

## Perubahan Pengaturan Tindakan Faktual Oleh Pemerintah

Ferian Luthfi Zakiyya  
Universitas Diponegoro, Indonesia  
Email: [ferianluthfizakiyya@gmail.com](mailto:ferianluthfizakiyya@gmail.com)

### Abstrak

Perubahan Pengaturan Tindakan Faktual Oleh Pemerintah. Sebelum adanya Undang-Undang PTUN, warga yang dirugikan karena tindakan penyelenggara negara atau pemerintah diajukan kepada hakim perdata di pengadilan umum. Kasus-kasus karena perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara *Onrechtmatig Overheidsdaad* ini diajukan menggunakan pasal 1365 KUHperdata dengan pemerintah sebagai pihak tergugat. Karena kerugian yang didapat bersifat keperdataan. Hal ini menimbulkan polemik, tindakan hukum tersebut yang dilakukan oleh penyelenggara negara bersifat keperdataan atau bersifat hukum publik. Tujuan penulisan ini untuk mengetahui perubahan pengaturan tindakan faktual oleh pemerintah dan untuk mengetahui perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan faktual pemerintah. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu metode pendekatan dengan menggunakan konsepsi legis positivis. Pendekatan yuridis normatif dimaksudkan sebagai usaha mendekatkan masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang normatif. Hasil penelitian Terdapat pergeseran mengenai tindakan faktual pada Pasal 87 huruf a Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan yang menghendaki bahwa setiap tindakan administrasi pemerintah baik berupa KTUN tertulis maupun tindakan faktual merupakan tindakan administrasi. Maka dari itu, gugatan Perbuatan Melawan Hukum yang didasarkan oleh tindakan faktual oleh penyelenggara negara dapat digugat di PTUN.

**Kata kunci:** Tindakan Faktual; Pengaturan; KTUN

### Abstract

*Changes in the regulation of factual actions by the government. Prior to the existence of the PTUN Law, citizens who were aggrieved by the actions of state or government administrators were submitted to a civil judge in the general court. The cases due to unlawful acts committed by the state administrator *Onrechtmatig Overheidsdaad* were filed using article 1365 of the Civil Code with the government as the defendant. Because the losses obtained are civil. This has caused polemics, the legal actions taken by state administrators are civil or public law. The purpose of this investigation is to find out the change in the regulation of factual actions by the government and to find out the legal protection for the people for the factual actions of the government. This study uses a normative juridical approach method, which is an approach method using a positivist conception of legis. The normative juridical approach is intended as an effort to bring the problem under study closer to the normative nature of law. The results of the study There is a shift in factual actions in Article 87 letter a of Law No. 30 of 2014 concerning Government Administration which requires that every government administrative action, both in the form of written KTUN and factual actions, is an administrative action. Therefore, lawsuits for Unlawful Acts based on factual actions by state administrators can be sued at the State Administrative Court.*

**Keywords:** Factual Action; Settings; KTUN



## PENDAHULUAN

Meskipun di dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak ada pernyataan secara eksplisit bahwa Indonesia adalah negara hukum, bukan berarti negara Indonesia bukan negara hukum. Pada penjelasan umum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara tegas menyebutkan bahwa, Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) bukan *machstaat* serta Indonesia berdasarkan konstitusional bukan absolutisme.

Indonesia termasuk sebagai negara hukum yang demokratis karena di Indonesia menganut konsep negara hukum yang dijalankan dengan mekanisme demokrasi (Basuki &

Subiyakto, 2022; Hayat, 2015; Kaka, 2021; Pralampita, 2024). Hukum di Indonesia diterapkan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan dan juga untuk memberikan batas-batas hubungan hukum antara pemerintahan dan penyelenggara negara di Indonesia yang disebut hukum tata negara dan hukum administrasi negara (Firmansyah & Syam, 2022; Rahim et al., 2023; Zamzami, 2020).

Pemerintah disebut sebagai subjek hukum karena pemerintah sebagai subjek hukum melaksanakan serangkaian tindakan baik tindakan nyata ataupun tindakan hukum (Arofa, 2018). Pemerintah juga disebut sebagai *drager van de rechten en plichten* atau melaksanakan hak dan kewajiban. Tindakan nyata yang disebut diatas sebagai berbagai tindakan yang tidak ada relevansi dengan hukum sehingga tindakan tersebut tidak menimbulkan akibat-akibat hukum (Aji & Sugiarto, 2018; Asyiah, 2016; Mulyadi et al., 2025). Tindakan hukum merupakan berbagai macam tindakan yang menurut sifatnya menimbulkan akibat hukum tertentu, atau "*Een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten*" atau sering disebut tindakan hukum artinya berguna menciptakan hak dan kewajiban. Sebelum digunakan di hukum administrasi negara, tindakan hukum merupakan istilah yang berasal dari hukum perdata (*het woord rechtshandeling is ontleend aan de dogmatick van het burgerlijk recht*), baru kemudian diterapkan di hukum administrasi negara yang disebut sebagai tindakan hukum administrasi negara (*administratieve rechtshandeling*).

Pemerintah dalam melakukan berbagai tindakan hukum, dapat bersinggungan dengan masyarakat. Bersinggungan yang dimaksud adalah bersinggungan antara kepentingan publik dengan kepentingan pribadi masyarakat selaku subjek hukum perdata maupun hukum public (Agustalita & Yuherawan, 2023; Aritama, 2022; Bimasakti, 2020). Tindakan hukum yang berbenturan dengan masyarakat akan merugikan bagi kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Masyarakat yang dirugikan akibat tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah, sebelum adanya Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, mengajukan gugatan kepada hakim perdata yang berada di peradilan umum. Karena kerugian bersifat keperdataan, gugatan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap penyelenggara negara atau pemerintah karena perbuatan melawan hukum, diajukan menggunakan pasal 1365 KUHPerdata (Apriani, 2021; Gusman et al., 2021; Malau et al., 2023). Hal ini menimbulkan polemik bahwa tindakan hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara ini bersifat keperdataan atau bersifat publik.

Penelitian ini mengkaji empat studi terdahulu untuk memahami konteks akademik tindakan faktual dalam hukum administrasi negara. Adiguna Bimasakti (2018) mengidentifikasi pergeseran paradigma yang memasukkan tindakan faktual ke dalam ranah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) pasca UU No. 30 Tahun 2014, namun belum mengeksplorasi implikasi praktisnya. Asimah Dewi (2020) menemukan bahwa meskipun secara normatif PTUN berwenang mengadili tindakan faktual, dalam praktiknya masih terdapat hambatan berupa ketidakpahaman hakim dan minimnya pedoman teknis. Selanjutnya, Fellista Erysta Aji dan Laga Sugiarto (2018) menganalisis ambiguitas normatif dalam rumusan UU AP yang menyatukan "penetapan tertulis" dengan "tindakan faktual", sehingga memerlukan penafsiran yang sistematis. Terakhir, Robby Nur Hikmah dkk. (2023) mengkaji putusan konkret dan mengungkapkan bahwa meskipun PTUN telah mengakui tindakan faktual sebagai objek gugatan, terdapat inkonsistensi penalaran antar putusan yang menunjukkan belum adanya kesatuan pemahaman.

Dari keempat penelitian tersebut, dapat disimpulkan bahwa meskipun telah ada upaya akademik untuk menganalisis perubahan pengaturan tindakan faktual, masih terdapat kesenjangan penelitian. Kesenjangan tersebut terutama terletak pada belum adanya analisis komprehensif tentang transformasi konseptual tindakan faktual jika dibandingkan antara rezim hukum sebelum dan sesudah UU AP. Selain itu, diperlukan evaluasi yang lebih sistematis terhadap implikasi yuridis perluasan KTUN bagi perlindungan hukum masyarakat, serta identifikasi solusi normatif untuk mengatasi ambiguitas dan multitafsir akibat ketiadaan penjelasan teknis dalam undang-undang.

Penelitian ini memiliki urgensi tinggi dalam konteks perkembangan hukum administrasi negara. Dari perspektif teoretis, perubahan pengaturan tindakan faktual merupakan manifestasi evolusi paradigma hukum administrasi dari pendekatan formalistik yang fokus pada keputusan tertulis menuju pendekatan substantif yang mengakui dampak hukum dari tindakan nyata pemerintah. Perubahan ini memerlukan rekonstruksi konseptual agar perluasan objek sengketa dapat diimplementasikan secara efektif. Dari sisi praktis, ambiguitas rumusan Pasal 87 huruf a UU AP telah menciptakan ketidakpastian hukum bagi praktisi hukum, hakim, dan masyarakat. Ketidadaan pedoman teknis menyebabkan inkonsistensi putusan dan berpotensi menghambat akses masyarakat terhadap keadilan. Sementara itu, dari perspektif perlindungan hak asasi manusia, kemampuan menggugat tindakan faktual di Peradilan Tata Usaha Negara merupakan elemen krusial dalam sistem checks and balances negara hukum. Tanpa kontrol yudisial yang efektif, masyarakat rentan mengalami ketidakadilan tanpa jalan penyelesaian yang memadai.

Penelitian ini menawarkan kebaruan melalui analisis komparatif sistematis antara rezim hukum sebelum dan sesudah UU No. 30 Tahun 2014, untuk mengidentifikasi transformasi konseptual, normatif, dan prosedural. Selain itu, penelitian ini menyumbangkan kerangka interpretasi yuridis orisinal untuk mengatasi ambiguitas normatif, sekaligus mengintegrasikan analisis yuridis-normatif dengan kajian empiris berdasarkan putusan-putusan PTUN. Pendekatan integratif ini memungkinkan pemahaman yang utuh mengenai apa yang seharusnya dan apa yang terjadi dalam praktik. Lebih lanjut, penelitian ini secara eksplisit menempatkan dimensi perlindungan hukum masyarakat sebagai fokus sentral, sehingga rekomendasinya berorientasi pada penguatan mekanisme perlindungan hak warga negara, sesuai dengan prinsip negara hukum dan hak asasi manusia.

Berdasarkan urgensi tersebut, penelitian ini memiliki dua tujuan utama. Pertama, untuk menganalisis secara komprehensif perubahan pengaturan tindakan faktual, termasuk identifikasi perbedaan konseptual dan evaluasi implikasi yuridis dari perluasan definisi KTUN. Kedua, untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi mekanisme perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan faktual, baik secara preventif maupun represif, termasuk menganalisis aksesibilitas dan efektivitas gugatan di PTUN.

Dari segi manfaat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan ilmu hukum administrasi negara dan menjadi referensi akademik. Secara praktis, penelitian ini bertujuan memberikan panduan operasional bagi praktisi hukum serta rekomendasi kebijakan bagi pembuat peraturan. Implikasi penelitian bersifat multidimensional: secara yuridis untuk memperkuat kepastian hukum, secara institusional untuk meningkatkan kapasitas PTUN dalam fungsi kontrol yudisial, dan secara sosial untuk menguatkan akses masyarakat terhadap keadilan serta perlindungan hak warga negara dalam berhadapan dengan kekuasaan negara.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (*normative juridical approach*), yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis bahan-bahan hukum (*legal materials*) untuk menemukan norma, asas, dan doktrin hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian. Pendekatan ini menggunakan konsepsi legis positivis, yang memandang hukum sebagai norma tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, bersifat mandiri (*autonomous*), tertutup (*closed system*), dan terlepas dari norma-norma sosial yang ada di masyarakat. Pendekatan yuridis normatif dimaksudkan sebagai upaya untuk mendekatkan masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang normatif, di mana hukum dikaji sebagai suatu sistem norma yang koheren dan logis.

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menganalisis perubahan pengaturan tindakan faktual oleh pemerintah dengan cara mengkaji secara mendalam ketentuan-ketentuan hukum positif yang relevan, terutama UU No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 jo. UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta peraturan pelaksana dan Surat Edaran Mahkamah Agung yang terkait.

Sebagai penelitian yuridis normatif yang mengutamakan kajian terhadap bahan-bahan pustaka dan dokumen hukum, penelitian ini tidak memerlukan lokasi penelitian fisik dalam pengertian penelitian empiris. Lokasi penelitian dalam konteks penelitian normatif adalah "lokasi konseptual" berupa sistem hukum positif Indonesia, khususnya subsistem hukum administrasi negara dan peradilan tata usaha negara. Namun demikian, untuk keperluan pengumpulan bahan hukum dan dokumen putusan, penelitian ini dilakukan di perpustakaan hukum, pusat dokumentasi dan informasi hukum, serta mengakses basis data hukum online yang menyediakan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.

Dalam penelitian yuridis normatif, konsep populasi dan sampel berbeda dengan penelitian empiris. "Populasi" dalam penelitian ini adalah keseluruhan bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian, mencakup seluruh peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan tindakan faktual pemerintah dan objek sengketa tata usaha negara. "Sampel" dalam penelitian normatif adalah bahan hukum spesifik yang dipilih untuk dikaji secara mendalam berdasarkan relevansinya dengan rumusan masalah penelitian.

Dalam penelitian ini, sampel bahan hukum primer meliputi: (1) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya (UU No. 9 Tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009); (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; (3) KUHPdata, khususnya Pasal 1365 tentang perbuatan melawan hukum; (4) Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan; dan (5) putusan-putusan PTUN yang relevan dengan gugatan tindakan faktual.

Sampel bahan hukum sekunder meliputi buku-buku teks hukum administrasi negara, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan karya ilmiah lainnya yang membahas tindakan faktual, perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*Onrechtmatig Overheidsdaad*), dan objek sengketa tata usaha negara. Sampel bahan hukum tertier meliputi kamus hukum, ensiklopedia

hukum, dan indeks peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk membantu pemahaman terminologi dan konsep hukum.

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan dan studi dokumen secara sistematis, yang melibatkan identifikasi, klasifikasi, pencatatan, dan dokumentasi bahan hukum. Sumber data utama terdiri dari bahan hukum primer yang otoritatif, seperti UU Peradilan Tata Usaha Negara, UU Administrasi Pemerintahan, KUHPerdata, UUD 1945, serta putusan-putusan PTUN dan Surat Edaran Mahkamah Agung terkait tindakan faktual. Untuk memperkaya analisis, penelitian ini juga memanfaatkan bahan hukum sekunder seperti buku teks, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tertier berupa kamus dan ensiklopedia hukum sebagai alat bantu.

Selanjutnya, teknik analisis data yang diterapkan adalah analisis kualitatif deskriptif dengan pendekatan yuridis normatif. Proses analisis diawali dengan sistematisasi bahan hukum berdasarkan relevansinya dengan rumusan masalah, dilanjutkan dengan interpretasi hukum menggunakan metode penafsiran gramatikal, sistematis, teleologis, dan historis terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku, khususnya mengenai tindakan faktual dalam UU Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan sistematisasi dan interpretasi tersebut, penelitian ini kemudian membangun argumentasi logis melalui penalaran deduktif dan induktif. Argumentasi ini mencakup identifikasi perubahan pengaturan tindakan faktual dengan membandingkan UU PTUN dan UU AP, evaluasi implikasi yuridisnya terhadap kompetensi peradilan dan perlindungan hukum masyarakat, serta analisis kritis terhadap ambiguitas dalam rumusan hukum positif. Melalui rangkaian analisis ini, penelitian diharapkan dapat menghasilkan pemahaman yang mendalam dan komprehensif mengenai perubahan pengaturan tindakan faktual beserta implikasinya dalam kerangka sistem hukum administrasi negara Indonesia.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan, penyelenggara negara perlu melakukan tindakan hukum atau tindakan pemerintahan. Bagir mana menyatakan bahwa, setiap waktu terdapat tindakan pemerintahan baik yang ada di pusat maupun di daerah, tindakan tersebut dilakukan baik atas nama negara atau atas nama pemerintah. Maka, setiap orang atau kelompok masyarakat, selalu berhadapan dengan tindakan administrasi pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pemerintah, pemerintah berpotensi melakukan suatu tindakan hukum yang dapat melanggar hukum. Tindakan tersebut meliputi tindakan faktual dan juga tindakan hukum.

Atmosudirjo menyarakkan bahwa tindakan administrasi pemerintah tidak selalu berakibat hukum bagi masyarakat, karena setiap tindakan administrasi pemerintahan sifatnya tidak selalu menciptakan akibat hukum dan juga menimbulkan akibat hukum atas tindakan administrasi pemerintaham.

Ketika mengidentifikasi segala kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelenggara negara, maka sama-sama menggunakan istilah tindakan administrasi pemerintahan dan istilah perbuatan yang dilakukan pemerintahan, istilah ini memiliki arti yang sama. Tindakan pemerintahan dalam bahasa belanda yaitu *Bestuurshandelingen*.

Pemerintah selaku subjek hukum melakukan tindakan yang disebut sebagai tindakan pemerintah. Perbuatan hukum dibagi menjadi 2, yaitu perbuatan hukum dan perbuatan yang bukan perbuatan hukum, hal ini dijelaskan oleh Mochtar kusumaatmadja dan B. Arief sidharta.

Artinya bahwa bukan merupakan perbuatan hukum adalah perbuatan yang dilaksanakan memiliki akibat hukum, tetapi akibat hukum ini tidak ada maksud dan tujuan yang dilakukan oleh subyek hukum dan juga perbuatan yang bukan merupakan perbuatan hukum ini bertentangan dengan kaidah hukum dan dapat merugikan pada subjek hukum lain.

Berdasarkan teori yang ada, tindakan administrasi memiliki 2 macam, yaitu tindakan material atau tindakan biasa atau disebut sebagai tindakan faktual dan tindakan hukum. Secara administratif, tindakan faktual atau tindakan material disebut sebagai tindakan biasa karena tindakan ini tidak memiliki akibat hukum, maka disebut sebagai tindakan faktual. Jika tindakan hukum berakibat hukum secara administratif. Tindakan faktual yang secara administratif tidak memiliki akibat hukum, terdapat 2 jenis yaitu tindakan aktif dan tindakan pasif. Tindakan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemerintah yang didasari oleh norma-norma hukum dan bertujuan untuk menciptakan akibat hukum disebut sebagai tindakan hukum penyelenggara negara. Sedangkan serangkaian tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara negara yang bertujuan melayani kebutuhan masyarakat dan tidak memiliki tujuan untuk menimbulkan akibat hukum disebut sebagai tindakan faktual penyelenggara negara.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 1 angka 8 memberikan pengertian tindakan administrasi sebagai : “Tindakan Administrasi Pemerintah yang selanjutnya disebut sebagai Tindakan adalah Perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggara pemerintahan.”

Artinya bahwa tindakan hukum penyelenggara negara memiliki unsur :

1. Berdasarkan pasal tersebut, tindakan administrasi pemerintahan dilaksanakan oleh aparatur pemerintah yang memiliki kedudukan sebagai penguasa ataupun alat kelengkapan negara;
2. Serangkaian tindakan pemerintah dilaksanakan untuk menjalankan roda pemerintahan;
3. Tindakan yang diatur pada pasal tersebut memiliki tujuan untuk menciptakan akibat hukum;
4. Tindakan administrasi pemerintahan menurut pasal diatas memiliki tujuan guna kepentingan umum;
5. Memiliki makna bahwa tindakan administrasi pemerintahan berdasarkan aturan dan wewenang pemerintah.

Tindakan yang dilakukan penyelenggara negara digolongkan menjadi 3 jenis :

1. Melaksanakan tindakan materiil (*Materiele daad*);
2. Mengeluarkan peraturan (*Regeling*)
3. Mengeluarkan Keputusan (*Beschikking*)

Berdasarkan penjelasan diatas, bahwa perbuatan hukum yang ada di undang-undang hanyalah tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam hal mengeluarkan keputusan. Jika tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara negara ketika mengeluarkan peraturan dan tindakan pemerintah dalam melaksanakan tindakan sifatnya materiil tidak termasuk tindakan pemerintah yang diatur oleh undang-undang. Maka dari itu, yang dapat dijadikan obyek dalam sengketa peratun yaitu tindakan pemerintah yang bentuknya adalah *beschikking*, tetapi jika tindakan pemerintah yang berbentuk *regelling* tidak dapat dijadikan obyek sengketa dalam peratun.

Penjelasan diatas berbeda dengan yang ada pada undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan. Pada undang-undang tersebut memperluas obyek sengketa TUN dengan menjadikan *materiil daad* atau disebut dengan tindakan materiil merupakan

bagian dari KTUN, sehingga perluasan tersebut tidak sebatas bagian pembuatan, penerbitan dan keabsahan TUN, tetapi juga termasuk tindakan faktual dalam melaksanakan KTUN guna menjalankan roda pemerintahan.

Pada saat melaksanakan tindakan hukum, penyelenggara negara dapat melaksanakan tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum, contohnya adalah IMB, surat keputusan kepegawaian, dll. Tetapi, jika suatu tindakan hukum tidak memiliki tujuan menciptakan akibat hukum, maka termasuk tindakan faktual, contohnya adalah memperbaiki jalan.

Didalam undang-undang administrasi pemerintahan, tindakan penyelenggara negara tidak sebatas mencakup unsur “kehendak” dari suatu pejabat TUN, tetapi juga kondisi obyektif akibat dari suatu tindakan penyelenggara negara atau pemerintah. Maka, tindakan faktual juga secara obyektif dapat menciptakan akibat hukum, dimana akibat hukum ini akan merugikan masyarakat. Contohnya adalah ketika Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jawa Tengah sedang mengecor jalan sehingga perlu membuat lobang, akibat dari membuat lobang tersebut mengakibatkan kecelakaan yang dialami masyarakat. Tindakan yang dilakukan Dinas PU selaku pemerintah tidak secara langsung mencelakakan masyarakat, maka masyarakat yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Pengaturan mengenai tindakan faktual termasuk dalam pelanggaran PMH yang dilakukan penguasa yang disebut sebagai *Onrechtmatige overheid daad* yang diatur pada pasal 1365 KUHPerdata dapat diajukan ke peradilan umum

Pengaturan tentang PMH (Perbuatan Melawan Hukum) pada Pasal 1365 KUHPerdata berbunyi :

”Tiap Perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”

Kemudian didalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan paragraf kelima dijelaskan :

”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”

Dalam Pasal 1 butir 8 yang dimaksud Tindakan adalah :

“Tindakan administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”

Objek sengketa pada tata usaha negara pada pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peratun adalah KTUN yang merupakan suatu “penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat/badan tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Jika pada pasal tersebut diuraikan, maka unsur-unsur dari KTUN adalah :

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh pejabat atau badan TUN
3. Berisi tindakan hukum TUN;
4. Bersifat konkret, individual, final;

5. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Pengertian KTUN sangat berbeda dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan, dimana pada Undang-Undang ini juga mengatur mengenai KTUN yang terdapat pada pasal 87 yang berbunyi :

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara dilingkungan 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 masyarakat

Berdasarkan unsur-unsur KTUN diatas menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Adminsitasi Pemerintahan, sangat berbeda dengan yang ada pada Undang-Undang Peratun. Perluasan unsur-unsur KTUN pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan terdapat pada huruf a, d, e dan f.

Priyamanto Abdoellah menyatakan bahwa, objek sengketa seharusnya diperluas menjadi penetapan tertulis dan penetapan tidak tertulis. Perluasan ini memiliki alasan yaitu jika dilihat dari segi praktik, pemerintah beberapa kali mengeluarkan keputusan atau tindak hukum yang tidak tertulis. Alasan selanjutnya yaitu, jika yang menjadi obyek KTUN adalah hanya keputusan tertulis, hal ini tidak dapat menjamin perlindungan hukumnya. Pengaturan mengenai tindakan faktual merupakan bukti perluasan dari KTUN pada undang-undang administrasi pemerintahan. Tindakan faktual sudah ada didalam sengketa TUN, tetapi sering terjadi salah tafsir mengenai peradilan mana yang berwenang mengadili.

Bukti mengenai tindakan faktual adalah KTUN yaitu terdapat pada pasal 1 angka 8 undang-undang administrasi pemerintahan yaitu : “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 penyelenggara pemerintahan”. Maka, sesuai pasal diatas maka tindakan pemerintah adalah tindakan faktual. Hal ini Juga dikuatkan dengan Surat Edaran MA RI No. 4 Tahun 2016 yang pada diktum E bagian kamar TUN butir 1 menyatakan sebagai berikut :

”Perubahan paradigma beracara di Peradilan Tata Usaha Negara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP): Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara yaitu :

- a. Berwenang mengadili perkara berupa gugatan dan permohonan.
- b. Berwenang mengadili perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, yaitu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan (Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan) yang biasa disebut dengan *onrechtmatige overheidsdaad* (OOD).

Sesuai dengan penjelasan surat edaran diatas, ganti kerugian yang diakibatkan oleh tindakan faktual dapat dilakukan di peratun. Hal ini juga didasari dari ketentuan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan pada pasal 85 :

“(1) Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh Pengadilan.



(2) Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum dan sudah diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini tetap diselesaikan dan diputus oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum.

(3) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh pengadilan umum yang memutus.”

Kemudian pada pasal 76 ayat (3) dan (4) :

“ (3) Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.”

Dan ayat (4)

“Penyelesaian Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) berkaitan dengan batal atau tidak sahnya Keputusan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan tuntutan administratif”.

Berdasarkan penjelasan diatas, terdapat perubahan tentang tindakan faktual yang ada di UUAP yang menyebutkan setiap tindakan administrasi pemerintah yang berbentuk Ketetapan Tata Usaha Negara tertulis maupun tindakan faktual merupakan tindakan administrasi. Menurut penulis, bahwa pasal 87 huruf a UUAP dimaknai bahwa setiap tindakan faktual dari administrasi pemerintahan baik tertulis maupun yang tidak tertulis.

Meskipun menimbulkan problematik hukum karena tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai makna tindakan faktual pada Pasal 87 huruf a UUAP, maka dalam pelaksanaan tindakan faktual para praktisi mengalami kesulitan ketika menafsirkan arti dari tindakan faktual dan berdampak setiap praktisi memiliki tafsir sendiri dan akan berakibat pada putusan yang dikeluarkan. Pasal 87 huruf A UUAP, menjelaskan bahwa penetapan tertulis bagian dari tindakan faktual ini dianggap bertentangan dengan hukum perundang-undangan dan juga pengaturan yang belum jelas karena tidak ada penjelasan tentang penafsiran baru mengenai tindakan faktual yang ada di UUAP.

Sehingga, setiap tindakan faktual yang dilakukan oleh penyelenggara negara yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat merupakan kewenangan PTUN. Karena dasar dari gugatan PMK adalah adanya tindakan faktual yang dilaksanakan oleh penyelenggara negara yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat. Sejak diundangkannya UUAP, seharusnya kewenangan mengadili PMH yang dilakukan oleh penyelenggara negara menjadi kewenangan PTUN. Pengaturan tersebut berdasarkan pasal 85 ayat (1) UUAP yang berbunyi :

“(1) Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh Pengadilan.”

## **KESIMPULAN**

Terdapat pergeseran mengenai tindakan faktual pada Pasal 87 huruf a UUAP yang menjelaskan, setiap tindakan administrasi pemerintah baik berupa KTUN tertulis maupun tindakan faktual merupakan tindakan administrasi. Maka dari itu, gugatan Perbuatan Melawan Hukum yang didasarkan oleh tindakan faktual oleh penyelenggara negara dapat digugat di PTUN. Perlu konsep yang lebih rinci mengenai perluasan tindakan faktual yang masuk dalam pengertian KTUN agar tidak menimbulkan multi tafsir bagi praktisi hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adiguna Bimasakti, M. (2018). Onrechtmatig overheidsdaad oleh pemerintah dari sudut pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum Peratun*, 1(2).
- Agustalita, D. H., & Yuherawan, D. S. B. (2023). Makna kepentingan umum pada kewenangan deponering dalam perspektif kepastian hukum. *Jurnal Suara Hukum*.
- Aji, F. E., & Sugiarto, L. (2018). Pemaknaan perluasan objek sengketa tata usaha negara yang meliputi tindakan faktual. *Justiciabelen: Jurnal Hukum*, 1(1).
- Apriani, T. (2021). Konsep ganti rugi dalam perbuatan melawan hukum dan wanprestasi serta sistem pengaturannya dalam KUH Perdata.
- Aritama, R. (2022). Penipuan dalam hukum pidana dan hukum perdata. *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*.
- Arofa, E. (2018). Korporasi sebagai subjek hukum dan bentuk pemidanaannya dalam tindak pidana korupsi.
- Asimah, D. (2020). Implementasi perluasan kompetensi PTUN dalam mengadili tindakan faktual. *Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan FH Unpad*, 4(1).
- Asyiah, N. (2016). Eksistensi perlindungan hukum warga negara terhadap tindakan pemerintah dalam membuat keputusan administrasi negara. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*.
- Basuki, U., & Subiyakto, R. (2022). 77 tahun negara hukum: Refleksi atas dinamika politik hukum dalam tata hukum menuju masyarakat hukum Indonesia yang demokratis. *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*.
- Bimasakti, M. A. (2020). Merekonstruksi paradigma gugatan *citizen lawsuit* di Indonesia sebagai sengketa administrasi. *Jurnal Hukum & Pembangunan*.
- Erysta Aji, F., & Sugiarto, L. (2018). Pemaknaan perluasan objek sengketa tata usaha negara yang meliputi tindakan faktual. *Justiciabelen*, 1(1).
- Firmansyah, V. Z., & Syam, F. (2022). Penguatan hukum administrasi negara pencegah praktik korupsi dalam diri pemerintahan Indonesia. *INTEGRITAS*.
- Gusman, D., Rosari, A., & Pratama, A. P. R. (2021). Perlindungan warga negara terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah melalui penyelesaian sengketa di peradilan tata usaha negara.
- Hayat. (2015). Keadilan sebagai prinsip negara hukum: Tinjauan teoretis dalam konsep demokrasi.
- Kaka, D. L. (2021). Negara hukum dan demokrasi Pancasila dalam kaitannya dengan hak asasi manusia (HAM).
- Malau, M., Rahmatiar, Y., & Abas, M. (2023). Perbuatan melawan hukum atas penyerobotan tanah milik orang lain dihubungkan dengan Pasal 1365 KUH Perdata. *Binamulia Hukum*.
- Mulyadi, D., Yanuaria, T., & Polontoh, H. M. (2025). Perbuatan melawan hukum dalam paradigma hukum progresif: Refleksi atas kesadaran ber hukum. *Semarang Law Review (SLR)*.
- Nur Hikmah, R., et al. (2023). Perspektif hukum administrasi negara dalam putusan tindakan faktual Nomor 88/G/Tf/2022/PTUN-KKDI sebagai perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah. *Jurnal Pendidikan dan Konseling*, 5(2).
- Pralampita, T. (2024). Negara hukum dan demokrasi terkait implementasinya di Indonesia. *Jurnal ISO: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora*.
- Rahim, A., Azhar, M. A., Rosidah, N. H., Rahmawati, R., & Sunarno, S. (2023). Relevansi asas-asas *good governance* dalam sistem penyelenggaraan hukum administrasi negara. *JlIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*.
- Zamzami, A. (2020). Pelaksanaan fungsi hukum administrasi negara dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. *Yurispruden*.

