum bagi masyarakat bagi masyarakat yang dirugikan oleh tindakan faktual pemerintah.

Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian terbagi menjadi dua yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

a. Manfaat Teoretis/akademis

Hasil dari penelitian ini dapat sebagai landasan pembelajaran bagi kalangan akademisi, dosen, mahasiswa, dan penulis agar dapat menjadi nilai tambah wawasan dalam dunia keilmuan tentang kompetensi pengadilan tata usaha negara dalam mengadili tindakan faktual pemerintah. Sehingga penulisan ini dapat digunakan sebagai referensi penulisan karya ilmiah dikemudian hari dan referensi dalam kegiatan belajar mengajar yang relevan dengan permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini.

b. Manfaat Praktis

Manfaat akademis dalam penelitian ini adalah sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata 2 (S2) dalam Jurusan Hukum Tata Negara pada Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Nusa Cendana.

Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi dan pengecekan yang dilakukan melalui penelusuran terhadap penelitian terdahulu, ditemukan beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini, antara lain :

- a. Penelitian oleh Yodi Martono Wahyunadi di tahun 2016 dengan judul Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui PTUN mempunyai kompetensi memutus permohonan untuk menentukan penilaian ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang serta permohonan keputusan fiktif positif. Sikap diam atau abainya Badan dan/atau Pejabat pemerintahan terhadap permohonan badan atau seseorang dianggap telah mengeluarkan keputusan. Dengan fokus permasalahan mengenai apakah tepat rumusan Pasal 87 UUAP dimuat dalam ketentuan peralihan, bagaimana ruang lingkup kompetensi absolut PTUN dalam konteks UUAP dan bagaimana pengaturan AUPB dalam UUAP. Sedangkan penelitian calon peneliti menekankan terhadap kompetensi pengadilan tata usaha negara dalam mengadili tindakan faktual pemerintah.
- b. Penelitian Putri Nurmala Sari Siahaan di Tahun 2018 dengan judul Perluasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Mengenai Tindakan Faktual di Peradilan Tata Usaha Negara Medan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan mengenai tindakan faktual yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang setelah dikeluarkannya UU AP, bagaimanakah prosedur pengujian unsur penyalahgunaan wewenang di PTUN, serta mengenai putusan yang perkaranya mengenai pengujian ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, fokus penelitian ini lebih mengkaji apakah dengan di keluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Admnistrasi Pemerintahan, perluasan kompetensi pengadilan tata usaha negara berkompoten mengadili tindakan faktual pemerintah.

METODE PENELITIAN

Spesifikasi Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan menganalisisnya. Dalam usaha mencari dan mendapatkan jawaban atas masalah yang diajukan dengan cara mencari data dengan metode yuridis normatif.

Metode yuridis normatif (*Legal Research*) yaitu merupakan studi dokumen, yakni dengan menggunakan sumber-sumber data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum. Itu sebabnya makanya disebut dengan penelitian hukum normatif karena menggunakan metode penelitian ilmu hukum normatif, yaitu dengan mengkaji dan menganalisa bahan-bahan hukum, dan isu-isu hukum yang terkait dengan perkembangan dan permasalahan hukum.

Penelitian ini dilakukan untuk memecahkan permasalahan hukum yang timbul, sedangkan hasil yang akan dicapai adalah berupa preskripsi mengenai apa yang harus dilakukan. Menurut Peter Mahmud Marzuki, ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma hukum. Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Peter Mahmud Marzuki juga menyatakan bahwa di dalam karya akademik hukum, preskripsi tersebut diberikan dalam bentuk saran atau rekomendasi. Hal ini dikarenakan posisi penulis karya akademik adalah tidak berpihak.

Pendekatan Masalah

Penelitian hukum normatif terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan sebagai proses atau prosedur untuk menemukan jawaban atas permasalahan tersebut, dalam penelitian dan penyusunan penulisan tesis ini menggunakan pendekatan:

Pendekatan Undang-undang (*Statute Approach*)

Pendekatan Undang-undang ini digunakan dengan menelaah semua Peraturan Perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan perundang-undangan sebagaimana telah disebutkan dalam bahan hukum primer.

Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan menggunakan pendekatan tersebut penelitian hukum ini akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum yang relevan dengan isu hukum yang akan dianalisis dalam penelitian khususnya doktrin terkait dengan kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara dalam memeriksa dan memutus perkara tata usaha negara.

Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan historis bertujuan untuk mencari aturan hukum dari waktu ke waktu dalam rangka memahami filosofi dari aturan hukum tersebut dan mempelajari perkembangan aturan hukum tersebut. Pendekatan-pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. yang dilakukan untuk meneliti dan mengkaji berbagai hal yang melatar belakangi berlakunya Peraturan Perundang-Undangan, termasuk pikiran-pikiran dan gagasan yang berkembang dari para ahli hukum dan pembuat Undang-Undang (*law maker*) pada saat proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan pokok permasalahan dalam tulisan ini.

Pendekatan Doktrinal

Penelitian hukum doktrinal dipakai untuk menemukan bahan-bahan hukum positif yang akan digunakan untuk menjawab permasalahan yang membutuhkan dukungan dari bahan-bahan ini, serta upaya menemukan hukum *in concreto*.

Aspek Penelitian

Kejelasan menyangkut teknis operasional bagaimana penerapan ketentuan Pasal 87 huruf (a) UUAP

- a. Klasifikasi tindak pemerintahan
- b. Rechthendeling

Perlindungan hukum bagi masyarakat sebagai akibat tindakan faktual badan/pejabat Tata Usaha Negara yang merugikan.

- a. Perbuatan melawan hukum
- b. Mekanisme penyelesaian

Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan untuk menganalisa atau memecahkan suatu masalah yang ada dalam suatu penelitian. Bahan hukum yang diperoleh diharapkan dapat menunjang penulisan tesis. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan tesis ini antara lain sebagai berikut :

Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas dan terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Menurut Soetandyo Wigjosoebroto yang dimaksud dengan bahan hukum primer adalah semua aturan hukum yang dibentuk dan/atau badan-badan pemerintahan, yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi pula oleh aparat negara. Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Menurut Soetandyo Wignjosubroto bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku dalam suatu negara.

Analisa Bahan Hukum

Analisis dalam penulisan hukum ini dilakukan secara deskriptif kualitatif artinya metode ini dilakukan dengan cara menggambarkan pokok permasalahan dan selanjutnya dianalisis berdasarkan bahan hukum. Setelah dianalisis kemudian ditarik kesimpulan dengan menggunakan *metode deduktif*, yaitu dengan mengambil dan menganalisis kesimpulan yang umum untuk mendapatkan kesimpulan yang khusus.

HASIL DAN PEMBAHASAN

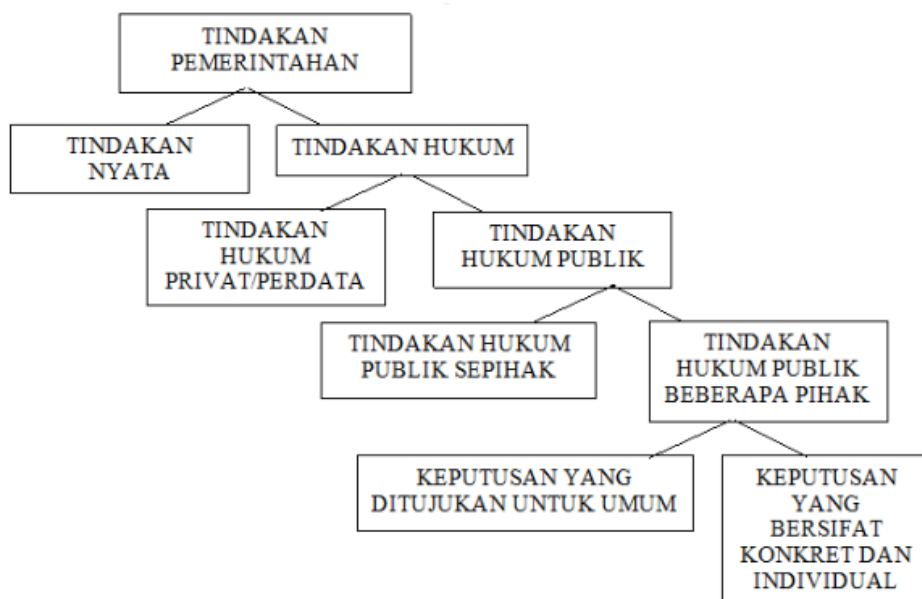
Perluasan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Mengadili Tindakan Faktual Pemerintah Yang Merugikan Masyarakat

Tindakan faktual/nyata dan tindakan hukum adalah dua jenis tindakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam hukum administrasi, namun dua tindakan ini memiliki perbedaan yang dapat di lihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Perbedaan Tindakan Faktual dan Tindakan Hukum

Tindakan Faktual/ Nyata	Tindakan Hukum
Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, baik aktif maupun pasif namun tidak membawa akibat hukum	Tindakan yang dapat membawa akibat hukum, seperti menciptakan hak dan kewajiban. Akibat hukum dari tindakan hukum ini dapat berupa penciptaan hubungan hukum baru, perusahaan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada.

Yang dimana maksudnya bahwa dalam tindakan faktual/nyata ini merupakan tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum berbeda dengan tindakan hukum yang dapat menimbulkan akibat hukum yang dimana tindakan hukum ini berasal dari ajaran hukum perdata dan dapat berupa pernyataan kehendak dari organ administrasi dalam keadaan khusus. Pemerintah memiliki banyak aktivitas yang disebut tindakan pemerintahan. Secara menyeluruh, skema tindakan pemerintahan dapat dilihat dalam bagan berikut.



Gambar 1. Skema tindakan pemerintahan

Sumber : slideshare.net, Abid Zamzami:Kedudukan, Kewenangan dan Tindakan hukum pemerintah

Mencermati skema tersebut bahwa agar dapat menjalankan tugasnya maka administrasi negara melakukan bermacam-macam perbuatan, perbuatan-perbuatan administrasi negara dapat digolongkan dalam dua kategori, yakni kategori perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dan kategori perbuatan yang bukan perbuatan hukum (*feitelijkehandelingen*) bagi hukum administrasi, negara hanya penting kategori perbuatan hukum; bagi hukum administrasi negara kategori perbuatan yang bukan perbuatan hukum itu tidak berarti (*irrelevant*). Di negeri Belanda nampaknya dewasa ini pendapat terakhir itulah yang diikuti, dengan pengertian yang demikian tidak mungkin akan lahir suatu gugatan "*onrechtmatigedaad*" ataupun gugatan ganti rugi terhadap tindakan yang termasuk pengertian "*feitelijkehandelingen*". Pemerintah misalnya membangun jembatan penyebrangan, dalam pelaksanaan pembangunan jembatan tersebut mungkin saja dapat terjadi suatu perbuatan yang "*onrechtmatig*".

Perlu di ketahui sebelumnya bahwa keputusan yang menimbulkan akibat hukum itu seharusnya secara umum perlu di bedakan dari keputusan-keputusan yang hanya merupakan suatu notifikasi atau keterangan semata. Yang menjadi permasalahan didalam keputusan tata usaha negara yakni pada Pasal 87 huruf (a) "penetapan tertulis mencakup tindakan faktual", namun dalam konsep pemerintah oleh Ridwan Hrdan dan Kuntjoro Probopranoto dikatakan bahwa tindakan faktual merupakan suatu tindakan pemerintah yang tidak dapat menimbulkan akibat hukum bagi badan hukum perdata. Tindakan faktual merupakan tindakan nyata atau fisik yang dilakukan oleh pemerintah.

Secara konseptual tidak dapat disangkal bahwa tindakan faktual ini tidak terlepas dari wewenang publik yang melekat pada jabatan aparat pemerintah dan dasar wewenangnya dari peraturan perundang undangan. Secara prinsip, tindakan ini tidak terbatas pada tindakan aktif saja namun juga tindakan pasif. Yang dimaksud tindakan pasif berupa sikap diam pemerintah akan sesuatu hal. Contoh dari pendiaman/tindakan pasif adalah membiarkan fasilitas umum rusak. Adapun untuk tindakan faktual yang bersifat aktif, secara prosedural didahului penetapan tertulis, sedangkan untuk perbuatan pasif tidak melalui penetapan tertulis. Tindakan faktual (*feitelijkehandelingen*) akan selalu bersegi satu (*eenzijdige*) karena bersifat sepihak saja sedangkan tindakan hukum (*rechtshandelingen*) memiliki implikasi hukum secara administrasi. Tindakan hukum (*rechtshandelingen*) ada yang bersegi satu (*eenzijdige*) karena bersifat sepihak saja, dan ada yang bersegi dua (*tweezijdige/meerzijdige*) di dalam melakukan suatu hubungan hukum (*rechtsbetrekking*), subjek hukum selaku pendukung hak dan kewajiban (*de drager van de rechten en plichten*), baik itu manusia (*natuurlijke persoon*), badan hukum (*rechtspersoon*) maupun jabatan (*ambt*), dapat melakukan tindakan-tindakan berdasarkan kemampuan (*bekwaam*) atau kewenangan (*bevoegdheid*) yang dimilikinya. Dalam pergaulan di tengah masyarakat, banyak terjadi hubungan hukum yang muncul sebagai akibat adanya tindakan-tindakan hukum dari subjek hukum itu. Tindakan hukum ini merupakan awal lahirnya hubungan hukum (*rechtsbetrekking*), yakni interaksi antar subjek hukum yang memiliki relevansi hukum atau mempunyai akibat-akibat hukum. Agar hubungan hukum antar subjek hukum itu berjalan secara harmonis, seimbang dan adil, dalam arti setiap subjek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan-hubungan hukum tersebut. Hal inilah yang mendasari timbulnya hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negaranya melalui sebuah aktivitas yang dinamakan tindakan hukum pemerintahan.

Tindakan hukum pemerintahan menciptakan akibat hukum tertentu dan dituangkan dalam berbagai instrumen hukum dalam pemerintahan seperti halnya pembuatan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, norma jabatan, rencana, dan keputusan. Salah satu contoh dari tindakan hukum adalah pembuatan keputusan. Berdasarkan akibat yang ditimbulkan, suatu keputusan dapat bersifat positif dan negatif. Keputusan yang bersifat positif dapat dibagi dalam 4 (empat) golongan yaitu:

- a. Keputusan yang umumnya melahirkan/menimbulkan keadaan hukum baru, seperti halnya pemberian ijazah atas kelulusan di jenjang pendidikan di perguruan tinggi;
- b. Keputusan mendirikan/membubarkan suatu badan hukum;
- c. Keputusan menimbulkan hak baru yang menguntungkan; atau
- d. Keputusan yang membebaskan kewajiban baru.

Adapun keputusan "negatif" adalah keputusan untuk tidak melakukan suatu tindakan dalam suatu hubungan hukum atau penolakan terhadap suatu permohonan untuk melakukan atau mengubah suatu keadaan hukum tertentu yang sudah ada. Bentuk keputusan "negatif" berupa:

- a. Suatu pernyataan tidak berwenang (*onbevoegdheid*);
- b. Suatu pernyataan tidak diterima (*niet antvangkelij verklaring*); atau
- c. Suatu penolakan.

Mencermati pola dari tindakan hukum, maka jelas bahwa dalam setiap tindakan hukum pemerintahan terkandung subjek hukum yang dikenakan, objek hukum yang jelas, terdapatnya hubungan hukum, yang di dalamnya berimplikasi peristiwa hukum dan menimbulkan akibat hukum, yang dimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan perubahannya, dalam undang-undang tersebut sudah dijelaskan secara jelas mengenai PTUN dan

Peradilannya, salah satunya mengenai objek sengketa tata usaha negara, tidak ada pasal yang membahas secara khusus mengenai objek sengketa TUN, namun bila dipahami yang menjadi objek sengketa TUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara, seperti yang tercantum dalam Pasal 1 angka (9), bahwa, “*Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata*” inilah yang dapat dikatakan menjadi kriteria suatu KTUN yang menjadi objek sengketa tata usaha negara sebelum di keluarkannya perluasan objek sengketa TUN pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Tindakan hukum bersegi satu adalah tindakan hukum yang dilakukan secara sepihak oleh pemerintah dan bukan merupakan hasil kesepakatan dua pihak. Mengenai tindakan hukum bersegi satu terdapat silang pendapat. Mr. MM. Van Prag menyatakan bahwa tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh pemerintah hanyalah bersegi satu. Jika pemerintah mengadakan perjanjian dengan pihak swasta, maka perjanjian itu senantiasa mempergunakan hukum privat dan tindakan itu merupakan tindakan hukum bersegi dua, karena diadakan oleh kehendak kedua belah pihak, sedangkan hubungan hukum yang diatur oleh hukum publik hanya berasal dari satu pihak saja, yaitu pemerintah dengan menentukan kehendaknya sendiri.

Jadi sesuai dengan tugas administrasi, yakni "mengatur" dan "mengurus maka bentuk dari tindakan pemerintahan hanyalah bersegi satu, yaitu membuat pengaturan (*regeling, pseudo-wetgeving*), atau keputusan/penetapan (*beschikking, plan*). Secara umum, terminologi keputusan dalam doktrin administrasi klasik dapat diartikan sebagai *besluit* atau *beslissing* (keputusan dalam arti luas). Konsep *besluit* ini dalam terminologi Hukum Administrasi di Indonesia pernah digunakan untuk keputusan termasuk Keputusan Presiden (yang bentuknya adalah keputusan tetapi substansinya adalah pengaturan (umum)). Selain dari bentuk *regeling* (atau *regeling besluit*) dan *beschikking* terdapat pula instrumen lain dalam tindakan hukum seperti halnya *pseudo wetgeving* (perundangan semu, salah satunya adalah *beleidsregel*), *concrete normgeving* (norma jabaran), dan *plan* (rencana). Kesemuanya akan tunduk pada kaidah hukum publik karena memiliki karakteristik sepihak dan bersegi satu (*eenzijdige*). Keputusan yang dapat menjadi sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara harus memenuhi unsur-unsur:

1. Dikeluarkan oleh badan tata usaha negara.
2. Berdasarkan wewenang dan kewajiban menurut suatu peraturan perundang-undangan.
3. Berlaku untuk seseorang tertentu ataupun umum, dan bertujuan untuk:
 - a. Menyatakan sesuatu.
 - b. Menentukan, mengubah, dan meniadakan sesuatu hubungan hukum.
 - c. Untuk menciptakan suatu hubungan hukum baru, atau
 - d. Menolak untuk mengubah meniadakan atau menimbulkan hubungan hukum.

Dapat dilihat juga Tindakan bersegi dua merupakan tindakan yang dibuat oleh pemerintah yang dilakukan tidak secara sepihak, artinya melibatkan pihak lain. Contoh konkret dari tindakan ini adalah kontrak antara pemerintah dengan pihak swasta (warga masyarakat). Para ahli Hukum Administrasi Negara yang mengakui adanya tindakan hukum bersegi dua adalah Van der Pot, Wiarda, Donner, Kanenburg-Vegting. Mereka memberikan contoh berupa *kortverband contract* (perjanjian kerja jangka pendek) antara pemerintah sebagai pemberi kerja dengan pihak swasta sebagai pekerja. Perjanjian ini dilakukan oleh 2 (dua) pihak namun substansi dan landasan perjanjian tersebut tetap menginduk pada pengaturan di ranah hukum publik. Pada *kortverband contract* terdapat persesuaian kehendak kedua belah pihak yang kemudian diatur dalam suatu hukum yang istimewa.

Adapun bentuk-bentuk kontrak pemerintah dapat berupa:

1. Kontrak biasa;
2. Kontrak adhesi atau kontrak standar (dengan klausul baku);
3. Kontrak mengenai wewenang, yakni pemerintah mengadakan perjanjian untuk melimpahkan pelaksanaan tugas pemerintahan kepada pihak lain;
4. Kontrak mengenai kebijaksanaan pemerintah (*beleidsovereenkomst*) yakni pemerintah memperpanjangkan kewenangan diskresionernya (*freies ermesen*) kepada pihak lain; atau
5. Kontrak pemerintah dengan swasta yang lainnya.

Terhadap tindakan yang diberikan kewenangannya pada pemerintah terkandung di dalamnya 4 (empat) sifat norma Hukum Administrasi. Sifat ini akan menggambarkan bentuk-bentuk tindakan pemerintahan yang berimplikasi hukum pada masyarakat, yakni norma hukum umum dan abstrak, norma hukum individual dan konkret, norma hukum umum dan konkret, norma hukum individual dan abstrak. Berdasarkan 4 (empat) sifat norma Hukum Administrasi Negara dan dikorelasikan dengan kewenangan pemerintah melakukan tindakan pemerintahan, maka dalam tindakan hukum publik bersegi satu maupun bersegi dua dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) bagian berikuu:

1. Tindakan membuat keputusan: tindakan hukum publik yang bersifat sepihak (bersegi satu) dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:

- a. Sepihak-konkret-individual;
- b. Sepihak-konkret-umum;
- c. Lebih dari satu jabatan tata usaha negara konkret umum.
2. Tindakan membuat peraturan (*regeling*), tindakan bidang hukum publik ini yang juga bersifat sepihak (bersegi satu), dan peraturan yang dike luarkan bersifat umum-abstrak. Tindakan hukum dapat berbentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, dan lain-lain.
3. Tindakan materil (*materiele daad*). Tindakan yang dilakukan dalam bentuk tindakan materil dilakukan untuk kepentingan umum yang melibatkan dua pihak atau lebih, yakni pemerintah dan sipil (swasta) maupun pihak-pihak lain. Tindakan hukum publik ini, misalnya mem buat perjanjian kerja, membuat *memorandum of understanding* (MoU), *vorbund contract*, dan sebagainya.

Mencermati kompleksitas dari tindakan pemerintahan, maka dapat mengambil kesimpulan bahwa tindakan pemerintahan dapat berupa tindakan faktual maupun tindakan hukum dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, tindakan ini dapat tertulis maupun tidak tertulis yang dilakukan secara aktif maupun pasif oleh pemerintah terhadap suatu kondisi yang dihadapi oleh warga masyarakat, titik pangkal terjadinya tindakan pemerintahan ini adalah kehendak dari pemerintah. Kehendak diartikan sebagai keinginan untuk berbuat atau tidak berbuat atas wewenang yang dimiliki dimana dalam kaitan ini terdapat kehendak pemerintah untuk dapat mempertemukan antara kehendak umum dan kehendak pribadi dalam bentuk tindakan pemerintahan.

Dibandingkan dengan di luar negeri dalam hal ini di Prancis maka sesuai dengan RUU yang dahulu, maka yang dapat digugat atau menjadi sengketa di depan Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh suatu badan tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum. Jadi, umpamanya tidak seperti di luar negeri kerugian-kerugian yang misalnya diakibatkan karena lubang-lubang di jalan raya, robohnya/tumbangnya pohon di tepi jalan, keterlambatan datangnya kereta api, dan sebagainya, menurut RUU yang dahulu, belum terjangkau oleh Hakim Peradilan kita di masa datang.

Suatu hal yang harus dipahami adalah bahwasanya keputusan yang dapat diajukan ke muka Peradilan Tata Usaha Negara menurut rencananya di masa datang seperti halnya di Prancis adalah bahwasanya yang diajukan itu sebagai sengketa haruslah berada dalam lapangan hukum publik dan bukan terletak dalam hukum privat/perdata, sebab yang bersifat hukum perdata di muka peradilan umumnya tempatnya; sehingga demikian apabila yang dipersengketakan tersebut menyangkut aparatur negara dalam rangka aktivitasnya melakukan suatu pelayanan umum/ *service public* maka hukum publiklah yang berlaku keputusannya terletak dalam lapangan hukum perdata, maka hakim menjadi sebab timbulnya sengketa administrasi, adanya ketetapan atau peraturan-peraturan pelaksanaannya yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam tugasnya melaksanakan "*service public*", suatu tindakan yang bersifat unilateral terhadap masyarakat. Tindakan-tindakan pemerintah yang berupa ketetapan/peraturan-peraturan itulah yang disengketakan, berdasarkan hukum/rechtmatic tidaknya.

Di Prancis, melalui yurisprudensi, dengan "*Arret Blanco*" diterapkan pegangan: "*la competence suit le fond*" yang berarti bahwasanya kompetensi itu menjadi dasar, tentang hukum apa yang dipakai, yaitu: jika hukum perdata yang dipakai dari aktivitas pemerintah, maka sengketa yang timbul diajukan kepada peradilan umum. Namun jika hukum publik yang menjadi dasar hukum dari aktivitas pemerintah, maka sengketa yang timbul, diajukan ke muka Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara kalau di Indonesia istilahnya).

Bidang Hukum Administrasi Negara, kita ketahui bahwa suatu tindakan dari pemerintah/penguasa atau overheid yang kita kenal dengan istilah: "*onrechtmatige overheidsdaad*" dapat berupa:

1. Tindak pemerintah/overheid itu melampaui batas kekuasaan (*exes de pouvoir*).
2. Tindak pemerintah/overheid itu merupakan penyimpangan kekuasaan (*detournement de pouvoir*).
3. Tindak pemerintah/overheid itu merupakan penyalahgunaan wewenang (*abus de droit*).

Terhadap keputusan atau tindakan pemerintah/penguasa yang *ohrechtmatig* tersebut, Hakim Peradilan Administrasi/Tata Usaha Negara berwenang:

1. Untuk membatalkan segala penetapan/keputusan ataupun peraturan-peraturan yang bertentangan dengan hukum.
2. Di samping membatalkan seperti halnya tersebut di atas, menghukum pula pemerintah/penguasa untuk membayar sejumlah ganti rugi kepada pihak-pihak yang dirugikan (*plein contentieux*).

Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Yang Dirugikan Oleh Tindakan Faktual Pemerintah.

Menurut Satjibto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah upaya untuk mengorganisasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat supaya tidak terjadi tubrukan antar kepentingan dan dapat dinikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa

saja berupa kepentingan maupun benda atau barang.

Dalam kaitan ini perlindungan hukum difungsikan sebagai berikut :

- a. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
- b. Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa.
- c. Stabilitatif, sebagai pemelihara dan menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan, dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- d. Perfektif, sebagai penyempurna baik terhadap sikap tindak administrasi negara maupun sikap tindak warga apabila terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- e. Korektif, sebagai pengoreksi atas sikap tindak administrasi negara maupun warga apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapat keadilan.

Terdapat dua indikator utama dalam perlindungan hukum yaitu:

- a. Mensyaratkan adanya norma yang memuat substansi tentang apa yang dilindungi.
- b. Mensyaratkan adanya penerapan pelaksanaan dan penegakan atas norma, sehingga jika terjadi tindakan-tindakan pelanggaran atas norma maka akan segera diambil suatu tindakan yang sesuai dengan norma tersebut.

Dengan demikian, maka perlindungan hukum berkorelasi secara signifikan dengan kepastian hukum, artinya sesuatu dirakan adanya perlindungan jika ada kepastian tentang norma hukumnya dan kepastian norma hukum tersebut dapat ditegakan, hal ini sesuai dengan asas perlindungan hukum yang menghendaki adanya keseimbangan, keserasian dan keselarasan anatara pihak yang berhubungan.

Subjek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum sehingga perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warga negaranya agar hak-hak sebagai seorang warga negara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.

Ditegaskan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, negara yang bertanggung jawab memberikan perlindungan hukum bagi warga negaranya sesudah dengan Pasal 27 UUD 1945. Menurut peneliti pentingnya warga negara harus mendapat perlindungan hukum dari tindakan pemerintahan, didasarkan kepada beberapa alasan, yaitu pertama, karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan atau pertambangan, oleh karena itu warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan, yang merupakan faktor penentu bagi kehidupan dunia usaha. Kedua, hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar. Warga negara merupakan pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah. Ketiga, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara.

Pemerintah sebagai pejabat administrasi di dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau tindakan biasanya hanya berdasarkan interpretasi yang dipahami olehnya, namun dengan adanya kebebasan bertindak pada pemerintah dalam menjalankan fungsi administrasi dapat saja terjadi perbuatan atau tindakan yang menyimpang dari peraturan hukum yang berlaku dan Asas-Asas Umum pemerintahan yang baik sehingga cenderung dapat menimbulkan kerugian pada seseorang dan badan perdata lainnya. Unsur-unsur keputusan tata usaha negara (KTUN) berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara ialah:

1. Penetapan Tertulis;
2. Dikeluarkan Oleh Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Tindakan Hukum Tata Usaha Negara;
4. Konkret, Individual, Dan Final;
5. Menimbulkan Akibat Hukum

Unsur-unsur tersebut merupakan suatu kesatuan (bersifat kumulatif), jadi suatu keputusan dapat disebut KTUN jika telah memenuhi elemen-elemen tersebut secara kumulatif, Namun pada saat ini, pengertian mengenai KTUN diatur pula dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Akibat dari dikeluarkannya Undang-Undang tersebut terjadi suatu perluasan kompetensi absolut dari PTUN. Dalam hal ini, tercantum dalam pengertian KTUN sebagaimana ditegaskan melalui Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

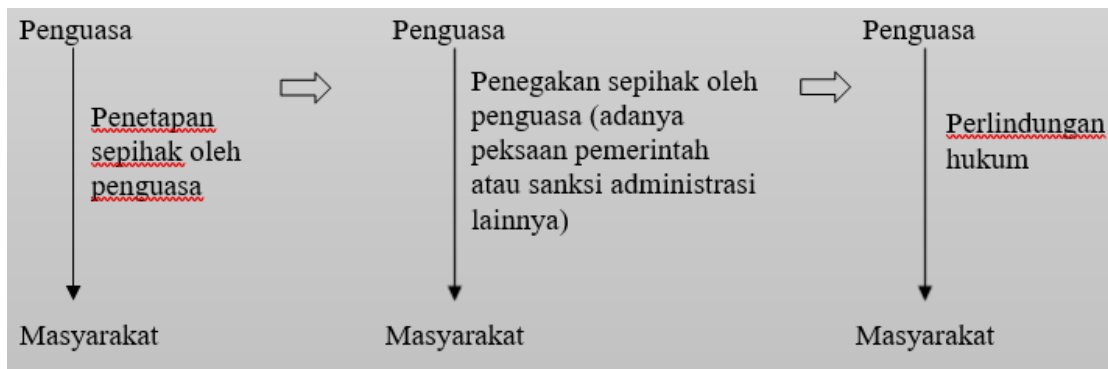
Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut mengandung unsur-unsur:

1. ketetapan tertulis;
2. dikeluarkan oleh badan dan atau/pejabat pemerintahan;
3. dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan pengertian KTUN yang terdapat dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tersebut, maka KTUN (objek sengketa) yang terdapat dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara lebih sempit pengertiannya dibandingkan dengan perluasan pengertian KTUN menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Perluasan tindakan faktual sebagai objek sengketa PTUN yang bertujuan untuk mengontrol penyelenggaraan administrasi negara telah sesuai, baik dalam bentuk KTUN maupun tindakan faktual tersebut dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan oleh pejabat TUN, terpenting dari perubahan perluasan ini tergantung pada kepastian hukum yang diberikan oleh UU AP itu sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU AP mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang meliputi asas: a. Kepastian hukum; b. Kemanfaatan; c. Ketidakberpihakan; d. Kecermatan; e. Tidak menyalahgunakan kewenangan; f. Keterbukaan; g. Kepentingan umum; dan h. Pelayanan yang baik. Secara preskriptif UU AP harus mampu membaca situasi gambaran proses hukum atau peradilan dalam penegakan hukum di Indonesia.

Secara garis besar terdapat tiga macam tindakan pemerintahan yakni, tindakan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundangan-undangan, tindakan pemerintahan dalam penerbitan ketetapan, dan/atau tindakan dalam bidang keperdataan. Dua bidang yang pertama terjadi dalam bidang publik, dan karena tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan yang ketiga khusus dalam bidang perdata, dan karenanya tunduk dan diatur, berdasarkan hukum perdata.

Terdapat perlindungan dalam bidang publik yang dimana tindakan hukum pemerintahan merupakan tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum tertentu, karakteristik yang paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah yang bersifat sepihak. Dikatakan sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintahan itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah. Keputusan dan ketetapan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum bagi warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan keewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara. Oleh karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap dikeluarkannya KTUN atau tindakan faktual pemerintah melalui peradilan administrasi bagi pencari keadilan.



Gambar 2. Bentuk Perlindungan Hukum

Berdasarkan bagan tersebut dapat diketahui bahwa proses pelaksanaan tindakan pemerintahan dilakukan melalui tahapan penetapan dan penegakan hukum secara sepihak, namun di sisi lain masyarakat tetap diberi perlindungan hukum jika terdapat ketidakadilan dalam penetapan KTUN tersebut. Menurut Sjachran Basah, perlindungan terhadap warga negara diberikan bila mana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.

Mencermati hal tersebut maka terdapat hubungan kausalitas antara pemerintah selaku lembaga pelaksana wewenang dengan masyarakat selaku pihak yang terdampak akan tindakan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, Berdasar hal tersebut, maka prinsip perlindungan hukum bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah. Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah hukum yang berbasis pada nilai Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Menurut Soetjipto Rahardjo, bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum.

Adapun juga macam cara untuk mendapatkan perlindungan hukum atas dikeluarkannya KTUN yang

merugikan masyarakat terbagi dalam tiga bentuk berikut.

1. Upaya Administratif, Melalui Keberatan Dan Banding Administratif.

Upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang merugikan. Keberatan merupakan penyelesaian sengketa yang dilakukan sendiri oleh badan/pejabat pemerintahan yang mengeluarkan keputusan. Adapun banding administratif adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari badan/pejabat pemerintahan yang mengeluarkan keputusan, yang berwenang memeriksa ulang keputusan yang disengketakan.

2. Gugatan Ke Pengadilan.

Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat pemerintahan dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan, sehingga yang menjadi tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata. Dalam kaitan ini, keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adapun tindakan yang dimaksud adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

3. Laporan Atau Pengaduan Masyarakat Ke Lembaga/Badan Pengawas.

Pembentukan lembaga-lembaga pengawas dimaksudkan untuk menyerap kehendak masyarakat guna memperoleh jaminan perlindungan dan pelayanan yang baik dari lembaga yang dilaporkan. Hal ini merupakan salah satu wujud praktik demokrasi dalam pelayanan publik berupa pemberian kesempatan pada masyarakat untuk menyampaikan keluhan (*complaint*) atau pengaduan mana kala pelayanan yang diterimanya tidak sesuai dengan harapan atau tidak sesuai dengan apa yang dijanjikan oleh pemberi layanan. Oleh karena itu, setiap pengaduan harus dilakukan penanganan pengaduan/laporan. Penanganan pengaduan masyarakat adalah serangkaian proses atau langkah penanganan berupa monitoring, observasi, konfirmasi, klasifikasi, dan/atau pemeriksaan untuk mengungkap kebenaran hal yang diadukan.

Diketahui bahwa dari segi Hukum Administrasi Negara, perlindungan hukum dapat dilakukan secara efektif dan efisien jika di dalamnya terkandung sarana pengawasan yang berjalan sesuai dengan norma hukum. Adapun tujuan pokok dari pengawasan adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai suatu usaha represif. Dalam lembaga pengawasan terkandung prinsip kehati-hatian dan profesional dalam menegakkan aturan. Untuk mengedepankan prinsip kehati-hatian dan profesionalisme maka pengawasan dapat dilakukan melalui: pertama, *preliminary control*, yaitu pengawasan sebelum pelaksanaan penegakan hukum, sehingga menghindari penyalahgunaan wewenang. Kedua, *feed back control*, yakni pengawasan yang dilakukan untuk mengukur hasil pelaksanaan tugas dan wewenang, guna mengukur penyimpangan yang mungkin terjadi atau tidak sesuai dengan standar.

Salah satu sarana perlindungan yang dapat dilakukan masyarakat atas indikasi penyalahgunaan wewenang dengan dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan (faktual) adalah melalui upaya administrative, berdasarkan kajian Hukum Administrasi Negara, istilah yang lazim digunakan untuk istilah upaya administratif adalah *administratieve beroep quasi rechtspraak* atau peradilan administrasi semu, *eigenlijke administratieve rechtspraak*/peradilan administrasi tak murni, dan *administratieve tribunal*. Jika dikaitkan dengan istilah peradilan semu, maka upaya administratif bukanlah sarana yang dilekatkan pada badan peradilan tetapi diberi fungsi peradilan (dalam arti *rechtspraak, judiciary*). Badan-badan peradilan semu bukan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman dan karena itu tidak termasuk badan peradilan. W.F. Prins menyatakan bahwa peradilan semu (atau *quasi rechtspraak*) diberi kewenangan memutus terhadap keberatan-keberatan yang diajukan, kedudukannya terletak pada instansi yang lebih tinggi, atau merupakan instansi atasan dari jawatan yang bersangkutan (*een hogere instantie van dezelfde dienst*). Peradilan semu itu pada hakikatnya secara organisatoris termasuk organ pemerintah/administratif, sehingga oleh karenanya putusan masih dapat digugat di depan suatu badan peradilan murni.

Untuk mempermudah membedakan antara peradilan administrasi murni dan peradilan administrasi semu, dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 2. Perbedaan Peradilan Murni dan Peradilan Semu

Peradilan Administrasi Murni	Peradilan Administrasi Semu
------------------------------	-----------------------------

Yang memutuskan adalah hakim	Yang memutuskan keberatan adalah pejabat yang mengeluarkan Keputusan dan/atau tindakan. Yang memutuskan banding administratif adalah atas pejabat yang secara hierarkis lebih tinggi (dalam suatu jenjang secara vertikal) atau badan lain yang diatur dalam peraturan dasarnya
Penelitian fokus pada <i>rechtmatigheid</i> berupa pengujian tentang ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam penerbitan KTUN dan/atau Tindakan	Meneliti <i>doelmatigheid</i> dan <i>rechtmatigheid</i> dari keputusan dan/ atau tindakan pemerintahan
Putusan Pengadilan dapat berupa: gugatan ditolak; gugatan dikabulkan; gugatan tidak diterima; gugatan gugur. Atau bila perlu mengadili atau mengabulkan tuntutan ganti rugi tanpa pembatasan jumlah tertentu berupa: pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi; pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan	Dapat mengganti, mengubah, atau meniadakan keputusan dan/atau tindakan pemerintahan yang pertama
Terikat pada mempertimbangkan fakta-fakta dan keadaan pada saat diambilnya keputusan dan/atau tindakan. Atas itu dipertimbangkan <i>rechtmatigheid</i> -nya	Dapat mempertimbangkan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan dan/ atau tindakan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan
Badan yang memutuskan itu tidak tergantung, atau bebas dari pengaruh badan-badan lain apapun juga	Badan/pejabat yang memutus dapat di bawah pengaruh badan/pejabat lain, walaupun berada diluar hierarki

Sumber: Sjahrin Basah (1997), beberapa substansinya disesuaikan dengan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Secara prinsip, prosedur upaya administratif merupakan bagian dari kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dan/atau badan pengawas terhadap badan atau pejabat pemerintahan yang mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan. Pengawasan dimaksud bersifat internal karena dilakukan oleh suatu badan yang secara organisasi struktural masih termasuk dalam lingkungan organisasi dari badan atau tata usaha negara yang bersangkutan. Bentuk pengawasan sedemikian dapat digolongkan dalam Jenis pengawasan teknis administratif atau lazim pula disebut sebagai suatu bentuk *built-in control*. Dalam konteks perlindungan hukum administrasi, maka upaya administratif memang diposisikan sebagai salah satu upaya penyelesaian sengketa secara internal. Hal ini dilakukan apabila badan atau orang/individu merasa kurang/ tidak puas dengan dikeluarkannya suatu KTUN oleh pemerintah, secara normatif, titik pangkal munculnya upaya administratif adalah adanya sengketa administrasi pemerintahan yang timbul dalam bidang administrasi pemerintahan antara warga masyarakat dengan badan dan/atau pejabat pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan pemerintahan berdasarkan hukum publik. Sisi positif upaya administrasi yang melakukan penilaian secara lengkap suatu KTUN, baik dari segi legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek oportunitas (*doelmatigheid*), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*win or lose*) seperti halnya di lembaga peradilan, tetapi dengan pendekatan musyawarah. Sedangkan sisi negatifnya dapat terjadi pada tingkat objektivitas penilaian karena Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Surat Keputusan kadang-kadang terkait kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh."Maka dapat disimpulkan bahwa upaya administratif adalah proses penyelesaian yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang merugikan dan terdiri atas dua bentuk berikut:

1. Keberatan

Penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan yang dilakukan sendiri oleh pejabat yang berwenang yang mengeluarkan dan/atau tindakan disengketakan.

2. Banding Administratif

Penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh atasan pejabat (yang berwenang memeriksa ulang keputusan dan/atau tindakan disengketakan) yang menetapkan keputusan konstitutif.

Berbeda dengan prosedur di Peradilan Tata Usaha Negara, maka pada prosedur banding administratif atau prosedur keberatan dilakukan penilaian yang lengkap, baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutus. Hal ini berarti bahwa keberadaan dari upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif dalam proses penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan diharapkan mampu menjaga dan memulihkan keserasian hubungan antara pemerintah dan warga yang di rugikan dengan dikeluarkannya Keputusan dan/atau dilakukannya tindakan pemerintahan, sehingga tercipta kembali kerukunan, upaya administratif akan dirasakan sebagai suatu kebutuhan karena mampu berfungsi sebagai sarana perlindungan hukum seperti halnya peradilan administrasi. Penyelesaian sengketa dengan melalui wadah atau sarana upaya administrasi dengan mengutamakan cara musyawarah akan lebih sesuai dengan semangat kehidupan masyarakat Indonesia, yakni semangat kekeluargaan, gotong-royong, hidup rukun dan damai, serta kompromistis.

Dengan demikian perluasan atas objek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara tersebut menyangkut penetapan tertulis juga mencakup tindakan faktual, maka jika terdapat warga masyarakat atau badan hukum perdata yang dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan pemerintahan, maka di dalamnya terdapat hak untuk menggugat di Peradilan Tata Usaha Negara. Hak yang dimaksud adalah hak untuk membela kepentingan hukum sebagai salah satu bentuk hak asasi yang dimiliki oleh seseorang/sekelompok orang. Namun dalam pandangan peneliti terhadap beberapa kasus yang ada di Indonesia menyangkut Tindakan faktual ini, bahwa dengan perluasan kompetensi pengadilan tata usaha negara dalam mengadili tindakan faktual pemerintah, tentu saja putusan pengadilannya tidak efektif dalam menyelesaikan atau mengadili tindakan tersebut yang dimana membawa efek ganti kerugian biaya perkara terhadap penggugat. Perlu juga di ketahui putusan pengadilan dalam UU No 5 Tahun 1986 Pasal 97 ayat (7) Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat berupa:

- a. gugatan ditolak;
- b. gugatan dikabulkan;
- c. gugatan tidak diterima;
- d. gugatan gugur.

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,-. Ganti Rugi merupakan 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. Penjatuhan putusan ini sudah sesuai dengan peraturan perundang undangan yang ada, hanya saja belum dapat memberikan rasa keadilan kepada penggugat/masyarakat pencari keadilan. Penggugat harus mengajukan gugatan ke Pengadilan Umum untuk mendapatkan ganti kerugian yang sesuai karena Peradilan Umum merupakan salah satu pelaksana kekuasaan Kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya (Pasal 2 UU No.2 Tahun 1984) ataupun melakukan gugatan ke pengadilan negeri sebagai bentuk perbuatan melawan hukum.

Berdasarkan pada hal di atas, maka Peradilan Tata Usaha Negara menjalankan peranan yang amat penting dalam melakukan fungsi kontrol terhadap tindakan Badan/Pejabat Administrasi Negara agar tidak bertindak sewenang-wenang kepada warga negaranya, namun sebaliknya pemerintah harus bertindak sesuai dengan norma hukum secara tertulis maupun tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak/patut). Di sinilah peran dari Peradilan Tata Usaha Negara menerima, memeriksa, dan memutuskan persoalan hukum sesuai dengan prosedur acaranya. Namun menurut pandangan peneliti seharusnya dalam hal ini juga perlu di cermati bahwa semestinya tindakan faktual tidak harus dimasukkan dalam UU AP karena menambah kesulitan berpikir para hakim dalam memutuskan perkara ini, terlebihnya juga tidak ada aturan tambahan atau penjelasan lebih lanjut yang menguatkan hal tersebut.

KESIMPULAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji tentang kompetensi pengadilan tata usaha negara dalam mengadili tindakan faktual pemerintah. Adapun hal-hal yang di temukan dapat disimpulkan sebagai berikut: Perluasan kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengadili tindakan faktual pemerintah tidak berkompetensi sebab tidak dapat menimbulkan akibat hukum karena tidak sejalan dan bertentangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN dan Perubahannya. Masyarakat tidak mendapat perlindungan hukum melalui pengadilan TUN sebagai akibat tindakan faktual

dari badan/pejabat TUN.

DAFTAR PUSTAKA

- Alsiam, A. (2023). Kedudukan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar. *Unes Law Review*, 5(4), 1546–1556.
- Bunga, M. (2018). Tinjauan Hukum Terhadap Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah. *Gorontalo Law Review*, 1(1), 39–49.
- Iswari, F. (2020). Aplikasi Konsep Negara Hukum Dan Demokrasi Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia. *Jch (Jurnal Cendekia Hukum)*, 6(1), 127–140.
- Muhasan, I. (2017). Menakar Ulang Spesialitas Hukum Pajak Dalam Lapangan Hukum Di Indonesia: Tinjauan Atas Penerapan Kompetensi Absolut Dalam Penyelesaian Sengketa Pajak. *Jurnal Pajak Indonesia (Indonesian Tax Review)*, 1(1), 12–22.
- Qamar, N., & Rezah, F. S. (2023). Wewenang Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Sistem Negara Hukum. *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan Dan Sosial Keagamaan*, 2(2), 201–222.
- Tjandra, W. R. (2021). *Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafika.
- Zaini, A. (2020). Negara Hukum, Demokrasi, Dan Ham. *Al Qisthas Jurnal Hukum Dan Politik*, 11(1), 13–48.
- Anjaitan, S. P, Makna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara. *UNISIA*, 2016
- Aris Prio Agus Santoso, dkk, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2022
- Atmosudirdjo Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986
- Badriyah Khaleed, *Mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2016
- Benjamin Mangkoedilaga S.H, *Kompetensi Relatif dan Absolut Prngadilan Dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung, Angkasa, 1986
- Dyah Ochtorina S & A'an Efendi, *Penelitian Hukum (legal research)*, Sinar Grafika, Jakarta
- Endra Wijaya, "Unsur Kepentingan Umum di Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam kaitannya dengan Hak Gugat yang Dimiliki Oleh Masyarakat," dimuat dalam Denibram dan Putri Ayu Maharani, ed., *Beberapa Aspek dal Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*, Lentera Hukum Indonesia dan fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta 2013
- Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta Timur, Sinar Grafika, 2018
- Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, UNY Press, Yogyakarta
- Harahap Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha*, Jakarta, Rajawali Pers
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2004
- Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuan Ilmu Populer, Jakarta
- Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makassar, Pustaka refleksi, 2010
- Kuntjoro Purbopranoto, *Hukum Peradilan Administrasi Negara dan Hukum Pemerintahan*, Bandung, Alumni, 1978
- Muchsin, *Perlindungan Dan Kepastian Hukum Bagi Investor di Indonesia*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003
- Nur Basuki Winanrno, "Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi", *laksbang mediatama*, Yogyakarta, 2008
- Oemar Senoadji, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta 1966, hal.24
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 1986
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005
- Philipus M Hadjon, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Gajah Mada, Press, Yogyakarta, 1994
- Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Universitas Gajah Mada, Cetakan ke-IV, 1995
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta
- Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1992
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002

- S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997
- Satipjo Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000
- Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983
- Setiadi Wicipto, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Suatu Perbandingan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1994
- Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Bandung, PT Alumni, 1985
- Sjachran Basah, *Menelaah Liku-liku Rancangan Undang-Undang No. 5 Tahun 1989 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung, Alumni, 1992
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung 1992
- Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktek Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Pramedya Pustaka, Jakarta, 1999
- Soemitro Rianto Adi, *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, 2004
- Sudarsono, *Legal Issues Pada Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Reformasi Hukum Acara dan Peradilan Elektronik*, Jakarta, Kencana 2019
- Sudikmo Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996
- Tedi Sudrajat, SH., MH dan Endra Wijaya, SH.MH, *Perlindungan Hukum Terhadap Tindakan Pemerintah*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2020
- Tjandra, W. Riawan, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Universitas Atmajaya, 2002
- Triwulan, Titik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2011
- W. Riawan Tjandra, *Teori Dan Praktek Tata Usaha Negara*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2010
- Widodo Ekatjahjana, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Menurut UUD 1945*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2007
- Y. Sri Pudyamoko dan W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Fungsi Kontrol Pemerintah*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 1996, hal. 29.
- Ateng Syafrudin, "Menuju Penyekenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", *Jurnal Pro Justisia*, Edisi IV, Bandung, Universitas Parahyangan, 2000.
- Dani, Umar. (2018). *Memahami Kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sistem Unity of Jurisdiction atau Duality of Jurisdiction? Sebuah Studi Tentang Struktur dan Karakteristiknya*. *Jurnal Hukum dan Peradilan*. Volume 7 Nomor 3.
- Suanro dan Mizan Malik S, "Makna Tindakan Administrasi Pemerintahan Dalam Prespektif Penafsiran Hukum", *Jurnal Ilmu Hukum Tambunn Bungai* Vol. 6 No. 2, 2021.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.