

## MENGUGAT KATA: ANALISIS PERNYATAAN PEJABAT TUN SEBAGAI OBYEK GUGATAN PADA PTUN DI INDONESIA

### SUING WORDS: ANALYZING STATEMENTS OF GOVERNMENT OFFICIALS AS THE OBJECT OF LAWSUIT AT THE ADMINISTRATIVE COURT IN INDONESIA

Gerhard Mangara.<sup>1, a, \*</sup>

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas Indonesia

<sup>a</sup> [gerhard.mangara@ui.ac.id](mailto:gerhard.mangara@ui.ac.id)

\* Corresponding author

#### INFO ARTIKEL

##### Histori Artikel

Diterima 24/4/2023

Direvisi 18/08/2023

Disetujui 30/08/2023

##### Kata Kunci

Gugatan Tata Usaha  
Negara, Pernyataan  
Pejabat Tata Usaha  
Negara, Perbuatan  
Melawan Hukum  
Oleh Pemerintah

##### Keywords

Administrative  
Lawsuits,  
Administrative  
Officials' Statements,  
An Unlawful Act by  
The Government

#### ABSTRAK

Ilmu pengetahuan dan praktik terkait peradilan tata usaha negara di Indonesia akhir-akhir ini menunjukkan perkembangan yang pesat. Saat ini gugatan pada peradilan tata usaha negara di Indonesia tidak hanya dapat diajukan atas keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh Pemerintah yang dinilai melawan hukum saja, namun juga termasuk tindakan faktual Pemerintah. Hal ini memicu diskusi baru terkait kemungkinan pernyataan pejabat tata usaha negara yang disampaikan dalam forum resmi yang dianggap melawan hukum dapat diajukan gugatan pada peradilan tata usaha negara di Indonesia atas dasar perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Tulisan ini mencoba untuk menganalisis prospek dan tantangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia berdasarkan analisis putusan terkait di Indonesia.

Science and practice related to state administrative courts in Indonesia have recently shown rapid development. Currently, lawsuits at the state administrative courts in Indonesia can not only be filed on state administrative decisions issued by the Government which is considered against the law but also include factual actions of the Government. This triggered a new discussion regarding the possibility that state administration officials' statements submitted in an official forum deemed to be against the law could be filed in a state administrative court in Indonesia based on an unlawful act by the government. This paper attempts to analyze the prospects and challenges of state administration officials' statements as objects of state administrative lawsuits in Indonesia based on the analysis of related decisions in Indonesia.



<https://doi.org/10.25216/peratun.622023.167-202>



© 2023. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Lahirnya undang-undang yang mengatur terkait peradilan tata usaha negara di Indonesia<sup>1</sup> tidak dapat dilepaskan dari tujuan dari peradilan tata usaha negara itu sendiri, yaitu untuk menjamin pemenuhan keadilan bagi warga negara serta mewujudkan pemerintahan yang baik.<sup>2</sup> Hal ini disebabkan kedudukan badan/pejabat tata usaha negara lebih tinggi daripada rakyat biasa yang merupakan orang/badan hukum perdata, sehingga adanya peradilan tata usaha negara bertujuan untuk menghadirkan persamaan hukum antara rakyat kebanyakan dengan pejabat tanpa terkecuali.<sup>3</sup> Tujuan tersebut coba diwujudkan melalui putusan hakim pada lingkungan peradilan tata usaha negara, baik tingkat pertama, banding maupun kasasi.<sup>4</sup> Dalam perkembangan sejarah, undang-undang yang mengatur terkait peradilan tata usaha negara di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan yang berdasarkan pada alasan untuk memenuhi tujuan dari peradilan tata usaha negara tersebut.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Undang-undang pertama di Indonesia yang mengatur terkait peradilan tata usaha negara adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344

<sup>2</sup> Hal ini sebagaimana termuat pada salah satu poin bagian menimbang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut: bahwa untuk menyelesaikan sengketa tersebut diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat. Lihat: *Ibid.* Selain itu, pemerintahan yang baik dimaksudkan sebagai suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintah yang baik, demokratis, dan efektif, selain sebagai suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah yang baik juga merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Lihat: Maridjo, "Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih," *Magistra Law Review*, Vol. 2, No. 1, (Januari 2021), hlm. 45.

<sup>3</sup> Kedudukan badan/pejabat tata usaha negara yang lebih tinggi dibandingkan rakyat biasa disebabkan karena badan/pejabat tata usaha negara menguasai segala aspek hukum yang berkaitan dengan obyek gugatan, juga dikarenakan badan/pejabat tata usaha negara memiliki fasilitas, kemampuan keuangan dan kemampuan pengetahuan. Selain itu, rakyat biasa yang menjadi penggugat juga belum tentu mereka mengetahui betul peraturan perundang-undangan yang dijadikan sumber untuk dikeluarkannya keputusan yang digugat. Lihat: Edi Pranoto, "Asas Keaktifan Hakim (Litis Domini) dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara," *Jurnal Spektrum Hukum*, Vol. 16, No. 2, (2019), hlm. 90 dan 95.

<sup>4</sup> Lihat: Maridjo, "Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara," hlm. 46.

<sup>5</sup> Sampai dengan tulisan ini dibuat, terdapat dua kali perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas

Disahkannya undang-undang yang mengatur terkait administrasi pemerintahan kemudian membawa dampak besar bagi praktik peradilan tata usaha negara di Indonesia.<sup>6</sup> Jika sebelumnya obyek gugatan pada peradilan tata usaha negara terbatas hanya pada keputusan tata usaha negara yang bersifat konkret, individual dan final, maka saat ini tindakan faktual pemerintah yang bersifat abstrak dan umum juga dapat menjadi obyek yang dapat dipersengketakan pada peradilan tata usaha negara di Indonesia.<sup>7</sup> Perubahan tersebut tidak dapat terlepas dari perkembangan ilmu pengetahuan dan doktrin di bidang hukum terkait obyek gugatan pada peradilan tata usaha negara, salah satunya tindakan faktual pemerintah.<sup>8</sup> Dampak besar yang diakibatkan oleh undang-undang yang mengatur terkait administrasi pemerintahan ini juga membawa pengaruh pada putusan hakim peradilan tata usaha negara, terutama yang berkaitan dengan tindakan faktual sebagai obyek sengketa pada pengadilan.<sup>9</sup>

---

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380; Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079.

<sup>6</sup> Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang disahkan pada tanggal 17 Oktober 2014. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601,

<sup>7</sup> Untuk penjelasan lebih lengkap terkait hal ini, silahkan lihat pada tulisan ini, tepatnya pada Bagian C: Perkembangan Obyek Gugatan Tata Usaha Negara di Indonesia.

<sup>8</sup> Hal ini dapat dilihat pada ruang lingkup keputusan tata usaha negara berdasarkan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi sebagai berikut: Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai: a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601, Ps. 87.

<sup>9</sup> Salah satu contoh putusan terkenal yang berkaitan dengan tindakan faktual pemerintah adalah Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan nomor perkara 230/G/TF/2019/PTUN.JKT. Dalam putusan tersebut, majelis hakim menyatakan bahwa Tindakan Faktual Pemerintah untuk melambatkan akses internet, memblokir dan memperpanjang pemblokiran layanan data, baik di beberapa/seluruh wilayah Papua dan Papua Barat sejak 19 Agustus – 9 September 2019 adalah perbuatan melawan hukum dan dengan demikian, majelis hakim mengabulkan seluruh gugatan para penggugat. Untuk pertimbangan hakim terkait putusan ini dapat melihat: Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Nomor 230/G/TF/2019/PTUN.JKT, hlm. 208-279.

Dampak tersebut menimbulkan diskusi baru terkait kemungkinan pernyataan pejabat tata usaha negara yang disampaikan dalam forum resmi yang dianggap melawan hukum dapat diajukan gugatan pada peradilan tata usaha negara di Indonesia atas dasar perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Hal ini disebabkan pernyataan seseorang dalam kapasitasnya sebagai pejabat tata usaha negara tidak dapat lepas dari unsur kesalahan yang berpotensi melawan hukum.<sup>10</sup> Pembiaran atas pernyataan pejabat tata usaha negara yang berpotensi melawan hukum dapat berakibat fatal pada pemenuhan keadilan bagi korban yang dirugikan atas pernyataan pejabat tata usaha negara tersebut.<sup>11</sup> Untuk itulah, penelitian ini bertujuan menganalisis peluang dan rintangan perkembangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara dalam praktek peradilan tata usaha negara di Indonesia.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, penulis merumuskan rumusan masalah untuk memberikan batasan terhadap permasalahan apa yang akan diulas pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara dalam praktek peradilan tata usaha negara di Indonesia?
2. Bagaimana prospek dan tantangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia?

---

<sup>10</sup> Salah satu contohnya adalah pernyataan Jaksa Agung dalam rapat kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2022 yang menyebutkan bahwa: “...Peristiwa Semanggi I dan Semanggi II yang sudah ada hasil rapat paripurna DPR RI yang menyatakan bahwa peristiwa tersebut bukan merupakan pelanggaran HAM berat, seharusnya Komnas HAM tidak menindaklanjuti karena tidak ada alasan untuk dibentuknya Pengadilan ad hoc berdasarkan hasil rekomendasi DPR RI kepada Presiden untuk menerbitkan Keppres pembentukan Pengadilan HAM ad hoc sesuai Pasal 43 ayat (2) UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM....” Pernyataan tersebut kemudian digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta oleh keluarga korban Tragedi Semanggi I dan II yang menganggap pernyataan tersebut mengandung kebohongan (*bedrog*) dan melawan hukum. Lihat: Kontras, “Menggugat Jaksa Agung RI Kasus Semanggi I dan II adalah Pelanggaran HAM berat,” <https://kontras.org/2020/05/12/menggugat-jaksa-agung-ri-kasus-semanggi-i-dan-semanggi-ii-adalah-pelanggaran-ham-berat/>, diakses 24 Juli 2022.

<sup>11</sup> Dalam kasus pernyataan Jaksa Agung, pihak yang dirugikan adalah Ibu Sumarsih yang merupakan ibu dari Bernardinus Realino Norma Irmawan (Wawan) yang merupakan korban tewas pada tanggal 13 November 1998 dalam peristiwa Tragedi Semanggi I dan Ibu Ho Kim Ngo merupakan ibu dari Yap Yun Hap yang merupakan korban tewas pada peristiwa Tragedi Semanggi II pada 24 September 1999. Lihat: Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan No. 99/G/TF/2020/PTUN.JKT, hlm. 6-7.

## II. PEMBAHASAN

### A. Pernyataan Pejabat Tata Usaha Negara

Langkah awal yang harus dilakukan dalam topik penelitian ini adalah membahas terkait pernyataan pejabat tata usaha negara, di mana pembahasan ini akan menimbulkan berbagai pertanyaan untuk dikaji lebih jauh. Pertanyaan-pertanyaan tersebut seperti definisi pernyataan pejabat tata usaha negara serta cara menentukan jenis pernyataan pejabat tata usaha negara yang dapat dimasukkan sebagai obyek yang dapat dipersengketakan dalam peradilan tata usaha negara. Kedua pertanyaan tersebut menjadi penting untuk menjawab kemungkinan pernyataan pejabat tata usaha negara yang dianggap melawan hukum dapat diajukan gugatan pada peradilan tata usaha negara di Indonesia. Semua pertanyaan tersebut akan dijawab pada bagian ini.

Pertama adalah mendefinisikan apa yang dimaksud dengan pernyataan pejabat tata usaha negara. Karena konsep ini terdiri dari dua kata, yaitu pernyataan dan pejabat tata usaha negara, maka fokus pembahasan pertama-tama akan menganalisis definisi dari pernyataan terlebih dahulu. Terdapat beberapa definisi terkait pernyataan tergantung maksud dan tujuan kata tersebut digunakan. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Edisi V mendefinisikan pernyataan dalam dua arti sesuai konteks pemakaiannya<sup>12</sup>, sementara menurut Kamus Hukum Online Indonesia, pernyataan didefinisikan sebagai serangkaian maksud yang diwujudkan melalui serangkaian kata-kata.<sup>13</sup> Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia,

<sup>12</sup> Arti pertama dari kata pernyataan menurut KBBI Edisi V adalah “hal menyatakan; tindakan menyatakan,” dengan contoh kalimat adalah sebagai berikut: Presiden mengirimkan **pernyataan** belasungkawa kepada keluarga korban gempa bumi di daerah itu. Sementara arti kedua dari kata pernyataan menurut KBBI Edisi V adalah “permakluman; pemberitahuan,” dengan contoh kalimat adalah sebagai berikut: **Pernyataan** keputusan hubungan diplomatik antar kedua negara itu dikeluarkan tiga hari setelah peringatan terakhir tidak diindahkan. Lihat: KBBI Daring, “Pernyataan,” <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pernyataan>, diakses 23 Juli 2022. Khusus untuk arti pertama dari kata pernyataan sebagai “hal menyatakan; tindakan menyatakan,” jika ditelusuri lebih lanjut, maka kata menyatakan sendiri memiliki tiga arti menurut KBBI Edisi V, yaitu “menerangkan; menjadikan nyata; menjelaskan,” dengan contoh kalimat: ucapannya belum **menyatakan** siapa di antara mereka yang bersalah; “menunjukkan; memperlihatkan; menandakan,” dengan contoh kalimat: daftar itu **menyatakan** betapa banyaknya korban yang jatuh; dan “mengatakan; mengemukakan (pikiran, isi hati); melahirkan (isi hati, perasaan, dan sebagainya); memperlakukan (perang),” dengan contoh kalimat: anak cucunya **menyatakan** setuju; ia **menyatakan** terima kasihnya kepada pengurus. Lihat: KBBI Daring, “Menyatakan,” <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/menyatakan>, diakses 23 Juli 2022.

<sup>13</sup> Lihat: Kamus Hukum Online Indonesia, “Pernyataan,” <https://kamushukum.web.id/arti-kata/pernyataan/>, diakses 23 Juli 2022.

terdapat dua undang-undang yang mendefinisikan pernyataan sesuai konteks undang-undang tersebut. Undang-undang yang pertama adalah terkait bantuan timbal balik dalam masalah pidana, di mana pernyataan didefinisikan sebagai keterangan yang diberikan saksi, ahli dan/atau terdakwa melalui media tulisan/elektronik pada sidang pengadilan.<sup>14</sup> Sementara undang-undang yang kedua adalah terkait perjanjian internasional dalam konteks hukum internasional, di mana pernyataan/*declaration* didefinisikan sebagai pernyataan sepihak suatu negara tentang penafsiran mengenai suatu ketentuan dalam perjanjian internasional.<sup>15</sup> Dari berbagai definisi terkait pernyataan di Indonesia, penulis mendefinisikan pernyataan sebagai: “serangkaian maksud/pemahaman dalam pikiran dan/atau isi hati seseorang yang diwujudkan melalui serangkaian kata-kata dan disampaikan secara tertulis, lisan, elektronik, dan/atau media lain dengan maksud untuk dipahami oleh orang lain.”<sup>16</sup>

Kemudian fokus pembahasan kedua akan menganalisis definisi dari pejabat tata usaha negara. Pengertian dari pejabat tata usaha negara sendiri terdapat pada undang-undang terkait peradilan tata usaha negara di Indonesia, di mana pejabat yang dimaksud adalah pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan sesuai peraturan.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana yang berbunyi sebagai berikut: Pernyataan adalah keterangan yang diberikan oleh saksi, ahli, terdakwa yang dituangkan dalam bentuk tulisan atau direkam secara elektronik seperti rekaman, kaset, video, atau bentuk lain yang dapat dipersamakan dengan itu tentang apa yang diketahui, dilihat, didengar, atau dialami sendiri. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana*, UU No. 1 Tahun 2006, LN No. 18 Tahun 2006, TLN No. 4607, Ps. 1 angka 2.

<sup>15</sup> Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang berbunyi sebagai berikut: Pernyataan (Declaration) adalah pernyataan sepihak suatu negara tentang pemahaman atau penafsiran mengenai suatu ketentuan dalam perjanjian internasional, yang dibuat ketika menandatangani, menerima, menyetujui, atau mengesahkan perjanjian internasional yang bersifat multilateral, guna memperjelas makna ketentuan tersebut dan tidak dimaksudkan untuk mempengaruhi hak dan kewajiban negara dalam perjanjian internasional. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Perjanjian Internasional*, UU No. 24 Tahun 2000, LN No. 185 Tahun 2000, TLN No. 4012, Ps. 1 angka 6.

<sup>16</sup> Definisi ini penulis rangkum dari keempat sumber terkait definisi pernyataan di Indonesia pada kalimat sebelumnya yang jika dianalisis memiliki 5 (lima) unsur di dalamnya, yaitu: 1) serangkaian maksud/pemahaman; 2) dalam pikiran dan/atau isi hati seseorang; 3) diwujudkan melalui serangkaian kata-kata; 4) disampaikan secara tertulis, lisan, elektronik, dan/atau media lain; dan 5) untuk dipahami oleh orang lain.

<sup>17</sup> Definisi pejabat tata usaha negara secara lengkap dapat dilihat pada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut: Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344, Ps. 1 angka 8. Sementara definisi tata usaha negara sendiri masih terdapat pada



Penentuan pihak dimaksud dengan pejabat tata usaha negara/ yang melaksanakan urusan pemerintahan dalam hal ini disesuaikan secara fungsional, sehingga yang disebut sebagai pejabat tata usaha negara tidak hanya terbatas pada pejabat resmi negara saja, namun juga termasuk pihak-pihak yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan tugas/fungsi urusan pemerintahan, baik itu yang menjadi wewenangnya atau karena ada wewenang yang dilimpahkan padanya.<sup>18</sup> Selain itu, penentuan seseorang sebagai pejabat tata usaha negara juga dilihat pada kewenangan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melekat pada dirinya untuk melaksanakan suatu bidang urusan pemerintahan.<sup>19</sup> Dengan demikian, pihak-pihak yang berada di luar pejabat resmi negara,<sup>20</sup> termasuk dalam hal ini adalah senat perguruan tinggi negeri,<sup>21</sup> dapat disebut sebagai pejabat tata

---

undang-undang dan pasal yang sama dengan definisi pejabat tata usaha negara, tepatnya pada Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut: Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Ps. 1 angka 7 dan 8.

<sup>18</sup> Lihat: W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta, Universitas Atmajaya, 1999). Lihat juga: Hukumonline, "Apakah Senat Perguruan Tinggi Negeri Termasuk Pejabat TUN?" [https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-senat-perguruan-tinggi-negeri-termasuk-pejabat-tun-lt5ba768c71e07a#\\_ftn1](https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-senat-perguruan-tinggi-negeri-termasuk-pejabat-tun-lt5ba768c71e07a#_ftn1), diakses 23 Juli 2022.

<sup>19</sup> Lihat: Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993). Lihat juga: Hukumonline, "Apakah Senat Perguruan Tinggi Negeri Termasuk Pejabat TUN?" [https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-senat-perguruan-tinggi-negeri-termasuk-pejabat-tun-lt5ba768c71e07a#\\_ftn1](https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-senat-perguruan-tinggi-negeri-termasuk-pejabat-tun-lt5ba768c71e07a#_ftn1), diakses 23 Juli 2022.

<sup>20</sup> Maksud dari pejabat resmi negara mengacu pada pejabat negara berdasarkan Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang berbunyi sebagai berikut: Pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 yaitu: a. Presiden dan Wakil Presiden; b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc; f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi; g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial; i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi; j. Menteri dan jabatan setingkat menteri; k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh; l. Gubernur dan wakil gubernur; m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, UU No. 5 Tahun 2014, LN No. 6 Tahun 2014, TLN No. 5494, Ps. 122.

<sup>21</sup> Senat Perguruan Tinggi Negeri dapat dianggap sebagai pejabat tata usaha negara karena fungsi dan kewenangannya masih berkaitan dengan penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dalam Perguruan Tinggi sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan

usaha negara sepanjang ada kewenangan yang diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada dirinya untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Jika definisi pejabat tata usaha negara digabungkan dengan definisi pernyataan yang telah dirumuskan sebelumnya, maka pernyataan pejabat tata usaha negara dapat didefinisikan sebagai: “serangkaian maksud/pemahaman dalam pikiran dan/atau isi hati seseorang yang diwujudkan melalui serangkaian kata-kata dan disampaikan secara tertulis, lisan, elektronik, dan/atau media lain dengan maksud untuk dipahami oleh orang lain oleh pihak yang mendapat kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada pihak tersebut untuk melaksanakan urusan pemerintahan.”

Setelah membahas terkait definisi pernyataan pejabat tata usaha negara, maka pembahasan berikutnya adalah menentukan jenis pernyataan pejabat tata usaha negara yang dapat dimasukkan sebagai obyek yang dapat dipersengketakan dalam peradilan tata usaha negara. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka langkah selanjutnya adalah menganalisis sumber kewenangan pejabat tata usaha negara dan kaitannya dengan pernyataan pejabat tata usaha negara. Selain itu, analisis hal-hal yang membatasi gugatan terhadap pernyataan pejabat tata usaha negara, seperti hak imunitas, juga akan ditambahkan untuk menjawab cara menentukan pernyataan pejabat tata usaha negara yang dapat dimasukkan sebagai obyek sengketa.

Dalam membahas sumber kewenangan badan/pejabat tata usaha negara, terdapat pembagian sumber dalam tiga bentuk, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.<sup>22</sup>

---

Pendidikan Tinggi yang ditujukan bagi senat Perguruan Tinggi Negeri (PTN) yang berbunyi sebagai berikut: senat Universitas/Institut/Sekolah Tinggi/ Politeknik/Akademi/Akademi Komunitas sebagai unsur penyusun kebijakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, yang menjalankan fungsi penetapan dan pertimbangan pelaksanaan kebijakan akademik; serta dalam Pasal 30 ayat (1) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Pendidikan Tinggi yang ditujukan bagi senat PTN Berbadan Hukum yang berbunyi sebagai berikut: majelis wali amanat sebagai unsur penyusun kebijakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a yang menjalankan fungsi penetapan, pertimbangan pelaksanaan kebijakan umum, dan pengawasan nonakademik. Lihat: Indonesia, *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Pendidikan Tinggi*, PP No. 4 Tahun 2014, LN No. 16 Tahun 2014, TLN No. 5500, Ps. 29 ayat (1) huruf a dan Ps. 30 ayat (1) huruf a. Lihat juga: Hukumonline, “Apakah Senat Perguruan Tinggi Negeri Termasuk Pejabat TUN?” [https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-senat-perguruan-tinggi-negeri-termasuk-pejabat-tun-lt5ba768c71e07a#\\_ftn1](https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-senat-perguruan-tinggi-negeri-termasuk-pejabat-tun-lt5ba768c71e07a#_ftn1), diakses 23 Juli 2022.

<sup>22</sup> Pembagian sumber kewenangan badan/pejabat tata usaha negara tersebut berdasarkan pendapat H. D. van Wijk sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR dengan tiga bentuk, yaitu: a) Atribusi yang merupakan pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembentuk undang-undang kepada organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara; b) Delegasi yang merupakan pelimpahan kewenangan pemerintahan dari satu organ (institusi) pemerintahan kepada organ



Di antara ketiga sumber kewenangan ini, kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang memiliki daya ikat paling kuat dan bersifat asli.<sup>23</sup> Sementara kewenangan delegasi merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari kewenangan atribusi yang melekat pada pejabat tata usaha negara, karena kewenangan delegasi merupakan bentuk pelimpahan dari satu organ kepada organ pemerintahan lainnya<sup>24</sup> dengan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam melakukan pendelegasian kewenangan.<sup>25</sup> Adapun kewenangan mandat tidak disertai pelimpahan kewenangan, sehingga hubungan antara pemberi dan penerima mandat adalah hubungan internal, seperti contoh adalah hubungan menteri dengan pegawainya.<sup>26</sup>

---

pemerintah lainnya; dan c) Mandat yang terjadi ketika organ (institusi) pemerintahan memberikan izin kepada organ lain untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Lihat: Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cet.9 (Jakarta: Rajawali Press, 2018), hlm. 102.

<sup>23</sup> Menurut Ridwan HR, kewenangan atribusi sebagai kewenangan yang memiliki daya ikat paling kuat dan bersifat asli itu tercipta karena kewenangan atribusi berasal dari undang-undang, dimana hal itu ditandai dengan pejabat tata usaha negara yang dapat menciptakan kewenangan baru atau memperluas kewenangan yang sudah ada setelah pejabat tersebut menerima kewenangan atribusi. Selain itu, pejabat tata usaha negara yang menerima kewenangan atribusi merupakan penanggung jawab paling akhir dari pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepadanya. Lihat: *Ibid.*, hlm. 102-103. Lihat juga: Aloysius Eka Kurnia, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Memeriksa Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur tentang Hasil Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9, No. 3 (Desember 2020), hlm. 394.

<sup>24</sup> Pelimpahan kewenangan delegasi dinyatakan secara tegas di dalam suatu peraturan perundang-undangan, baik terkait pejabat tata usaha negara yang dituju maupun bentuk kewenangan yang dilimpahkan tersebut. Lihat: Zaelani, "Pelimpahan Kewenangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9, No. 1 (April 2012), hlm. 122. Lihat juga: Aloysius Eka Kurnia, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara," hlm. 394.

<sup>25</sup> Beberapa persyaratan tersebut antara lain: a) Delegasi harus pasti dalam artian bahwa pejabat pemberi delegasi tidak dapat lagi melaksanakan kewenangan yang telah dilimpahkan tersebut secara sendiri; b) Delegasi harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang artinya bahwa hal tersebut hanya dimungkinkan jika terdapat ketentuan untuk dapat mengalihkan kewenangan secara delegasi dalam peraturan perundang-undangan; c) Delegasi tidak dapat dialihkan kepada bawahan yang artinya bahwa pendelegasian tidak diperkenankan terhadap hubungan hierarki kepegawaian; d) Adanya kewajiban untuk memberikan penjelasan yang artinya bahwa penerima delegasi memiliki hak untuk meminta keterangan perihal pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepadanya; dan e) Adanya peraturan kebijakan yang artinya bahwa pemberi delegasi berkewajiban untuk memberikan petunjuk perihal pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan tersebut. Lihat: Ali Marwan HSB dan Evelyn Martha Julianthi, "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 2 (Juli 2018), hlm. 4. Lihat juga: Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm 104-105. Lihat juga: Aloysius Eka Kurnia, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara," hlm. 394.

<sup>26</sup> Hal ini berakibat pada kewenangan pegawai dalam suatu kementerian untuk dapat mengambil keputusan tertentu atas nama menteri yang bersangkutan, namun perlu dicatat bahwa kewenangan dan tanggung jawab pemberian kewenangan mandat tetap berada pada menteri

Jika mengacu pada definisi pernyataan pejabat tata usaha negara sebelumnya serta dikaitkan dengan sumber kewenangan pejabat tata usaha, maka jenis pernyataan pejabat tata usaha negara yang dapat dimasukkan sebagai obyek yang dapat dipersengketakan adalah pernyataan pejabat tata usaha negara sepanjang dalam rangka melaksanakan kewenangan yang diterimanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melaksanakan urusan pemerintahan. Hal ini disebabkan kewenangan yang diterima pejabat tersebut tetap melekat padanya sampai dinyatakan sebaliknya oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>27</sup> Sebagai contoh, pernyataan Jaksa Agung pada Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2020 merupakan pernyataan pejabat tata usaha negara yang dapat dimasukkan sebagai obyek yang dapat dipersengketakan dalam peradilan tata usaha negara.<sup>28</sup> Adapun pernyataan pejabat tata usaha negara yang tidak dalam

---

tersebut secara hukum, sehingga jika seorang pegawai yang telah diberi mandat mengambil kebijakan secara faktual, maka menteri yang memberikan mandat tersebut tetap bertanggung jawab secara yuridis. Lihat: Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm 105-106. Lihat juga: Aloysius Eka Kurnia, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara," hlm. 395.

<sup>27</sup> Pernyataan ini sesuai dengan pendapat Indroharto yang menyebut bahwa rumusan "berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku" pada definisi Badan/Pejabat Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memiliki dua arti, yaitu: 1) bahwa keabsahan (legalitas) dari setiap perbuatan pemerintah yang dilakukan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara adalah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan 2) bahwa wewenang Badan/Pejabat Tata Usaha Negara hanya berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku saja. Lihat: Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 90. Lihat juga: Sovia Hasanah, "Pengertian Atribusi, Delegasi dan Mandat," <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandat-lt5816ab6ea74a7>, diakses 24 Juli 2022.

<sup>28</sup> Dalam rapat kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2022, Jaksa Agung menyebutkan bahwa: "...Peristiwa Semanggi I dan Semanggi II yang sudah ada hasil rapat paripurna DPR RI yang menyatakan bahwa peristiwa tersebut bukan merupakan pelanggaran HAM berat, seharusnya Komnas HAM tidak menindaklanjuti karena tidak ada alasan untuk dibentuknya Pengadilan ad hoc berdasarkan hasil rekomendasi DPR RI kepada Presiden untuk menerbitkan Keppres pembentukan Pengadilan HAM ad hoc sesuai Pasal 43 ayat (2) UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM...." Pernyataan tersebut kemudian digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta oleh keluarga korban Tragedi Semanggi I dan II yang menganggap pernyataan tersebut mengandung kebohongan (*bedrog*) dan melawan hukum. Lihat: Kontras, "Menggugat Jaksa Agung RI Kasus Semanggi I dan II adalah Pelanggaran HAM berat," <https://kontras.org/2020/05/12/menggugat-jaksa-agung-ri-kasus-semanggi-i-dan-semanggi-ii-adalah-pelanggaran-ham-berat/>, diakses 24 Juli 2022. Lihat juga: Ayomi Amindoni, "Hak asasi manusia: Keluarga korban Semanggi I dan II gugat Jaksa Agung ke PTUN karena sebut peristiwa yang 'mangkrak' selama 22 tahun, bukan pelanggaran berat," <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52634302>, diakses 24 Juli 2022. Pernyataan Jaksa Agung dalam rapat kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2022 dapat digugat dengan alasan karena pernyataan tersebut diucapkan dalam kapasitasnya sebagai Jaksa Agung dan masih masuk dalam rangka melaksanakan kewenangan yang diterima Jaksa Agung berdasarkan

rangka/berhubungan dengan kewenangannya untuk melaksanakan urusan pemerintahan, tidak dapat dimasukkan sebagai obyek yang dapat dipersengketakan.<sup>29</sup>

Selain itu, ada satu batasan lagi yang menyebabkan pejabat tata usaha negara tidak dapat dimasukkan sebagai obyek yang dapat dipersengketakan dalam peradilan tata usaha negara, yaitu adanya hak imunitas.<sup>30</sup> Terdapat beberapa pejabat tata usaha negara di Indonesia yang mendapat hak imunitas, seperti anggota parlemen nasional dan daerah<sup>31</sup>. Namun demikian, pelaksanaan hak imunitas tidak berlangsung secara mutlak untuk segala situasi dan dibatasi hanya dalam situasi tertentu sesuai peraturan

---

peraturan perundang-undangan yang berlaku, salah satunya adalah melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara tindak pidana pelanggaran hak asasi manusia yang berat sesuai Pasal 35 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 11 Tahun 2021, LN No. 298 Tahun 2021, TLN No. 6755, Ps. 35 ayat (1) huruf h.

<sup>29</sup> Sebagai contoh adalah pernyataan Gubernur Jawa Tengah, Ganjar Pranowo yang mengaku ingin menjadi wartawan pada saat ditanya bagaimana kariernya ke depan ketika sudah tidak menjadi gubernur sebagai berikut: "Mau ngelamar jadi wartawan, kamu ajarin saya dulu dong." Lihat: Febrianto Adi Saputro, "Ganjar Terpikir Jadi Wartawan atau Youtuber Usai tak Lagi Jadi Gubernur Jateng," <https://www.republika.co.id/berita/rdw1gv428/ganjar-terpikir-jadi-wartawan-atau-youtuber-usai-tak-lagi-jadi-gubernur-jateng>, diakses 24 Juli 2022. Pernyataan Ganjar Pranowo itu tidak dapat dimasukkan sebagai obyek yang dapat dipersengketakan dalam peradilan tata usaha negara karena pernyataan tersebut diucapkan tidak dalam rangka melaksanakan kewenangan yang diterima Gubernur Jawa Tengah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 9 Tahun 2015, LN No. 58 Tahun 2015, TLN No. 5679, Ps. 65 ayat (2). Lihat juga: Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat*, PP No. 33 Tahun 2018, LN No. 109 Tahun 2018, TLN No. 6224, Ps. 1 ayat (3) dan (4).

<sup>30</sup> Berdasarkan Konvensi Wina 1961, hak imunitas adalah kekebalan dari yurisdiksi perdata dan pidana yang tidak dapat diganggu gugat, dimana kekebalan itu sendiri dapat terdiri dari dua bentuk, yaitu *invioability* (kekebalan terhadap organ-organ pemerintah atau alat kekuasaan negara penerima, dan kekebalan terhadap segala gangguan yang dapat merugikan serta hak untuk mendapatkan perlindungan dari aparat pemerintah negara penerima) serta *immunity* (kekebalan terhadap yurisdiksi pengadilan negara penerima baik dalam bidang hukum pidana maupun bidang hukum keperdataan). Pembahasan hak imunitas dalam topik penelitian ini berkaitan dengan *immunity*. Lihat: Novy Listiana, "Hak Imunitas Pelaksana Undang-Undang Kebijakan Keuangan Negara di Masa Pandemi Covid-19," *Badamai Law Journal*, Vol 5, No. 2 (September 2020), hlm. 280.

<sup>31</sup> Anggota MPR, DPR, DPD RI serta DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai hak imunitas, dimana mereka tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam sidang atau rapat MPR, DPR, DPD RI serta DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota ataupun di luar sidang atau rapat MPR, DPR, DPD RI serta DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR, DPR, DPD RI serta DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 17 Tahun 2014, LN No. 182 Tahun 2014, TLN No. 5568, Ps. 10 huruf e, Ps. 57 ayat (1) dan (2), Ps. 80 huruf f, Ps. 224 ayat (1) dan (2), Ps. 257 huruf e, Ps. 290 ayat (1) dan (2), Ps. 323 huruf f, Ps. 338 ayat (1) dan (2), Ps. 372 huruf f, serta Ps. 388 ayat (1) dan (2).

perundang-undangan yang berlaku.<sup>32</sup> Hal ini dilakukan untuk mencegah penyalahgunaan hak imunitas untuk melawan hukum serta memastikan prinsip *equality before the law* tetap berlaku bagi pejabat tata usaha negara sekalipun.<sup>33</sup> Dengan demikian, pernyataan pejabat tata usaha negara tetap dapat digugat dalam peradilan tata usaha negara sepanjang dalam rangka melaksanakan kewenangan yang diterimanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk melaksanakan urusan pemerintahan serta tidak dilindungi oleh hak imunitas.

## B. Perkembangan Obyek Gugatan Tata Usaha Negara di Indonesia

Pembahasan terkait definisi dan indikator pernyataan pejabat tata usaha negara yang dapat dimasukkan sebagai obyek yang dapat dipersengketakan dalam peradilan tata usaha negara menimbulkan pertanyaan baru terkait kemungkinan pernyataan pejabat tata usaha negara itu sendiri dapat menjadi obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia. Hal ini disebabkan rezim pengaturan terkait peradilan tata usaha negara di Indonesia pada awalnya hanya mengakui obyek gugatan dalam bentuk keputusan tata usaha negara yang bersifat konkret, individual dan final. Namun demikian, perkembangan ilmu pengetahuan dan yurisprudensi hakim turut membawa pengaruh bagi perkembangan peradilan tata usaha negara di Indonesia, khususnya terkait obyek gugatan tata usaha negara. Bagian ini akan secara khusus membahas terkait perkembangan obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia hingga saat ini berdasarkan doktrin dan peraturan perundang-undangan.

Seperti yang telah dijelaskan pada paragraf sebelumnya, pada awalnya obyek gugatan tata usaha negara yang diakui di Indonesia adalah keputusan tata usaha

---

<sup>32</sup> Sebagai contoh, pelaksanaan hak imunitas anggota MPR, DPR, DPD RI serta DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota terbatas hanya sepanjang pendapat dan tindakan yang dilakukan merupakan bagian dari pelaksanaan tugas dan wewenang yang diterima, sehingga pendapat dan tindakan yang dilakukan di luar tugas dan wewenang yang diterima tidak mendapat perlindungan hak imunitas. Lihat: *Ibid.*, Ps. 57 ayat (4), Ps. 224 ayat (4), Ps. 290 ayat (4), Ps. 338 ayat (4), serta Ps. 388 ayat (4). Lihat juga: Supriyadi A Arief, "Dekonstruksi Hak Imunitas Anggota DPR dalam Perspektif Equality Before the Law," *Jambura Law Review*, Vol. 1, No. 1 (Januari 2019), hlm. 30.

<sup>33</sup> Asas *equality before the law* bermakna bahwa: 1) setiap orang tanpa terkecuali berarti tiada seorangpun memiliki keistimewaan atau *privilege* ketika berhadapan dengan hukum; dan 2) kedudukan yang sama berarti menegaskan status setiap orang di depan hukum. Pembatasan hak imunitas bertujuan untuk memastikan prinsip tersebut tetap berlaku bagi pejabat tata usaha negara sekalipun. Lihat: Fence M Wantu, *Hukum Acara Pidana Dalam Teori dan Praktek*, (Yogyakarta: Reviva Cendekia, 2011), hlm. 19. Lihat juga: Supriyadi A Arief, "Dekonstruksi Hak Imunitas," hlm. 33.

negara yang bersifat konkret, individual dan final saja.<sup>34</sup> Adapun penentuan sifat keputusan tata usaha negara dalam tiga bentuk tersebut (konkret, individual, final) merupakan hasil intisari dari berbagai sarjana hukum yang merumuskan apa yang dimaksud sebagai keputusan/*beschikking* itu sendiri.<sup>35</sup> Keputusan tata usaha negara yang bersifat konkret, individual dan final sebagai satu-satunya obyek gugatan tata usaha negara yang diakui di Indonesia terus bertahan walaupun terdapat perubahan pada pengaturan terkait peradilan tata usaha negara di Indonesia.<sup>36</sup> Perubahan besar

<sup>34</sup> Hal ini sesuai definisi Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut: 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 perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344, Ps. 1 angka 3. Adapun bukti eksplisit bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual dan final merupakan satu-satunya obyek gugatan tata usaha negara pada peradilan tata usaha negara di Indonesia pada awalnya dapat dilihat pada Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi sebagai berikut: Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi. Lihat: *Ibid.*, Ps. 53 ayat (1).

<sup>35</sup> Menurut Sjachran Basah, *beschikking* merupakan keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum untuk menyelenggarakan pemerintahan. Lihat: Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 230. Sementara van Wijk berpendapat bahwa *beschikking* merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum). Adapun van der Pot mendefinisikan *beschikking* sebagai pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk (melaksanakan) hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru, mengubah atau menghapus hubungan hukum yang ada. Lihat: Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 87. Lihat juga: Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 75.

<sup>36</sup> Definisi Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak mengalami perubahan daripada sebelumnya, dengan bunyi sebagai berikut: 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 perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Ps. 1 angka 9. Adapun bukti eksplisit bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual dan final merupakan satu-satunya obyek gugatan tata usaha negara pada peradilan tata usaha negara di Indonesia pada Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara juga tidak mengalami perubahan daripada sebelumnya, dengan bunyi sebagai berikut: Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang



baru muncul ketika undang-undang terkait administrasi pemerintahan di Indonesia disahkan.<sup>37</sup>

Perubahan tersebut membawa ledakan besar dalam perubahan pemaknaan keputusan/*beschikking* sebagai obyek sengketa tata usaha negara, di mana keputusan tidak saja berkarakter konkret-individual saja, namun juga dapat bersifat multikarakter, yaitu abstrak-individual dan konkret-umum.<sup>38</sup> Hal ini memungkinkan adanya 4 (empat) variasi sasaran subyek norma hukum yang diimplementasikan pihak pembuat norma dalam instrument atau tindakan hukumnya.<sup>39</sup> Selain itu, perubahan

---

berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380, Ps. 53 ayat (1).

<sup>37</sup> Perubahan pertama dapat dilihat pada ruang lingkup keputusan tata usaha negara berdasarkan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi sebagai berikut: Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai: a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d. bersifat final dalam arti lebih luas; e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601, Ps. 87. Selain itu, perubahan lainnya dapat dilihat pada definisi keputusan tata usaha negara itu sendiri berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi sebagai berikut: Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lihat: *Ibid.*, Ps. 1 angka 7.

<sup>38</sup> Lihat: Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, hlm. 83. Mahkamah Agung sendiri menegaskan perubahan paradigma beracara dalam hal sifat karakteristik obyek gugatan melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 sebagai berikut: a) Konkret-Individual (contoh: keputusan izin mendirikan bangunan, dsb); b) Abstrak-Individual (contoh: keputusan tentang syarat-syarat pemberian perizinan, dsb); c) Konkret-Umum (contoh: keputusan tentang penetapan upah minimum regional, dsb). Lihat: Indonesia, Mahkamah Agung, *Surat Edaran Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*, SEMA No. 4 Tahun 2016, hlm. 13.

<sup>39</sup> Dengan mengutip D.W.P Ruiter, A. Hamid S. Attamimi menguraikan kombinasi norma umum, abstrak, konkret dan individual dalam 4 (empat) variasi sebagai berikut: a) umum-abstrak: apabila matahari terbenam, para pengemudi harus menyalakan lampu kendaraannya; b) umum-konkret: apabila matahari terbenam pada 1 Januari 1991, para pengemudi harus menyalakan lampu kendaraannya; c) individual-abstrak: apabila matahari terbenam, pengemudi A harus menyalakan lampu kendaraannya; dan d) individual-konkret: apabila matahari terbenam pada 1 Januari 1991, pengemudi A harus menyalakan lampu kendaraannya. Lihat: Hamid S Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 316-317.



besar lainnya adalah masuknya tindakan faktual sebagai salah satu bentuk keputusan tata usaha negara yang dapat dijadikan obyek gugatan pada peradilan tata usaha negara. Namun sebenarnya apa yang dimaksud dengan tindakan faktual itu sendiri?

Sayangnya, undang-undang yang mengatur terkait administrasi pemerintahan di Indonesia tidak memberikan pengertian terkait tindakan faktual, sehingga definisi terkait hal itu dijelaskan pada peraturan perundang-undangan di bawahnya, dalam hal ini adalah peraturan yang dibuat oleh Mahkamah Agung.<sup>40</sup> Dari definisi yang diciptakan oleh Mahkamah Agung, tindakan faktual tampak dipersamakan dengan tindakan administrasi/pemerintahan dengan tujuan menyelaraskan dengan pasal lain dalam undang-undang yang mengatur terkait administrasi pemerintahan di Indonesia,<sup>41</sup> di mana tindakan penyamaan ini sesuai dengan pendapat salah satu sarjana hukum.<sup>42</sup> Berdasarkan definisi tindakan faktual, maka pernyataan pejabat tata

<sup>40</sup> Definisi terkait tindakan pemerintahan/faktual dapat dilihat pada Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) yang berbunyi sebagai berikut: Tindakan Pemerintahan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Lihat: Indonesia, Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad)*, Perma Nomor 2 Tahun 2019, Ps. 1 angka 1. Berdasarkan definisi tersebut, terdapat 4 (empat) kriteria untuk menentukan apakah sebuah perbuatan pejabat tata usaha negara dapat disebut sebagai tindakan pemerintahan/faktual atau tidak, yaitu: a. Perbuatan; b. Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya; c. Melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret; dan d. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

<sup>41</sup> Pasal yang dimaksud adalah Pasal 75 dan 76 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dimana kedua pasal tersebut menggunakan konstruksi "tindakan administrasi" sesuai Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan alih-alih menggunakan konstruksi "tindakan faktual." Dengan menyelaraskan tindakan faktual dengan tindakan administrasi, hal ini akan menjadikan kekonsistenan penyebutan istilah antar pasal dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601, Ps. 1 angka 8, Ps. 75-76. Selain itu, penyelarasan tindakan faktual dengan tindakan administrasi juga sesuai dengan padanan istilah *administrative rechtshandeling* serta sejalan dengan tujuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sendiri yang salah satunya bertujuan untuk merevitalisasi eksistensi peradilan tata usaha negara. Lihat: Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 146-147. Lihat juga: Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, hlm. 124-125.

<sup>42</sup> Seorang sarjana hukum Jerman yang Bernama Meinhard Schroder menyebutkan bahwa meskipun tindakan faktual dipahami sebagai tindakan non hukum, namun tindakan faktual tersebut harus memperhatikan kesesuaiannya dengan hukum, sehingga apabila tindakan faktual membawa kerugian bagi pihak tertentu, maka pertanggungjawaban hukum berupa gugatan ganti rugi tidak bisa dilepaskan dari pelaku tindakan faktual tersebut. Lihat: Meinhard Schroder, *Administrative Law in Germany*, dalam Rene J.G.H. Seerden dan Frist Stroink, *Administrative Law of the*

usaha negara dapat dimasukkan sebagai bagian dari tindakan faktual, dan dengan demikian dapat menjadi obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia.<sup>43</sup> Setelah menjawab pertanyaan pada awal bagian ini, pertanyaan berikutnya adalah jenis tindakan faktual dari pernyataan pejabat tata usaha negara beserta kriteria dan praktiknya, di mana jawaban dari pertanyaan tersebut akan dibahas pada bagian berikutnya.

### C. Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

Salah satu bentuk perkembangan dari obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia adalah bahwa tindakan hukum pemerintah yang bersifat faktual dapat digugat pada peradilan tata usaha negara dengan dasar gugatan bahwa tindakan tersebut merupakan bentuk perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Hal ini memunculkan diskusi baru terkait definisi dan kriteria suatu tindakan dapat disebut sebagai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Selain itu, menarik untuk melihat penerapan dasar gugatan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dalam praktik peradilan tata usaha negara di Indonesia. Bagian ini akan mengulas secara khusus terkait hal tersebut.

Sampai saat ini, belum ada satu pun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang memberikan definisi secara jelas dan tegas terkait apa yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Konsep terkait perbuatan melawan hukum oleh pemerintah memang dapat ditemukan dalam peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung, namun peraturan tersebut sama sekali tidak menjawab definisi yang jelas dan tegas terkait perbuatan melawan hukum oleh pemerintah.<sup>44</sup> Hal ini memicu pertanyaan baru

---

*European Union, Its Member States and the United States, A Comparative Analysis*, (Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2007), hlm. 109. Lihat juga: Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, hlm. 122.

<sup>43</sup> Hal ini disebabkan pernyataan pejabat tata usaha negara memenuhi keempat kriteria dari tindakan pemerintah, yaitu: a. Perbuatan; b. Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya; c. Melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret; dan d. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Selengkapnya terkait pembuktian pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai tindakan faktual/administrasi akan dibahas lebih lanjut pada Bagian E: Analisis Putusan terkait Pernyataan Pejabat Tata Usaha Negara di Indonesia (Putusan Nomor 99/G/TF/2020/PTUN.JKT).

<sup>44</sup> Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan

terkait konsep perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dalam teori dan praktik dalam peradilan tata usaha negara di Indonesia, misalnya apakah perbuatan melawan hukum oleh pemerintah sebagai obyek sengketa pada peradilan tata usaha negara merupakan perluasan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) berdasarkan *Osterman Arrest* atau tidak?<sup>45</sup> Pertanyaan tersebut perlu dijawab dengan adanya kajian hukum secara akademis atas konsep perbuatan melawan hukum oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang berhubungan dengan peradilan tata usaha negara di Indonesia.<sup>46</sup>

---

Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) (Perma 2/2019), dimana konsep perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) dapat ditemukan dalam definisi terkait Sengketa Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) dalam Pasal 1 angka 4 Perma 2/2019 yang berbunyi sebagai berikut: Sengketa Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) adalah sengketa yang di dalamnya mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan Pejabat Pemerintahan, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lihat: Indonesia, Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad)*, Perma Nomor 2 Tahun 2019, Ps. 1 angka 4. Namun demikian, definisi dalam pasal tersebut tidak memberikan pengertian yang jelas terkait apa yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*), dimana definisi tersebut hanya menjelaskan bahwa tuntutan dari sengketa tersebut tersebut terdiri dari tidak sah dan/atau batalnya atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikatnya tindakan Pejabat Pemerintahan serta ganti rugi.

<sup>45</sup> *Osterman Arrest* merujuk pada putusan *Hoge Raad* (Mahkamah Agung) Belanda pada tanggal 20 November 1924 terhadap perkara seseorang bernama Osterman yang mengajukan gugatan pada pengadilan karena petugas bea cukai di Amsterdam menolak untuk memenuhi syarat formil yang diperlukan agar barang yang diserahkan Osterman pada petugas bea cukai tersebut dapat diekspor, dimana tindakan penolakan tersebut dianggap Osterman bertentangan dengan undang-undang. *Hoge Raad* memberikan putusan yang sangat radikal dalam perkara tersebut dengan menyebut bahwa siapapun yang melanggar suatu peraturan perundang-undangan dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum, tanpa menghiraukan apakah perbuatan itu termasuk hukum perdata atau hukum publik, dimana perbuatan melawan hukum tersebut mewajibkan pihak yang melawan hukum tersebut berkewajiban tersebut untuk membayar ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatannya. Menurut *Hoge Raad*, penguasa sekalipun dalam melaksanakan tugasnya harus pula mentaati kewajiban hukumnya, sehingga perbuatan penguasa (dalam perkara ini adalah petugas bea cukai di Amsterdam) yang tidak mengindahkan ketentuan undang-undang baik publik maupun privat, dianggap sebagai perbuatan melawan hukum. Lihat: Syukron Salam, "Perkembangan Doktrin Perbuatan Melawan Hukum Penguasa," *Nurani Hukum*, Vol. 1, No. 1 (Desember 2018), hlm. 39-40. Lihat juga: R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, (Bandung: Bina Cipta, 2004), hlm. 94.

<sup>46</sup> Beberapa tujuan tersebut antara lain: 1) memberikan perlindungan hukum yang lebih baik bagi warga masyarakat karena telah mengetahui bentuk-bentuk tindakan pemerintahan yang dapat dimohonkan perlindungan pada peradilan TUN; 2) badan/pejabat pemerintahan akan lebih berhati-hati dalam melakukan tindakan pemerintahan agar jangan sampai melanggar hukum dan digugat dalam peradilan TUN; dan 3) hakim peradilan TUN mendapat kejelasan konsep terkait perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*), sehingga dapat melakukan pengujian (*toetsing*) atas perkara yang berhubungan dengan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah serta dapat menjatuhkan putusan berdasarkan pertimbangan hukum yang sesuai

Hal pertama yang perlu dijawab adalah terkait definisi perbuatan melawan hukum itu sendiri. Konsep perbuatan melawan hukum dapat ditemukan dalam KUH Perdata, di mana terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi agar suatu perbuatan dapat dianggap sebagai perbuatan melawan hukum.<sup>47</sup> Pada awalnya, konsep perbuatan melawan hukum mengandung pengertian yang sempit bahwa perbuatan melawan hukum merupakan perbuatan yang bertentangan dengan hak dan kewajiban hukum menurut undang-undang.<sup>48</sup> Namun demikian, perkembangan ilmu pengetahuan dan yurisprudensi hakim menyebabkan pandangan tersebut berubah dan pengertian perbuatan melawan hukum diperluas menjadi tidak hanya merupakan perbuatan yang bertentangan dengan hak dan kewajiban hukum menurut undang-undang, namun juga perbuatan yang melanggar kepatutan dalam masyarakat.<sup>49</sup>

---

dengan peraturan perundang-undangan dan teori hukum yang ada. Lihat: Ardoyo Wardhana, “Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah (Onrechtmatige Overheidsdaad) Dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara,” (Tesis Magister Universitas Airlangga, Surabaya, 2020), hlm. 8.

<sup>47</sup> Konsep perbuatan melawan hukum dapat ditemukan dalam Pasal 1365 *Burgerlijk Wetboek*/KUH Perdata yang berbunyi dalam Bahasa Belanda sebagai berikut: Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond. Definisi tersebut kemudian diterjemahkan secara bebas oleh Soebekti dan Tjitrosudibio sebagai berikut: Tiap perbuatan yang melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Lihat: R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Burgerlijk Wetboek*, Cet. 41, (Jakarta: Balai Pustaka, 2017), hlm. 346. Berdasarkan pasal tersebut, terdapat empat unsur yang harus dipenuhi, yaitu: 1) Harus ada perbuatan; 2) Perbuatan tersebut bersifat melawan hukum; 3) Pelaku harus mempunyai kesalahan; 4) Perbuatan tersebut menimbulkan kerugian; dan 5) Ada hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian. Lihat: Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, Cet. II, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005). Namun terdapat satu unsur lagi dari pasal tersebut yang berdasarkan yurisprudensi *Hoge Raad* (Mahkamah Agung) Belanda, yaitu norma yang dilanggar bermaksud untuk melindungi kepentingan atau hak dari korban. Lihat: Syukron Salam, “Perkembangan Doktrin,” hlm. 34. Lihat juga: Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Onrechtmatige Daad*, (Surabaya: Djumali, 1979), hlm. 1.

<sup>48</sup> Hal ini dapat dilihat pada *Arrest Hoge Raad* (Putusan Mahkamah Agung) Belanda pada tanggal 6 Januari 1905 dalam perkara *Singer Naaimachine*, dimana seorang pedagang digugat ke pengadilan atas penipuan penjualan mesin jahit yang diklaim bermerek Singer padahal kenyataannya bukan produk asli Singer sama sekali, dibuktikan dengan kata-kata “Singer” yang ditulis dengan huruf yang besar, sedang kata-kata yang lain ditulis kecil sehingga sepintas yang terbaca adalah “Singer” saja. Dalam perkara tersebut, *Hoge Raad* berpendapat bahwa perbuatan pedagang itu bukanlah merupakan tindakan melawan hukum karena tidak setiap tindakan dalam dunia usaha, yang bertentangan dengan tata krama dalam masyarakat dianggap sebagai tindakan melawan hukum. Lihat: Margareth Sagala, “Perbuatan Melawan Hukum Dokter (Studi Kasus Putusan Nomor 38/Pdt.G/2016/Pn.Bna),” (Skripsi Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2020), hlm. 42. Lihat juga: Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum*, hlm. 29.

<sup>49</sup> Putusan yang menyebabkan perubahan pandangan terkait perbuatan melawan hukum adalah *Arrest Hoge Raad* Belanda pada tanggal 31 Januari 1919 dalam perkara *Cohen v.*

Selain definisi dari perbuatan melawan hukum, pertanyaan kedua yang harus dijawab adalah terkait definisi dari “pemerintah” dalam konsep perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Dalam konteks administrasi dan tata usaha negara, yang dimaksud “pemerintah” merujuk pada badan/pejabat tata usaha negara.<sup>50</sup> Jika definisi “perbuatan melawan hukum” dan “pemerintah” digabungkan, maka dapat didapatkan definisi perbuatan melawan hukum oleh pemerintah sebagai perbuatan yang bertentangan dengan hak dan kewajiban hukum menurut undang-undang dan/atau melanggar kepatutan dalam masyarakat yang dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara. Selain itu, perbuatan melawan hukum oleh pemerintah juga dapat didefinisikan sebagai keputusan pejabat yang sewenang-wenang dan tidak didasarkan pada kepentingan umum<sup>51</sup> atau setiap tindakan faktual dari administrasi negara (pemerintah/penguasa) yang menimbulkan kerugian bagi rakyat.<sup>52</sup>

---

*Lindenbaum* yang dikenal sebagai *drukkers arrest*, dimana seorang pengusaha bernama Lindenbaum menggugat pengusaha lainnya bernama Cohen karena Cohen memanfaatkan informasi copy-copy pesanan dari langganan-langganan yang diberikan oleh karyawan perusahaan milik Lindenbaum sehingga Lindenbaum mengalami kerugian karena para langganannya berpindah ke perusahaan milik Cohen. Dalam putusannya, *Hoge Raad* berpendapat bahwa perbuatan melawan hukum tidak hanya perbuatan yang melanggar kaidah-kaidah tertulis, yaitu (a) perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku; dan (b) melanggar hak subyektif orang lain, tetapi juga (c) perbuatan yang melanggar kaidah yang tidak tertulis, yaitu kaedah yang mengatur tata susila; dan (d) kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan hidup dalam masyarakat atau terhadap harta benda warga masyarakat. Lihat: Adi Saputra, “Analisis terhadap Perbuatan Melawan Hukum yang Dilakukan Notaris karena Merubah Akta Perjanjian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Notaris,” (Skripsi Sarjana Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, Pekanbaru, 2019), hlm. 27. Lihat juga: Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum*, hlm. 5.

<sup>50</sup> Terkait penjelasan lebih lanjut mengenai badan/pejabat tata usaha negara, lihat lebih lanjut pada pembahasan dalam artikel ini pada bagian: “B. Pernyataan Pejabat Tata Usaha Negara”

<sup>51</sup> Lihat: Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa dalam Era Otonomi Daerah,” [https://bphn.go.id/data/documents/perbuatan\\_melawan\\_hukum\\_oleh\\_penguasa\\_dalam\\_era\\_otonomi\\_mi\\_daerah.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/perbuatan_melawan_hukum_oleh_penguasa_dalam_era_otonomi_daerah.pdf), diakses 23 Juli 2022, hlm. 39. Definisi tersebut didasarkan pada bentuk perbuatan sewenang-wenang oleh pemerintah dalam hukum administrasi negara. Lihat: *Ibid*.

<sup>52</sup> Definisi ini didasarkan pada gabungan antara definisi Sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pengaturan terkait peralihan gugatan sengketa administrasi pemerintahan dan KTUN sebagai tindakan faktual berdasarkan Pasal 85 ayat (1) dan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta pembatasan dalam tindakan administrasi dalam bentuk larangan *onrechtmatig*. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079, Ps. 1 angka 10; Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601, Ps. 85 ayat (1) dan Ps. 87. Lihat juga: Muhammad Adiguna Bimasakti, “*Onrechtmatig Overheidsdaad* oleh Pemerintah dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintah,” *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 1, No. 2, (Agustus 2018), hlm. 277.



Setelah mengetahui definisi dari perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, maka pertanyaan selanjutnya adalah terkait indikator suatu tindakan dapat dinilai sebagai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah serta praktik penerapan gugatan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dalam peradilan. Untuk indikator sendiri, terdapat beberapa alasan yang dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan untuk melakukan gugatan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah.<sup>53</sup> Sementara itu, terdapat beberapa praktik gugatan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, baik dalam peradilan pada zaman Hindia Belanda maupun zaman Indonesia merdeka.<sup>54</sup> Namun demikian, perlu dicatat bahwa dalil perbuatan melawan hukum sesuai KUH Perdata pada gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa hanya dapat digunakan sebagai landasan menilai unsur perbuatan melawan hukum saja, karena gugatan perbuatan melawan hukum juga harus membuktikan bahwa tindakan tersebut dilakukan oleh badan/pejabat tata usaha negara dalam kapasitasnya sebagai pejabat (*faute de service*), dan bukan sebagai orang pribadi (*faute personnelle*).<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Adapun alasan yang dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan untuk melakukan gugatan keperdataan kepada penguasa adalah sebagai berikut: a) Penguasa telah melanggar suatu hak; b) Perbuatan penguasa bertentangan dengan kewajiban hukumnya; dan c) Penguasa tidak berhati-hati dalam berbuat, diukur dari kepantasan dan kepatutan dalam pergaulan masyarakat. Lihat: Syukron Salam, "Perkembangan Doktrin," hlm. 37. Meskipun penguasa melakukan perbuatan tersebut dalam ranah publik, tetapi akibatnya telah menimbulkan kerugian atau melanggar hak milik *privaat person*, maka penguasa dapat digugat karena telah melakukan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Lihat: Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Onrechtmatige Daad*, hlm. 45. Selain itu, indikator lainnya adalah bahwa tindakan tersebut merupakan tindakan faktual (*feitelijke handelingen*) yang merugikan rakyat. Lihat: Muhammad Adiguna Bimasakti, "*Onrechtmatig Overheidsdaad*," hlm. 277.

<sup>54</sup> Beberapa contoh putusan terkait perbuatan melawan hukum oleh pemerintah pada zaman Hindia Belanda yang dikeluarkan adalah putusan atas perkara *Rhedense Koe* (Arrest HR 21 April 1898), Arrest 10 Mei 1901, *Ontvanger Arrest* (Arrest HR 20 Desember 1940), *Zaanvoorstse Geval* (Arrest HR 14 Januari 1949), *Boetinchem* (Arrest HR 25 Februari 1940) dan *Kweldergronden Groningen* (Arrest HR 24 Juni 1949). Penjelasan terkait berbagai putusan tersebut dapat dilihat lebih lanjut pada: Syukron Salam, "Perkembangan Doktrin," hlm. 38-39. Sementara beberapa contoh putusan terkait perbuatan melawan hukum oleh pemerintah pada zaman Indonesia merdeka yang dikeluarkan adalah putusan Pengadilan Negeri Kota Baru (Kalimantan Selatan) No. 18/Pdt.G/2017/PN.KTB dan putusan Pengadilan Tinggi Banjarmasin melalui putusan No. 58/PDT/2018/PT BJM. Penjelasan terkait berbagai putusan tersebut dapat dilihat lebih lanjut pada: Muhammad Adiguna Bimasakti, "*Onrechtmatig Overheidsdaad*," hlm. 279-280.

<sup>55</sup> Lihat: *Ibid.*, hlm. 278.



#### **D. Analisis Putusan terkait Pernyataan Pejabat Tata Usaha Negara di Indonesia (Putusan Nomor 99/G/TF/2020/PTUN.JKT)**

Di Indonesia sendiri, terdapat satu putusan terkait gugatan terhadap pernyataan pejabat tata usaha negara dengan dasar gugatan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*), yaitu putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan nomor perkara 99/G/TF/2020/PTUN.JKT antara Ibu Sumarsih dan Ibu Ho Kim Ngo melawan Jaksa Agung Republik Indonesia.<sup>56</sup> Perkara ini dimulai dari pernyataan Jaksa Agung dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2020 bahwa peristiwa Tragedi Semanggi I dan II bukan merupakan pelanggaran HAM berat sehingga Komnas HAM tidak perlu menindaklanjuti laporan kedua peristiwa tersebut.<sup>57</sup> Pernyataan tersebut memicu gugatan oleh Ibu Sumarsih<sup>58</sup> dan Ibu Ho Kim Ngo<sup>59</sup> pada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan alasan bahwa pernyataan tersebut mengaburkan fakta bahwa peristiwa Tragedi Semanggi I dan II merupakan pelanggaran HAM berat serta menghambat proses hukum terkait pelanggaran HAM berat dalam peristiwa Tragedi

<sup>56</sup> Putusan tersebut dibacakan pada tanggal 4 November 2020 pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta. Lihat: Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan No. 99/G/TF/2020/PTUN.JKT, hlm. 116. Namun putusan tersebut kemudian dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT TUN) Jakarta pada tanggal 1 Maret 2021 dengan alasan tidak memenuhi syarat formil terkait upaya administratif. Lihat: CNN Indonesia, "PT TUN Menangkan Jaksa Agung soal Tragedi Semanggi I dan II," <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210309230855-12-615778/pt-tun-menangkan-jaksa-agung-soal-tragedi-semanggi-i-dan-ii>, diakses 22 Juli 2022. Adapun kasasi yang diajukan oleh Ibu Sumarsih dan Ibu Ho Kim Ngo melalui kuasa hukum pada Mahkamah Agung berakhir dengan penolakan oleh Mahkamah Agung pada tanggal 9 September 2021. Lihat: Tri Subarkah, "Keluarga Korban Semanggi Kecwa MA Tolak Kasasi," <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/431494/keluarga-korban-semanggi-kecewa-ma-tolak-kasasi>, diakses 22 Juli 2022. Walaupun putusan dari PTUN Jakarta saat ini tidak memiliki kekuatan hukum yang tetap karena telah dibatalkan oleh PT TUN Jakarta, namun pertimbangan hakim dalam putusan tersebut tetap menarik untuk dipelajari sebagai bagian dari kajian dalam topik penelitian ini.

<sup>57</sup> Pernyataan lengkap Jaksa Agung dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2020 adalah sebagai berikut: "... Peristiwa Semanggi I dan Semanggi II yang sudah ada hasil rapat paripurna DPR RI yang menyatakan bahwa peristiwa tersebut bukan merupakan pelanggaran HAM berat. Seharusnya Komnas HAM tidak menindaklanjuti karena tidak ada alasan untuk dibentuknya Pengadilan ad hoc berdasarkan hasil rekomendasi DPR RI kepada Presiden untuk menerbitkan Keppres pembentukan Pengadilan HAM ad hoc sesuai Pasal 43 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM." Lihat: Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan No. 99/G/TF/2020/PTUN.JKT., hlm. 3.

<sup>58</sup> Ibu Sumarsih merupakan ibu dari Bernardinus Realino Norma Irmawan (Wawan) yang merupakan korban tewas pada tanggal 13 November 1998 dalam peristiwa Tragedi Semanggi I. Lihat: *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>59</sup> Ibu Ho Kim Ngo merupakan ibu dari Yap Yun Hap yang merupakan korban tewas pada peristiwa Tragedi Semanggi II pada 24 September 1999. Lihat: *Ibid.*, hlm. 7.

Semanggi I dan II.<sup>60</sup> Baik Ibu Sumarsih maupun Ibu Ho Kim Ngo meminta agar majelis hakim memutuskan bahwa pernyataan yang dibuat oleh Jaksa Agung tersebut merupakan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) serta menghukum Jaksa Agung untuk membuat pernyataan dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI selanjutnya bahwa peristiwa Tragedi Semanggi I dan II merupakan pelanggaran HAM berat.<sup>61</sup> Permintaan tersebut diterima oleh majelis hakim, di mana melalui putusannya, majelis hakim mengabulkan seluruh gugatan yang diajukan oleh Ibu Sumarsih dan Ibu Ho Kim Ngo.<sup>62</sup> Terdapat beberapa pertimbangan menarik yang mendasari majelis hakim untuk memutus perkara demikian.

Pertama, majelis hakim berpendapat bahwa pernyataan yang disampaikan Jaksa Agung termasuk dalam kategori tindakan pemerintahan. Pendapat ini menjadi menarik untuk dibahas karena majelis hakim menggunakan interpretasi ekstensif dalam menafsirkan pernyataan sebagai bagian dari kategori perbuatan/tindakan.<sup>63</sup> Hal ini sekaligus menguatkan pendapat ahli dari pihak penggugat, yaitu Dr. Oce Madril, S.H., M.A., terkait pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai bagian dari tindakan pemerintahan.<sup>64</sup> Adanya pendapat dari majelis hakim bahwa pernyataan yang disampaikan Jaksa Agung termasuk dalam kategori tindakan pemerintahan memungkinkan pernyataan tersebut untuk digugat pada pengadilan.

Secara teori, interpretasi ekstensif merupakan salah satu pendekatan interpretasi dalam hukum yang menafsirkan dengan melampaui batas yang diberikan

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 5-6.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 25-26.

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 116.

<sup>63</sup> Pernyataan lengkap terkait pertimbangan majelis hakim ini adalah sebagai berikut: "Dengan menggunakan penafsiran ekstensif Pengadilan berpendapat bahwa objek sengketa berupa "pernyataan" sepanjang tidak tertulis adalah masuk kategori perbuatan/tindakan. Adapun selanjutnya pernyataan Tergugat tersebut tercatat dalam risalah rapat di DPR, menurut Pengadilan merupakan konsekuensi/akibat dari pernyataan Tergugat dimaksud, sehingga yang menjadi penyebab/titik permasalahannya adalah pada pernyataan. Dengan demikian Pengadilan berkesimpulan bahwa "pernyataan" yang disampaikan Pejabat Pemerintahan dalam melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan peraturan perundang undangan adalah sama dengan tindakan pemerintahan (perbuatan)." Lihat: *Ibid.*, hlm. 95.

<sup>64</sup> Dalam pendapatnya pada sidang PTUN Jakarta dengan nomor perkara 99/G/TF/2020/PTUN.JKT, Dr. Oce Madril, S.H., M.A. menjelaskan bahwa: "...ketika kita melihat pernyataan sebagai suatu tindakan konkrit, kita bisa melihat pernyataan dan tindakan tersebut akan berdampak pada kepentingan orang lain," Lihat: *Ibid.*, hlm. 73.

oleh penafsiran gramatikal.<sup>65</sup> Bentuk interpretasi ini muncul dari larangan hakim untuk menolak suatu perkara atas dasar tidak adanya undang-undang yang mengatur jelas terkait perkara tersebut<sup>66</sup> menyebabkan hakim dituntut untuk menggali dan memahami maksud dari undang-undang itu.<sup>67</sup> Walaupun sudah banyak contoh penerapan interpretasi ekstensif dalam putusan hakim,<sup>68</sup> namun penggunaan interpretasi ini membutuhkan kehati-hatian agar tidak digunakan serampangan dan justru bertentangan dengan makna asli sebagaimana diatur dalam undang-undang.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Maksud dari melampaui batas dalam definisi interpretasi ekstensif ini adalah dalam menafsirkan undang-undang, hakim tidak berkatut pada interpretasi kata per kata saja, namun berusaha mencari pemahaman yang lebih mendalam tentang tujuan hukum dari undang-undang itu sendiri. Lihat: Mega Wildatun Nur, "Analisis Hermeneutika Hukum terhadap Putusan Hakim Pengadilan Agama Ngawi tentang Pembagian Harta Bersama," (Skripsi Sarjana Institut Agama Islam Negeri Ponorogo, Ponorogo, 2019), hlm. 38. Sementara pendapat lainnya mengatakan bahwa interpretasi ekstensif merupakan suatu penafsiran hukum yang memperluas pengertian suatu ketentuan hukum dengan maksud agar dengan perluasan tersebut, hal-hal yang tadinya tidak termasuk dalam ketentuan hukum tersebut sedangkan ketentuan hukum lainnya pun belum ada yang mengaturnya, dapat dicakup oleh ketentuan hukum yang diperluas itu. Lihat: Farhana Nabila Hanifah dan Anatomi Muliawan, "Implementasi Penerapan Penafsiran Hakim tentang Pelanggaran Unsur Bertentangan dengan Kewajiban Pegawai Negeri dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi," *JCA of Law*, Vol. 1, No. 1 (2020), hlm. 120. Adapun interpretasi ekstensif juga dapat berarti pemahaman ketentuan hukum atau unsur ketentuan hukum dengan mendasarkan diri pada makna pokok untuk disesuaikan dengan perkembangan makna baru di masyarakat. Lihat: J.M. Monteiro, "Teori Penemuan Hukum dalam Pengujian Undang-Undang & Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Jurnal Prioris*, Vol. 6, No. 3 (Juni 2018), hlm. 271. Lihat juga: Hwian Christianto, "Penafsiran Hukum 'Melanggar Kesusilaan' dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik," *Jurnal Yudisial*, Vol. 14, No. 1 (April 2021), hlm. 43.

<sup>66</sup> Larangan ini ditegaskan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi sebagai berikut: Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 48 Tahun 2009, LN No. 157 Tahun 2009, TLN No. 5076, Ps. 10 ayat (1).

<sup>67</sup> Tuntutan ini ditegaskan pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi sebagai berikut: Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Lihat: *Ibid.*, Ps. 5 ayat (1).

<sup>68</sup> Salah satu contoh putusan yang terkenal terkait penafsiran ekstensif adalah putusan *Hoge Raad* (Mahkamah Agung) Belanda dalam kasus "arrest listrik" tahun 1921. Dalam kasus tersebut, *Hoge Raad* memberlakukan pasal 310 N.W.v.S. (pasal 362 KUHP) yang secara jelas menunjuk istilah "barang" (*goed*) di dalam rumusan kaidahnya. Pada saat itu, pemahaman terhadap istilah "barang" hanya sebatas "barang berwujud" saja dan belum termasuk "barang tak berwujud," sehingga ketika *Hoge Raad* memberikan putusannya tanggal 23 Mei 1921, makna dan pemahaman terhadap istilah "barang" bertambah bukan hanya berupa "barang berwujud" saja, namun juga "barang tidak berwujud" (dalam kasus ini "arus listrik") yang masih termasuk di dalam makna "barang" sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 310 N.W.v.S. Lihat: Hwian Christianto, "Batasan dan Perkembangan Penafsiran Ekstensif dalam Hukum Pidana," *Pamator*, Vol. 3, No. 2, (Oktober 2010), hlm. 105.

<sup>69</sup> Meskipun penafsiran ekstensif dilakukan dengan melampaui batas-batas penafsiran gramatikal, tidak berarti penafsiran ekstensif itu terlepas dari makna asli sebagaimana diatur di

Kehati-hatian tersebut diperlukan untuk mencegah kesalahan hakim dalam menggunakan interpretasi ekstensif terhadap satu ketentuan hukum.<sup>70</sup>

Jika dikaitkan dengan pendapat majelis hakim yang menggunakan interpretasi ekstensif dalam menafsirkan pernyataan sebagai bagian dari kategori perbuatan/tindakan pada putusan ini, maka menurut hemat penulis, interpretasi ekstensif tersebut masih dapat diperbolehkan. Hal ini disebabkan dasar majelis hakim dalam melakukan interpretasi ekstensif adalah hak pejabat tata usaha negara menggunakan kewenangan untuk mengambil tindakan administrasi pemerintahan serta definisi dari tindakan administrasi pemerintahan itu sendiri.<sup>71</sup> Karena pernyataan

---

dalam undang-undang, karena tujuan dari penafsiran ekstensif sendiri adalah membuka satu pemahaman baru terhadap suatu istilah di dalam ketentuan hukum dengan tetap mempertahankan posisinya di dalam ruang lingkup aturan hukum, Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Henry Campbell sebagai berikut: “when logical interpretation stretches the words of the statute to cover its obvious meaning, it is called “extensive”...” dan didefinisikan sebagai “Extensive interpretation (interpretatio extensiva, called also, “liberal interpretation”) adopts a more comprehensive signification of the word.” Lihat: *Ibid.*, hlm. 104. Lihat juga: Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary Deluxe: Definitions of Terms and Phrases of American and English Jurisprudence: Ancient and Modern*, Sixth Edition (St. Paul: West Publishing Company, 1990), hlm. 818. Hal ini juga yang sekaligus membedakan penafsiran ekstensif dengan analogi, dimana penafsiran ekstensif tidak boleh memperkosa maksud dan jiwa dari undang-undang, mereka tidak boleh sewenang-wenang tetapi mencari maksud pembentuk undang-undang (*kennelijk bedoeling*) yang dirumuskan sebagai segala sesuatu yang berdasarkan penafsiran yang baik, yang dapat diterima sebagai sesuatu yang logis dapat disimpulkan menjadi kehendak pembuat undang-undang. Lihat: A. Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, Cet. I (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 1995), hlm. 114-115.

<sup>70</sup> Salah satu contoh putusan terkait kesalahan interpretasi ekstensif oleh hakim yang terkenal di Indonesia adalah putusan Pengadilan Tinggi Medan nomor 144/Pid/1983/PT-Mdn, dimana pada saat itu majelis hakim yang diketuai oleh Bismar Siregar memutuskan terdakwa bernama Radja Sidabutar yang didakwa melakukan perbuatan cabul terhadap seorang wanita yang menjadi pasangannya dan berakibat korban hamil terbukti bersalah melakukan perbuatan penipuan sebagai mana diatur dalam Pasal 378 KUHP dan dijatuhi sanksi 3 (tiga) tahun penjara. Dalam putusan tersebut, majelis hakim memberikan penafsiran ekstensif pada unsur “barang” di dalam pasal 378 KUHP dengan mengartikan di dalamnya sebagai “alat kelamin” wanita sebagai “barang” sebagai mana dipahami di dalam KUHP. Putusan tersebut menuai perdebatan mengenai batas penafsiran ekstensif dan akhirnya dibatalkan oleh Mahkamah Agung karena dinilai tidak tepat dalam memahami makna ketentuan undang-undang, secara khusus makna istilah “barang” di dalam Pasal 378 KUHP. Lihat: Hukumonline, “Putusan Bonda yang ‘Mengayun’ Bismar,” <https://www.hukumonline.com/berita/a/putusan-ibonda-i-yang-mengayun-bismar-lt559fba87c3065>, diakses 24 Juli 2022.

<sup>71</sup> Hak pejabat tata usaha negara menggunakan kewenangannya untuk mengambil tindakan administrasi pemerintahan tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi sebagai berikut: Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan Kewenangan dalam mengambil Keputusan dan/atau Tindakan. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601, Ps. 6 ayat (1). Sementara definisi terkait tindakan administrasi pemerintahan sendiri terdapat pada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi sebagai berikut: 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. Lihat: *Ibid.*, Ps. 1 angka 8.

termasuk dalam salah satu bentuk perbuatan dan belum ada putusan/ketentuan hukum yang mengatur bahwa pernyataan termasuk dalam perbuatan pejabat tata usaha negara, maka majelis hakim melakukan interpretasi ekstensif atas hal tersebut. Dengan demikian, interpretasi ekstensif majelis hakim dalam putusan ini dapat dibenarkan.

Kedua, majelis hakim berpendapat bahwa pernyataan Jaksa Agung dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2020 bahwa peristiwa Tragedi Semanggi I dan II bukan merupakan pelanggaran HAM berat adalah pernyataan yang diucapkan dalam kapasitasnya sebagai Jaksa Agung pada forum resmi negara, dalam hal ini adalah Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI. Pendapat tersebut dibuktikan dengan kehadiran Jaksa Agung dalam rapat tersebut atas dasar undangan dari DPR RI.<sup>72</sup> Kemudian dalam rapat tersebut, Jaksa Agung mewakili pemerintah dalam fungsi pelaksanaan pemerintah dan Komisi III DPR RI sebagai bagian dari parlemen dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah.<sup>73</sup> Adapun pernyataan Jaksa Agung dalam rapat tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban Jaksa Agung kepada Komisi III DPR RI sebagai pihak pengawas dalam hal pengusutan peristiwa Tragedi Semanggi I dan II.<sup>74</sup>

Pendapat majelis hakim tersebut dapat dibenarkan karena dua alasan. Pertama, kehadiran Jaksa Agung dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI menyebabkan setiap pernyataan yang keluar dari Jaksa Agung merupakan tindakan administrasi pemerintahan yang didasarkan pada kewenangan Jaksa Agung dalam urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Undangan dari DPR RI kepada Jaksa Agung tersebut dibuktikan melalui Bukti T-1 dari pihak tergugat (Jaksa Agung) berupa fotokopi Surat No. PW/00238/DPR RI/I/2020 tanggal 13 Januari 2020 hal Undangan Rapat Kerja yang telah diberi meterai cukup dan telah dicocokkan dengan aslinya atau fotokopinya sehingga dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sah. Lihat: Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan No. 99/G/TF/2020/PTUN.JKT, hlm. 62 dan 110.

<sup>73</sup> Lihat: *Ibid.*, hlm 110.

<sup>74</sup> Lihat: *Ibid.*

<sup>75</sup> Pernyataan Jaksa Agung dalam rapat kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2022 dapat digugat dengan alasan karena pernyataan tersebut diucapkan dalam kapasitasnya sebagai Jaksa Agung dan masih masuk dalam rangka melaksanakan kewenangan yang diterima Jaksa Agung berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, salah satunya adalah melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara tindak pidana pelanggaran hak asasi manusia yang berat sesuai Pasal 35 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 11 Tahun 2021, LN No. 298 Tahun 2021, TLN No. 6755, Ps. 35 ayat (1) huruf h.



Kedua, Komisi III DPR RI menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah melalui berbagai bentuk, salah satunya dengan mengundang pemerintah yang diwakili oleh menteri/pimpinan lembaga terkait untuk hadir dalam rapat kerja yang diadakan Komisi III DPR RI.<sup>76</sup> Dengan demikian, pendapat majelis hakim dalam putusan ini terkait aspek prosedur Jaksa Agung dalam melakukan tindakan administrasi pemerintahan melalui pernyataannya merupakan hal yang tepat.

Ketiga, majelis hakim berpendapat bahwa pernyataan Jaksa Agung dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2020 bahwa peristiwa Tragedi Semanggi I dan II bukan merupakan pelanggaran HAM berat mengandung *bedrog* (kebohongan) karena tidak sesuai dengan fakta sebenarnya sehingga pernyataan tersebut dinyatakan sebagai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Fakta yang sebenarnya adalah proses penyelidikan dugaan pelanggaran HAM berat terkait peristiwa Tragedi Semanggi I dan II masih berjalan, namun Jaksa Agung tidak menguraikan proses penyelidikan secara lengkap.<sup>77</sup> Hal tersebut dibuktikan dengan adanya bukti surat dan saksi yang dihadirkan baik dari pihak penggugat (Ibu Sumarsih dan Ibu Ho Kim Ngo) beserta kuasa hukumnya maupun dari pihak tergugat (Jaksa Agung) beserta kuasa hukumnya.<sup>78</sup> Oleh sebab pernyataan Jaksa Agung tidak sesuai dengan fakta sebenarnya di lapangan, maka pernyataan Jaksa Agung mengandung *bedrog* (kebohongan) sehingga pernyataan tersebut dinyatakan sebagai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah.

---

<sup>76</sup> Hal ini tercantum dalam Pasal 59 ayat (4) huruf a dan Pasal 59 ayat (5) huruf a Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang berbunyi sebagai berikut: (4) Tugas komisi dalam bidang pengawasan meliputi: a. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya; (5) Komisi dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) dapat mengadakan: a. rapat kerja dengan Pemerintah yang diwakili oleh menteri/ pimpinan lembaga; Lihat: Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat, *Tata Tertib*, Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2020, Ps. 59 ayat (4) huruf a dan ayat (5) huruf a.

<sup>77</sup> Jaksa Agung hanya merujuk pernyataannya pada hasil Rapat paripurna DPR RI tanggal 9 Juli 2001 yaitu mendengarkan hasil laporan Panitia Khusus peristiwa Tragedi Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II yang dibentuk untuk memantau penyelesaian kasus. Dalam rapat tersebut disampaikan tidak ada pelanggaran HAM berat, sehingga diputuskan bahwa peristiwa Tragedi Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II diadili melalui pengadilan umum atau pengadilan militer, padahal terdapat juga fakta bahwa ada Laporan Akhir Komisi Penyelidik Pelanggaran HAM peristiwa Tragedi Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II Tahun 2002 yang menyatakan adanya dugaan Pelanggaran HAM berat, kemudian proses penyelidikan dugaan pelanggaran HAM berat peristiwa Tragedi Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II masih berjalan, namun terkendala persoalan teknis karena hasil penyelidikan Komnas HAM belum terdapat bukti permulaan yang cukup dan sulit untuk ditingkatkan ke penyidikan. Lihat: Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan No. 99/G/TF/2020/PTUN.JKT, hlm. 113.

<sup>78</sup> Lihat: *Ibid.*, hlm. 111-113.



Walaupun dalam amar putusan majelis hakim mengabulkan seluruh gugatan yang diajukan oleh Ibu Sumarsih dan Ibu Ho Kim Ngo, namun Jaksa Agung memutuskan untuk melakukan upaya banding dan putusan tersebut kemudian dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta melalui putusannya dengan nomor perkara 12/B/TF/2021/PT.TUN.JKT pada tanggal 1 Maret 2021.<sup>79</sup> Alasan dari pembatalan putusan tersebut adalah karena pihak penggugat (Ibu Sumarsih dan Ibu Ho Kim Ngo) beserta kuasa hukumnya tidak melakukan Banding Administratif karena surat-surat yang dikirimkan Para Penggugat tidak bersifat khusus sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai banding, melebihi jangka waktu 10 hari, dan bahwa Jaringan Solidaritas Korban untuk Keadilan (JSKK) tidak diberi kuasa untuk mengajukan banding sehingga eksepsi dari pihak tergugat (Jaksa Agung) beserta kuasa hukumnya terkait gugatan pihak penggugat yang prematur dikabulkan.<sup>80</sup> Pengajuan kasasi yang dilakukan oleh pihak penggugat juga ditolak oleh Mahkamah Agung melalui putusannya pada tanggal 2 September 2021.<sup>81</sup> Hal ini merupakan salah satu tantangan diantara tantangan-tantangan lainnya yang akan dibahas lebih lanjut pada bagian berikutnya terkait prospek dan tantangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia.

#### **E. Prospek dan Tantangan Pernyataan Pejabat Tata Usaha Negara sebagai Obyek Gugatan Tata Usaha Negara di Indonesia**

Pada bagian sebelumnya yang membahas analisis putusan terkait pernyataan pejabat tata usaha negara di Indonesia, telah dijelaskan bahwa putusan pada

---

<sup>79</sup> Lihat: CNN Indonesia, "PT TUN Menangkan Jaksa Agung soal Tragedi Semanggi I dan II," <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210309230855-12-615778/pt-tun-menangkan-jaksa-agung-soal-tragedi-semanggi-i-dan-ii>, diakses 24 Juli 2022.

<sup>80</sup> Salah satu kritik terhadap putusan tingkat banding adalah bahwa majelis hakim dalam putusan banding tidak berupaya mencari keadilan substantif dibandingkan formil, dan bahwa penggugat telah terus-menerus mengajukan Banding Administratif dalam Surat-surat Kamisan sejak tanggal 5 Maret 2020, 12 Maret 2020, 26 Maret 2020 dan 16 April 2020. Lihat: Kontras, "Pengadilan Tinggi TUN Gagal Memberi Keadilan Substansif bagi Kasus Semanggi I-II," <https://kontras.org/2021/03/10/pengadilan-tinggi-tun-gagal-memberi-keadilan-substantif-bagi-kasus-semanggi-i-ii/>, diakses 24 Juli 2022; LBH Jakarta, "Ibu Sumarsih (Orang tua Wawan) dan Ibu Ho Kim Ngo (Orang tua Yun Hap) Ajukan Kasasi ke Mahkamah Agung," <https://bantuanhukum.or.id/ibu-sumarsih-orang-tua-wawan-dan-ibu-ho-kim-ngo-orang-tua-yunhap-ajukan-kasasi-ke-mahkamah-agung/>, diakses 24 Juli 2022.

<sup>81</sup> Tri Subarkah, "Keluarga Korban Semanggi Kecwa MA Tolak Kasasi," <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/431494/keluarga-korban-semanggi-kecewa-ma-tolak-kasasi>, diakses 22 Juli 2022.

pengadilan tata usaha negara dibatalkan pada tingkat banding dan kasasi dengan alasan yang berkaitan dengan upaya administratif. Hal tersebut merupakan salah satu tantangan diantara tantangan lainnya yang dapat menghambat perkembangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia. Namun terdapat juga beberapa prospek yang dapat mendukung perkembangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia. Terkait prospek dan tantangan perkembangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia akan dibahas pada bagian berikut.

Pembahasan akan dimulai dengan prospek perkembangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia. Pertama, sudah ada pihak yang mengajukan gugatan terkait pernyataan pejabat tata usaha negara pada peradilan tata usaha negara, dalam hal ini penggugat adalah Ibu Sumarsih dan Ibu Ho Kim Ngo yang diwakili kuasa hukum, bahkan sudah ada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang mengabulkan gugatan tersebut, walaupun kemudian putusan tersebut dibatalkan pada tingkat banding dan kasasi sebagaimana telah dijelaskan pada bagian analisis putusan terkait pernyataan pejabat tata usaha negara di Indonesia. Kedua, perkembangan doktrin dan ilmu pengetahuan pada bidang hukum serta yurisprudensi hakim pada praktik pengadilan terkait obyek gugatan seperti yang telah dijelaskan pada bagian perkembangan obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia serta bagian perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) sebelumnya menyebabkan perkembangan obyek gugatan yang sebelumnya hanya berupa keputusan tata usaha negara yang bersifat konkret, individual dan final menjadi dapat berupa tindakan administrasi pemerintah yang bersifat faktual, salah satunya adalah perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*), sehingga memungkinkan pernyataan pejabat tata usaha negara dapat menjadi obyek gugatan pada peradilan tata usaha negara dengan dasar perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Ketiga, terdapat beberapa argumen yang dapat digunakan penggugat untuk membuktikan bahwa obyek gugatan tata usaha negara berupa pernyataan pejabat tata usaha negara merupakan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*),

seperti obyek gugatan bertentangan dengan konstitusi, peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).<sup>82</sup>

Namun demikian, terdapat beberapa tantangan yang dapat menghambat perkembangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia. Pertama adalah kemampuan hakim dalam menganalisis pokok perkara yang belum merata, di mana bisa terjadi perbedaan pandangan antara satu majelis hakim dengan majelis hakim lainnya dalam memandang satu perkara yang sama.<sup>83</sup> Kedua adalah kepentingan hukum penggugat dan masalah upaya administratif yang harus diperhatikan oleh penggugat sebelum mengajukan gugatan pada pengadilan, di mana dalam perkara pernyataan Jaksa Agung, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dibatalkan pada tingkat banding dan kasasi dengan alasan tidak memenuhi upaya administratif.<sup>84</sup> Ketiga adalah masalah eksekusi putusan peradilan tata usaha negara yang menuai berbagai permasalahan.<sup>85</sup>

Adanya pembahasan terkait prospek dan tantangan perkembangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia berguna sebagai identifikasi awal untuk menentukan langkah berikutnya untuk mengembangkan lebih lanjut pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek

<sup>82</sup> Dalam perkara 12/B/TF/2021/PT.TUN.JKT, pihak penggugat mengajukan argumen bahwa pernyataan Jaksa Agung dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2020 bahwa peristiwa Tragedi Semanggi I dan II bukan merupakan pelanggaran HAM berat sehingga Komnas HAM tidak perlu menindaklanjuti laporan kedua peristiwa tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945, UU HAM, UU Pengadilan HAM, UU Kejaksaan, serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) yang meliputi asas kecermatan, kepastian hukum, dan profesionalitas. Lihat: Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan No. 99/G/TF/2020/PTUN.JKT, hlm. 17-25.

<sup>83</sup> Lihat: Kontras, "Pengadilan Tinggi TUN Gagal Memberi Keadilan Substansif bagi Kasus Semanggi I-II," <https://kontras.org/2021/03/10/pengadilan-tinggi-tun-gagal-memberi-keadilan-substantif-bagi-kasus-semanggi-i-ii/>, diakses 24 Juli 2022; LBH Jakarta, "Ibu Sumarsih (Orang tua Wawan) dan Ibu Ho Kim Ngo (Orang tua Yun Hap) Ajukan Kasasi ke Mahkamah Agung," <https://bantuanhukum.or.id/ibu-sumarsih-orang-tua-wawan-dan-ibu-ho-kim-ngo-orang-tua-yunhap-ajukan-kasasi-ke-mahkamah-agung/>, diakses 24 Juli 2022.

<sup>84</sup> Alasan tidak memenuhi upaya administratif adalah karena surat-surat yang dikirimkan Para Penggugat tidak bersifat khusus sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai banding, melebihi jangka waktu 10 hari, dan bahwa Jaringan Solidaritas Korban untuk Keadilan (JSKK) tidak diberi kuasa untuk mengajukan banding sehingga eksepsi dari pihak tergugat (Jaksa Agung) beserta kuasa hukumnya terkait gugatan pihak penggugat yang prematur dikabulkan. Lihat: *Ibid*.

<sup>85</sup> Permasalahan terkait eksekusi putusan peradilan tata usaha negara adalah sebagai berikut: putusan bersifat mengambang (*floating norm*), adanya beberapa putusan yang tidak bisa dieksekusi (*non executable*), tidak adanya pejabat yang secara khusus diberi wewenang untuk memaksakan pelaksanaan putusan, lemahnya kepatuhan hukum apatarur pemerintah dan kesadaran hukum masyarakat yang masih diwarnai rasa ragu terhadap aparatur Pengadilan. Lihat: Dikdik Somantri, "Tantangan Eksekusi Putusan Pengadilan dalam Memperkuat Kewibawaan Peradilan Tata Usaha Negara," *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 4, No. 2, (Agustus 2021), hlm. 130.

gugatan tata usaha negara di Indonesia. Untuk langkah berikutnya atas prospek yang telah dijabarkan adalah dengan mengembangkan apa yang sudah menjadi prospek melalui inovasi dan terobosan hukum dalam bentuk teori/yurisprudensi baru terkait obyek gugatan pernyataan pejabat tata usaha negara. Sementara untuk penyelesaian atas tantangannya akan dijabarkan pada bagian penutup, tepatnya pada saat membahas saran penelitian. Dengan adanya langkah berikutnya atas identifikasi prospek dan tantangan, maka diharapkan tantangan yang menghambat perkembangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia dapat semakin berkurang.

### **III. PENUTUP**

Berdasarkan pembahasan pada bagian-bagian sebelumnya, terdapat dua kesimpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah pada bagian awal. Pertama, perkembangan terkait pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara dalam praktek peradilan tata usaha negara di Indonesia dapat dilihat pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dengan nomor perkara 99/G/TF/2020/PTUN.JKT antara Ibu Sumarsih dan Ibu Ho Kim Ngo melawan Jaksa Agung Republik Indonesia, di mana dalam putusan tersebut, majelis hakim mengabulkan seluruh gugatan yang diajukan Ibu Sumarsih dan Ibu Ho Kim Ngo terkait pernyataan Jaksa Agung dalam Rapat Kerja dengan Komisi III DPR RI pada tanggal 16 Januari 2020 bahwa peristiwa Tragedi Semanggi I dan II bukan merupakan pelanggaran HAM berat sehingga Komnas HAM tidak perlu menindaklanjuti laporan kedua peristiwa tersebut dan menyatakan bahwa pernyataan Jaksa Agung tersebut merupakan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Kedua, terdapat beberapa prospek yang dapat mendukung perkembangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia, seperti sudah ada yang pernah melakukan hal tersebut hingga menghasilkan suatu putusan pengadilan, perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum dan yurisprudensi hakim pada putusan pengadilan, serta argumen bahwa pernyataan sebagai obyek gugatan melanggar konstitusi, peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Namun demikian, terdapat juga beberapa tantangan yang dapat menghambat perkembangan pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai

obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia, seperti kemampuan hakim dalam menganalisis pokok perkara, kepentingan hukum penggugat dan masalah upaya administratif yang harus diperhatikan, serta berbagai permasalahan eksekusi putusan. Adapun untuk saran dari hasil penelitian ini terbagi dalam tiga kelompok. Pertama, untuk seluruh pihak yang termasuk dalam pejabat tata usaha negara agar lebih berhati-hati dalam mengeluarkan pernyataan, apalagi jika pernyataan tersebut dalam kapasitasnya sebagai pejabat tata usaha negara, agar tidak dianggap melawan hukum dan berpotensi untuk digugat dalam pengadilan. Kedua, untuk seluruh penggugat yang merasa dirugikan oleh pernyataan pejabat tata usaha negara yang melawan hukum agar memperhatikan dengan seksama terkait kepentingan hukum, upaya administratif, dan argumen yang menguatkan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pernyataan pejabat tata usaha negara sebelum mengajukan gugatan pada pengadilan. Ketiga, untuk seluruh penegak hukum khususnya hakim dalam lingkup peradilan tata usaha negara agar mempersiapkan, membahas, mendiskusikan, mensosialisasikan terkait pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia. Keempat, untuk seluruh akademisi hukum, khususnya akademisi hukum acara peradilan tata usaha negara agar melakukan kajian atau penelitian lebih lanjut dan lebih mendalam tentang berbagai hal menyangkut pernyataan pejabat tata usaha negara sebagai obyek gugatan tata usaha negara di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amindoni, Ayomi. "Hak asasi manusia: Keluarga korban Semanggi I dan II gugat Jaksa Agung ke PTUN karena sebut peristiwa yang 'mangkrak' selama 22 tahun, bukan pelanggaran berat." <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52634302>. Diakses 24 Juli 2022.
- Arief, Supriyadi A. "Dekonstruksi Hak Imunitas Anggota DPR dalam Perspektif Equality Before the Law," *Jambura Law Review*, Vol. 1, No. 1 (Januari 2019). Hlm 22-45.
- Attamimi, Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV." Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. "Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa dalam Era Otonomi Daerah." [https://bphn.go.id/data/documents/perbuatan\\_melawan\\_hukum\\_oleh\\_penguasa\\_dalam\\_era\\_otonomi\\_daerah.pdf](https://bphn.go.id/data/documents/perbuatan_melawan_hukum_oleh_penguasa_dalam_era_otonomi_daerah.pdf). Diakses 23 Juli 2022.
- Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. "Onrechtmatig Overheidsdaad oleh Pemerintah dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintah." *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 1, No. 2, (Agustus 2018). Hlm. 265-286.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary Deluxe: Definitions of Terms and Phrases of American and English Jurisprudence: Ancient and Modern*. Sixth Edition. St. Paul: West Publishing Company, 1990.
- Christianto, Hwian. "Batasan dan Perkembangan Penafsiran Ekstensif dalam Hukum Pidana." *Pamator*, Vol. 3, No. 2, (Oktober 2010). Hlm. 101-113.
- Christianto, Hwian. "Penafsiran Hukum 'Melanggar Kesusilaan' dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik." *Jurnal Yudisial*, Vol. 14, No. 1 (April 2021). Hlm. 37-56.
- CNN Indonesia. "PT TUN Menangkan Jaksa Agung soal Tragedi Semanggi I dan II," <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210309230855-12-615778/pt-tun-menangkan-jaksa-agung-soal-tragedi-semanggi-i-dan-ii>. Diakses 22 Juli 2022.
- Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni, 2004.
- Farid, A. Zainal Abidin. *Hukum Pidana I*. Cet. I. Jakarta: Sinar Grafika Offset, 1995.
- Fuady, Munir. *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*. Cet. II. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2005.



- Hanifah, Farhana Nabila dan Anatomi Muliawan. "Implementasi Penerapan Penafsiran Hakim tentang Pelanggaran Unsur Bertentangan dengan Kewajiban Pegawai Negeri dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi." *JCA of Law*, Vol. 1, No. 1 (2020). Hlm. 117-127.
- Hasanah, Sovia. "Pengertian Atribusi, Delegasi dan Mandat." <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengertian-atribusi--delegasi-dan-mandat-lt5816ab6ea74a7>. Diakses 24 Juli 2022.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Cet.9. Jakarta: Rajawali Press, 2018.
- HSB, Ali Marwan dan Evlyn Martha Julianthi. "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah." *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 2 (Juli 2018). Hlm. 1-8.
- Hukumonline, "Apakah Senat Perguruan Tinggi Negeri Termasuk Pejabat TUN?" [https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-senat-perguruan-tinggi-negeri-termasuk-pejabat-tun-lt5ba768c71e07a#\\_ftn1](https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-senat-perguruan-tinggi-negeri-termasuk-pejabat-tun-lt5ba768c71e07a#_ftn1). Diakses 23 Juli 2022.
- Hukumonline. "Putusan Bonda yang 'Mengayun' Bismar." <https://www.hukumonline.com/berita/a/putusan-ibonda-i-yang-mengayun-bismar-lt559fba87c3065>. Diakses 24 Juli 2022.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat. *Tata Tertib*, Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2020.
- Indonesia, Mahkamah Agung. *Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad)*, Perma Nomor 2 Tahun 2019.
- Indonesia, Mahkamah Agung. *Surat Edaran Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*, SEMA No. 4 Tahun 2016.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat*, PP No. 33 Tahun 2018. LN No. 109 Tahun 2018. TLN No. 6224.
- Indonesia. *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Tahun 2014. LN No. 292 Tahun 2014. TLN No. 5601.
- Indonesia. *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, UU No. 5 Tahun 2014. LN No. 6 Tahun 2014. TLN No. 5494.
- Indonesia. *Undang-Undang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana*, UU No. 1 Tahun 2006. LN No. 18 Tahun 2006. TLN No. 4607.

- Indonesia. *Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 48 Tahun 2009. LN No. 157 Tahun 2009. TLN No. 5076.
- Indonesia. *Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 17 Tahun 2014. LN No. 182 Tahun 2014. TLN No. 5568.
- Indonesia. *Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986. LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 3344.
- Indonesia. *Undang-Undang Perjanjian Internasional*, UU No. 24 Tahun 2000. LN No. 185 Tahun 2000. TLN No. 4012.
- Indonesia. *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 11 Tahun 2021. LN No. 298 Tahun 2021, TLN No. 6755.
- Indonesia. *Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004. LN No. 35 Tahun 2004. TLN No. 4380.
- Indonesia. *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, UU No. 9 Tahun 2015. LN No. 58 Tahun 2015. TLN No. 5679.
- Indonesia. *Undang-Undang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009. LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079.
- Kamus Hukum Online Indonesia. "Pernyataan." <https://kamushukum.web.id/arti-kata/pernyataan/>. Diakses 23 Juli 2022.
- KBBI Daring. "Pernyataan." <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pernyataan>. Diakses 23 Juli 2022.
- KBBI Daring. "Menyatakan." <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/menyatakan>. Diakses 23 Juli 2022.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek], diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio. Cet. 43. Jakarta: Balai Pustaka, 2017.
- Kontras. "Menggugat Jaksa Agung RI Kasus Semanggi I dan II adalah Pelanggaran HAM berat." <https://kontras.org/2020/05/12/menggugat-jaksa-agung-ri-kasus-semanggi-i-dan-semanggi-ii-adalah-pelanggaran-ham-berat/>. Diakses 24 Juli 2022.
- Kurnia, Aloysius Eka. "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Memeriksa Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Keputusan Gubernur tentang Hasil Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah." *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 9, No. 3 (Desember 2020). Hlm. 387-403.

- LBH Jakarta. "Ibu Sumarsih (Orang tua Wawan) dan Ibu Ho Kim Ngo (Orang tua Yun Hap) Ajukan Kasasi ke Mahkamah Agung." <https://bantuanhukum.or.id/ibu-sumarsih-orang-tua-wawan-dan-ibu-ho-kim-ngo-orang-tua-yunhap-ajukan-kasasi-ke-mahkamah-agung/>. Diakses 24 Juli 2022.
- Listiana, Novy. "Hak Imunitas Pelaksana Undang-Undang Kebijakan Keuangan Negara di Masa Pandemi Covid-19." *Badamai Law Journal*, Vol 5, No. 2 (September 2020). Hlm. 274-288.
- Maridjo. "Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih." *Magistra Law Review*, Vol. 2, No. 1, (Januari 2021). Hlm. 40-62.
- Monteiro, J.M. "Teori Penemuan Hukum dalam Pengujian Undang-Undang & Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Prioris*, Vol. 6, No. 3 (Juni 2018). Hlm. 267-286.
- Nur, Mega Wildatun. "Analisis Hermeneutika Hukum terhadap Putusan Hakim Pengadilan Agama Ngawi tentang Pembagian Harta Bersama," Skripsi Sarjana Institut Agama Islam Negeri Ponorogo, Ponorogo, 2019.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan No. 99/G/TF/2020/PTUN.JKT.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Nomor 230/G/TF/2019/PTUN.JKT.
- Pranoto, Edi. "Asas Keaktifan Hakim (Litis Domini) dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Spektrum Hukum*, Vol. 16, No. 2 (2019). Hlm. 90-101.
- Prawirohamidjojo, Soetojo dan Marthalena Pohan. *Onrechtmatige Daad*. Surabaya: Djumali, 1979.
- Sagala, Margareth. "Perbuatan Melawan Hukum Dokter (Studi Kasus Putusan Nomor 38/Pdt.G/2016/Pn.Bna)." Skripsi Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2020.
- Salam, Syukron. "Perkembangan Doktrin Perbuatan Melawan Hukum Penguasa." *Nurani Hukum*, Vol. 1, No. 1 (Desember 2018). Hlm. 33-44.
- Saputra, Adi. "Analisis terhadap Perbuatan Melawan Hukum yang Dilakukan Notaris karena Merubah Akta Perjanjian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Notaris." Skripsi Sarjana Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, Pekanbaru, 2019.
- Saputro, Febrianto Adi. "Ganjar Terpikir Jadi Wartawan atau Youtuber Usai tak Lagi Jadi Gubernur Jateng." <https://www.republika.co.id/berita/rdw1gv428/ganjar-terpikir-jadi-wartawan-atau-youtuber-usai-tak-lagi-jadi-gubernur-jateng>. Diakses 24 Juli 2022.

- Seerden Rene J.G.H. dan Frist Stroink. *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States, A Comparative Analysis*. Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2007.
- Setiawan, R. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*. Bandung: Bina Cipta, 2004.
- Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Somantri, Dikdik. "Tantangan Eksekusi Putusan Pengadilan dalam Memperkuat Kewibawaan Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 4, No. 2, (Agustus 2021). Hlm. 123-140.
- Subarkah, Tri. "Keluarga Korban Semanggi Kecewa MA Tolak Kasasi," <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/431494/keluarga-korban-semanggi-kecewa-ma-tolak-kasasi>. Diakses 22 Juli 2022.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta, Universitas Atmajaya, 1999.
- Wantu, Fence M. *Hukum Acara Pidana Dalam Teori dan Praktek*,. Yogyakarta: Reviva Cendekia, 2011.
- Wardhana, Ardoyo. "Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah (Onrechtmatige Overheidsdaad) Dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara" Tesis Magister Universitas Airlangga, Surabaya, 2020.
- A. Zaelani. "Pelimpahan Kewenangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9, No. 1 (April 2012). Hlm. 119-134.