

**ANALISIS YURIDIS IMPLEMENTASI PERATURAN MAHKAMAH
AGUNG NOMOR 2 TAHUN 2019 TENTANG PEDOMAN
PENYELESAIAN SENGKETA TINDAKAN PEMERINTAH DAN
KEWENANGAN MENGADILI PERBUATAN MELANGGAR HUKUM
OLEH BADAN DAN/ATAU PEJABAT PEMERINTAHAN
(Studi Kasus: Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg)**

Fani Oktarianti Putri Rahayu¹, Iron Fajrul Aslami², Safiulloh³
fani.oktarianti685@gmail.com¹, ironfajrul.binabangsa@gmail.com², safiulloh87@yahoo.com³
Universitas Bina Bangsa

ABSTRAK

Keberadaan lembaga peradilan dibentuk, agar dapat menuntaskan segala perkara yang timbul diantara para pihak yang berperkara sehingga tercipta rasa keadilan. Sengketa yang timbul berbagai macam ragamnya, ada sengketa wanprestasi yang berkaitan dengan perjanjian (breach of contract), perbuatan melawan hukum (onrechtmatige daad), sengketa kekayaan intelektual (property right), sengketa kepailitan, sengketa perceraian, sengketa penyalahgunaan wewenang oleh penguasa, dan lain sebagainya. Dalam hal ini lembaga peradilan memiliki kewenangan absolut dalam menyelesaikan perkara tersebut. Kewenangan absolut merupakan kewenangan badan peradilan di dalam memeriksa jenis perkara tertentu dan secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan peradilan lain. Metode penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum Normatif-Empiris dengan pendekatan Perundang-undangan yang diambil dari data primer dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Kewenangan Kompetensi Absolut pada perkara perbuatan Keperdataan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Cilegon berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 merupakan kewenangan kompetensi absolut dari Peradilan Umum karena di dalamnya terdapat unsur-unsur keperdataan berupa perjanjian kontrak kerja yang dilakukan oleh Rio Pratama sebagai penggugat dan Pemerintah Kota Cilegon sebagai Tergugat dalam kasus ini.

Kata Kunci: Tindakan Pemerintah, Kewenangan Kompetensi Absolut.

ABSTRACT

The existence of a judicial institution was created so that it could resolve all cases that arise between the litigants so as to create a sense of justice. Disputes that arise are of various kinds, there are breach of contract disputes, unlawful acts (onrechtmatige daad), intellectual property disputes (property rights), bankruptcy disputes, divorce disputes, disputes over abuse of authority by authorities, and others. so on. In this case, the judiciary has absolute authority to resolve the case. Absolute authority is the authority of a judicial body to examine certain types of cases and absolutely cannot be examined by other judicial bodies. The research method used is Normative-Empirical legal research with a legislative approach taken from primary data by conducting interviews and secondary data by processing data from primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. Based on the results of the research, it can be concluded that the Absolute Competence Authority in civil action cases carried out by the Cilegon City government based on Supreme Court Regulation Number 2 of 2019 is the absolute competency authority of the General Court because it contains civil elements in the form of work contract agreements entered into by Rio Pratama as the plaintiff and the Cilegon City Government as the defendant in this case.

Keywords: *Government Action, Absolute Competence Authority.*

PENDAHULUAN

Negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengartikan bahwa setiap permasalahan yang ada di lingkup negara Republik Indonesia harus diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan tujuan hukum tersebut, yaitu menciptakan keadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi seluruh pemangku kepentingan tanpa membedakan. Negara Indonesia sebagai negara hukum juga harus memberikan perlindungan terhadap warga negaranya, hal ini sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Alinea ke 4 (empat).

Perlindungan terhadap warga negara Indonesia juga berlaku dimanapun warga negara republik Indonesia itu berada, karena perlindungan yang diberikan merupakan salah satu hak warga negara yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Oleh karena itu dengan adanya perlindungan Warga Negara Indonesia di manapun dia berada, negara bukan hanya memenuhi kewajibannya namun juga telah memenuhi hak asasi manusia warga negara tersebut.

Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan pemerintah yang bersifat sepihak. Dikatakan bersifat sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintahan itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah, tidak tergantung pada kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak dengan pihak lain. Keputusan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara, karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah.

Berdasarkan yurisprudensi Mahkamah Agung, secara tegas disebutkan bahwa perbuatan kebijaksanaan penguasa tidak termasuk kompetensi peradilan. Menurut Philipus M. Hadjon, perbuatan kebijakan penguasa tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilainya, kecuali kalau ada unsur *willekeur* dan *detournement de pouvoir*. Kebijakan penguasa tidak dapat digugat didasarkan pada prinsip “*beleidsvrijheid*” yang ada pada penguasa. *Beleidsvrijheid* penguasa meliputi; tugas-tugas militer, politik, hubungan luar negeri, pekerjaan untuk kepentingan umum, keadaan yang tidak dapat diduga terlebih dahulu atau dalam mengambil tindakan darurat.

Tindakan yang bertentangan hukum dengan penguasa sebagai pelaku yang terjadi di Kota Cilegon mengakibatkan kerugian dari segala aspek, hal ini bermula dari adanya suatu proyek pembangunan jalan di kawasan Cilegon, yang mana pada saat proses pembangunan jalan selesai dana yang seharusnya dibayarkan sesuai tanggal perjanjian terlambat dalam pengembaliannya dan mengakibatkan kerugian yang sangat besar bagi pihak penggugat dalam kasus tersebut. Kasus ini merupakan sebuah kasus wanprestasi yang melibatkan pejabat-pejabat pemerintah yang ada di wilayah kota Cilegon, Tergugat 1 adalah Kepala Dinas Pekerjaan Umum Dan Tata Ruang Kota Cilegon, Tergugat 2 adalah Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Cilegon, Tergugat 3 adalah Walikota Cilegon, serta Turut Tergugat 1 adalah PT. Asa Prima Abadi dan Turut Tergugat 2 adalah PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Barat dan Banten, Tbk Kantor Cabang Rangkasbitung sebagai pemberi pembiayaan fasilitas kredit *Stand By Loan*.

Dalam proses penyelesaiannya kasus ini masuk ke dalam lingkup peradilan umum dan ditangani oleh pengadilan negeri. Sehingga membuat penyusun sangat ingin mengetahui dan mengkaji lebih dalam, bagaimana Unsur Keperdataan Pada Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 dan bagaimana Kompetensi Absolut Pada Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019.

Berdasarkan uraian dalam latar belakang tersebut, maka penelitian ini menarik untuk dikaji bagi penyusun serta memaparkan masalah ini dalam bentuk skripsi dengan judul “Analisis Yuridis Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (Studi Kasus: Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg)”

METODE

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif-empiris. Merupakan suatu metode penelitian yang dalam hal ini menggabungkan unsur hukum normatif yang kemudian didukung dengan penambahan data atau unsur empiris. “Dalam metode penelitian normatif-empiris ini juga mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya disetiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat”. Dalam penelitian hukum normatif-empiris terdapat tiga kategori, yaitu:

- a. Non Judi Case Study “ialah pendekatan studi kasus hukum yang tanpa ada konflik sehingga tidak ada akan campur tangan dengan pengadilan”.
- b. Judicial Case Study “Pendekatan judicial case study ini ialah pendekatan studi kasus hukum dikarenakan adanya konflik sehingga akan melibatkan campur tangan pengadilan untuk dapat memberikan keputusan penyelesaian”.
- c. Live Case Study “Pendekatan live case study ini ialah pendekatan pada suatu peristiwa hukum yang pada prosesnya masih berlangsung ataupun belum berakhir”.

Dalam penelitian ini masuk pada kategori Live Case Study karena pada kasus ini perkaranya masih berlangsung atau belum berakhir. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif dan mendalam tentang Kewenangan Kompetensi Absolute Peradilan Dalam Menangani Sengketa Perbuatan Keperdataan Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Kota Cilegon Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019.

Peter Mahmud Marzuki menguraikan pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum tersebut sebagai berikut:

1. Pendekatan undang-undang (statute approach) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.
2. Pendekatan konseptual (conseptual approach) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.
3. Pendekatan kasus (case approach) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani dalam Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Unsur Permasalahan Pada Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019

Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 (sama dengan Pasal 1 angka 8 UUAP) menyatakan bahwa “Tindakan Pemerintahan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”. Berdasarkan ketentuan tersebut, unsur Tindakan Pemerintahan yang menjadi objek sengketa di Peradilan TUN adalah:

1. Perbuatan Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara Negara lainnya; yaitu Perbuatan Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara Negara lainnya dalam melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.
2. Melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret; dan UUAP tidak menjelaskan konsep konkret dalam Pasal 1 angka 8 ini. Arti konkret dapat ditemukan dalam Penjelasan Pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1986, yaitu: “... tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan...”.
3. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan; yaitu penyelenggaraan tata laksana pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Ketiga unsur tersebut harus terpenuhi secara kumulatif untuk dapat dikategorikan sebagai Tindakan Pemerintahan yang menjadi objek sengketa di Peradilan TUN. Berdasarkan pengelompokannya, objek sengketa Tindakan Pemerintahan dapat dibagi menjadi tiga kelompok:

1. pembagian berdasarkan konsep bestuurshandelingen, pembagian berdasarkan kriteria perbuatan, dan pembagian berdasarkan kriteria kumulasi objek. Berdasarkan pembagian konsep bestuurshandelingen, Tindakan Pemerintahan dapat dibagi menjadi rechtshandelingen dan feitelijk handelingen. Rechtshandelingen berupa tindakan pemerintahan yang dimaksudkan menimbulkan akibat hukum, sedangkan feitelijk handelingen berupa tindakan faktual yang bukan dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, namun dalam kenyataannya telah/berpotensi menimbulkan akibat hukum.
2. Berdasarkan kriteria perbuatan, Tindakan Pemerintahan dapat dibagi menjadi Tindakan Berbuat atau Tindakan Tidak Berbuat. Tindakan berbuat seperti Tindakan membongkar bangunan tanpa izin ataupun berbagai bentuk paksaan pemerintahan. Tindakan tidak berbuat adalah abainya pemerintah dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.
3. Berdasarkan kriteria kumulasi objek, Tindakan Pemerintahan dapat dibagi menjadi Tindakan Pemerintahan saja dan Tindakan Pemerintahan yang dikumulasikan dengan Keputusan. Tindakan pemerintahan saja berarti yang menjadi objek hanya tindakannya, seperti beberapa tindakan pembongkaran bangunan oleh Satpol PP. Adapun Tindakan Pemerintahan yang dikumulasikan dengan Keputusan berarti yang menjadi objek adalah Tindakan dan Keputusan, seperti Surat Perintah Bongkar dan Tindakan pembongkaran.

Pasal 85 UUAP menyatakan bahwa gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang telah diajukan ke Peradilan Umum harus dialihkan ke Pengadilan TUN. Sebelum berlakunya UUAP, pemeriksaan atas Tindakan Administrasi Pemerintahan dan Tindakan Faktual dilaksanakan oleh Peradilan Umum sebagai perkara Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (onrechtmatige overheidsdaad) sebagai perluasan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Berdasarkan Ostermann Arrest Tahun 1924, dinyatakan bahwa Pemerintah bertanggung jawab atas segala perbuatan alat

perlengkapannya tidak hanya yang melanggar Hukum Perdata, melainkan juga melanggar Hukum Publik, termasuk juga Hukum Administrasi. Menindaklanjuti Pasal 85 UUAP, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 menegaskan kewenangan Peradilan TUN melaksanakan pemeriksaan perkara *onrechtmatige overheidsdaad*. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 bahwa *“Perkara perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (onrechtmatige overheidsdaad) merupakan kewenangan peradilan tata usaha Negara”*. Penyebutan kewenangan Peradilan TUN dalam menyelesaikan sengketa *onrechtmatige overheidsdaad* tersebut terkadang disalah artikan sebagai pemeriksaan perkara *onrechtmatige overheidsdaad* di Peradilan TUN dengan tetap menggunakan sarana Pasal 1365 KUH Perdata. Padahal hukum peradilan TUN (UUAP, Publik) sangat berbeda dengan hukum peradilan Perdata (Pasal 1365 KUH Perdata, privat).

Menurut Bapak Uli Purnama, S.H., M.H selaku Hakim Pengadilan Negeri/PHI/Tipikor Kelas 1A Serang Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan/Pemerintah berbeda dengan Perbuatan Melawan Hukum yang diatur dalam pasal 1365 KUHPerdata.

“...Dalam hal ini dibedakan dari batasan yang diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 yang mana sudah jelas tertera apabila perbuatan tersebut masih bersumber dari keperdataan maupun perbuatan wanprestasi yang dilakukan oleh penguasa maka perbuatan tersebut masuk pada ranah kewenangan absolut Peradilan Umum yaitu Pengadilan Negeri. Kemudian dasar hukum yang digunakan dalam perkara Perbuatan Melawan Hukum dalam keperdataan dengan Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan/Pemerintah sangat jelas berbeda, Perbuatan Melawan Hukum dalam keperdataan menggunakan pasal 1365 KUHPerdata sebagai dasar yang digunakan sedangkan Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan/Pemerintah menggunakan dasar hukum UUAP atau Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 dan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 sebagai dasar yang digunakan. Jadi Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan/Pemerintah adalah suatu keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat negara yang bersifat konkret, individual, dan final. Konkret itu merujuk pada suatu kepemilikan, individual merujuk kepada nama kepemilikan, dan final artinya itu berlaku pada detik itu juga. Jadi apabila ada orang yang dirugikan dalam keputusan itu maka itulah yang disebut dengan Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan/ Pemerintah. Kemudian hal yang membedakan dari Perbuatan Melawan Hukum dalam keperdataan dengan Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan/Pemerintah adalah terletak pada ganti kerugian. Apabila pada Perbuatan Melawan Hukum dalam keperdataan bisa digugat untuk ganti kerugian, maka pada Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan/Pemerintah tidak bisa digugat ganti kerugiannya, hal ini dikarenakan dalam Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan/Pemerintah hanya bisa membatalkan suatu keputusan.. Akan tetapi dalam hal ini bisa dilihat terlebih dahulu apakah dalam kasus tersebut ada atau tidaknya suatu perikatan, apabila ada maka kasus tersebut masuk pada ranah wanprestasi yang dilakukan oleh penguasa dan di adili oleh Peradilan Umum atau Pengadilan Negeri...”

Berdasarkan penjelasan yang dipaparkan oleh Bapak Uli selaku Hakim Pengadilan Negeri/PHI/Tipikor Kelas 1A Serang artinya Perbuatan Melawan Hukum dalam keperdataan dengan Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan/Pemerintah itu sangatlah berbeda hal ini juga bisa dilihat terutama dalam kompetensi absolutnya, yang mana pada Perbuatan Melawan Hukum dalam keperdataan adalah kompetensi absolut Peradilan Umum sedangkan Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan/Pemerintah jelas menjadi kompetensi absolut peradilan Tata Usaha Negara yang

sudah diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 pasal 2 ayat (1), (2), dan (3) sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

- 1) *Perkara Perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad) merupakan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara.*
- 2) *Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintah setelah menempuh upaya administratif sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh upaya Administratif.*
- 3) *Dalam hal peraturan perundang-undangan mengatur secara khusus upaya administratif maka yang berwenang mengadili Sengketa Tindakan Pemerintah adalah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai Pengadilan tingkat Pertama.*

UUAP telah menyatakan kewenangan Peradilan TUN adalah menyelesaikan Keputusan dan/atau Tindakan, maka *Onrechtmatige Overheidsdaad* yang diperiksa di Peradilan TUN harus dimaknai sebagai Tindakan Pemerintahan yang diperkuat oleh lima hal.

Pertama, judul Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 adalah “Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)”, yang menegaskan isi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 adalah: (1) Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan, di mana Tindakan Pemerintahan inilah yang menjadi kompetensi Peradilan TUN; dan (2) penegasan peralihan kewenangan mengadili sengketa OOD (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) dari Peradilan Umum ke Peradilan TUN, yang akan diperiksa sebagai sengketa Tindakan Pemerintahan.

Kedua, Bab III Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 (Tata Cara Pengajuan Gugatan Dan Putusan) hanya menyebut dan mengatur tentang “Tindakan Pemerintahan”, dan sama sekali tidak menyebut frasa “Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)”, yang menunjukkan hukum acara yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 ini adalah Tindakan Pemerintahan, sehingga hukum acara pemeriksaan OOD (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) sebagai bagian dari Tindakan Pemerintahan juga harus mengikuti hukum acara pemeriksaan Tindakan Pemerintahan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.

Ketiga, selain pada Pasal 2 ayat (1), frasa “Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)” juga hanya disebut dalam Bab V Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 (Ketentuan Penutup), yang mengalihkan kewenangan pemeriksaan perkara OOD (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) dari Pengadilan Negeri ke Peradilan TUN, dan penyebutannya pun di sesuaikan dengan frasa “Tindakan Pemerintahan” (Pasal 13 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019).

Keempat, secara doktrin, karakter pemeriksaan sengketa OOD adalah hukum perdata, sebagai perluasan Pasal 1365 KUH Perdata, yang tentu berbeda dengan karakter pemeriksaan berdasarkan hukum administrasi oleh hakim Peradilan TUN (hukum publik), sehingga dasar pengujian hakim Peradilan TUN dalam memeriksa sengketa OOD (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) tidak akan menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata, namun berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kelima, UUAP hanya menyebut Tindakan Administrasi Pemerintahan yang menjadi objek sengketa di Peradilan TUN, sama sekali tidak menyebut Perbuatan Melanggar

Hukum Oleh Badan/Pejabat Pemerintahan, antara lain seperti dalam Pasal 71 ayat (1) UUAP ini bahwa “Keputusan dan/atau Tindakan dapat dibatalkan apabila terdapat kesalahan prosedur atau terdapat kesalahan substansi”.

Berdasarkan kelima hal tersebut, terbaca bahwa OOD (Onrechtmatige Overheidsdaad) yang dimaksud dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 dalam konteks pemeriksaan oleh hakim Peradilan TUN adalah bagian dari sengketa Tindakan Pemerintahan. Penyebutan OOD (Onrechtmatige Overheidsdaad) dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 dimaksudkan untuk memperjelas pemindahan pemeriksaan perkara OOD (Onrechtmatige Overheidsdaad) dari Peradilan Umum ke Peradilan TUN, dan bukan sebagai suatu jenis sengketa tersendiri yang memiliki prosedur pemeriksaan tersendiri. Dengan demikian, pemeriksaannya menggunakan hukum acara Peradilan TUN, antara lain menggunakan batu uji peraturan perundang-undangan dan AUPB (Asas Umum Pemerintahan Yang Baik), sehingga amar putusan dalam sengketa Tindakan Pemerintahan adalah menyatakan batal atau tidak sah suatu Tindakan Pemerintahan, bukan menyatakan suatu Tindakan Pemerintahan sebagai perbuatan melanggar hukum.

Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan di Kantor Hukum Wahyudi and Partners sebagai pengacara penggugat Rio Pratama dalam Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg. Bapak H. Wahyudi menjelaskan:

“....Bahwa dalam kasus ini sebenarnya sudah dibuat dalam bentuk Perbuatan Melanggar Hukum yang dilakukan oleh Pemerintah dalam gugatannya, namun dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 tidak dijelaskan secara rinci terkait ganti rugi, dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 tersebut hanya menjelaskan jika satu lembaga pemerintah atau pemerintah itu sendiri melakukan perbuatan melawan hukum maka kompetensinya dipindahkan dari Pengadilan Negeri ke Pengadilan Tata Usaha Negara” artinya juklak dan juknisnya belum jelas...”

Maka dari itu Bapak H. Wahyudi sebagai pengacara penggugat, yaitu :

“....Mensiasati merubah gugatannya ke Perbuatan Ingkar Janji yang dilakukan oleh pemerintah agar isi dalam gugatannya konkret dan juga memiliki hak eksekutorial. Dan sebagaimana gayung bersambut yang mana hal tersebut dicover oleh sebuah penelitian artinya lolos dalam kompetensi absolut dan hal tersebut terbukti bahwasannya pihak tergugat tidak mengajukan eksepsi terkait kompetensi sehingga perkara ini masih berjalan sampai dengan tahap kesaksian, dalam kasus ini pihak tergugat menggunakan pengacara negara dan mereka sepakat bahwa kasus ini masuk kepada ranah wanprestasi karena unsurnya jelas, bahwasannya dia melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu, melakukan sesuatu tetapi terlambat, dalam kasus ini pihak tergugat sudah melakukan sesuatu berupa pembayaran namun terlambat sehingga kerugian tersebut mengikuti...”

Jika dikaitkan dengan kompetensi, menurut Bapak H. Wahyudi:

“.... Pengacara negara tersebut tidak mengajukan eksepsi karena mereka sepakat bahwa dalam kasus ini tidak bisa di eksepsi dalam kompetensi absolut karena di dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 tersebut hanya membahas tentang perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah, serta sesuai dengan penjelasan yang diterangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 bahwasannya terdapat pengecualian terhadap perbuatan yang masuk pada ranah unsur keperdataan dan perbuatan Wanprestasi yang dilakukan oleh penguasa. Dalam hal ini tidak masuk pada ranah kompetensi absolut PTUN melainkan masih dalam kompetensi absolut Peradilan Umum...”

Kemudian antara perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah dan perbuatan wanprestasi yang dilakukan oleh pemerintah merupakan 2 jenis yang berbeda,

karena dalam perkara wanprestasi harus ada perjanjian sedangkan dalam perkara Perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah tersebut tidak harus ada perjanjian asalkan perbuatan pemerintah tersebut merugikan rakyatnya maka bisa diajukan gugatannya. Jadi tidak ada unsur yang berhubungan antara Perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah dengan perbuatan Wanprestasi yang dilakukan oleh pemerintah karena dalam unsur nya sudah berbeda dan terpisah. Kemudian dalam gugatan tidak bisa disatukan kedua unsur tersebut, jika disatukan maka pasti putusannya akan di Niet Ontvankelijke Verklaard atau di NO.

2. Kompetensi Absolut Pada Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019

Pengecualian Tindakan Pemerintahan Tertentu Sebagai Objek Sengketa UUAP juncto Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 menyatakan bahwa pemeriksaan semua Tindakan Pemerintahan adalah kewenangan Peradilan TUN. Meski demikian, terdapat pengecualian Tindakan Pemerintahan untuk dapat diadili di Peradilan TUN, yaitu pengecualian berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan sifat keperdataan suatu Tindakan Pemerintahan.

1. Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Beberapa peraturan perundang-undangan yang diterbitkan sebelum berlakunya UUAP telah mengatur secara khusus bahwa upaya hukum yang disediakan dalam sengketa tertentu yang melibatkan Pemerintah adalah gugatan di Peradilan Umum. Pengaturan upaya hukum khusus dalam Undang-Undang sektoral tersebut harus didahulukan, sebagaimana asas *lex specialis derogat legi generali*. Undang-Undang yang mengatur upaya hukum secara khusus tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Ketentuan Pasal 38 UU Nomor 2 Tahun 2012 ini telah menyatakan secara eksplisit bahwa Pengadilan Negeri berwenang mengadili keberatan Pihak yang Berhak dalam hal tidak terjadi kesepakatan dengan Lembaga Pertanahan. Lembaga Pertanahan sendiri adalah “Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan”, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 14 UU Nomor 2 Tahun 2012.

2. Tindakan Pemerintahan Yang Bersifat Keperdataan dan/atau Bersumber dari Wanprestasi

Tindakan Pemerintahan yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari wanprestasi bukan kompetensi Peradilan TUN. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 pada Rumusan Kamar Perdata point B.I menyatakan:

“Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan /atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad), sengketa yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan cidera janji (wanprestasi) oleh penguasa tetap menjadi kewenangan absolut pengadilan perdata dalam lingkungan peradilan umum.”

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 ini, terdapat dua kategori sengketa yang melibatkan pemerintah yang bukan menjadi kompetensi Peradilan TUN, yaitu sengketa yang bersifat keperdataan dan sengketa wanprestasi. Yang dimaksud dengan sengketa yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan cidera janji (wanprestasi) oleh penguasa tersebut adalah sengketa yang berpangkal dari pelaksanaan urusan pemerintahan menurut hukum perdata. Pada

dasarnya pemerintah bertindak melalui dua macam peranan (roles), yaitu sebagai pelaku hukum publik (public actor) dan sebagai pelaku hukum keperdataan (civil actor). Sebagai pelaku hukum publik, pemerintah menjalankan kekuasaan (public authority, openbaar gezag), yang diwujudkan dalam kualitas penguasa (authorities) dengan memperoleh kewenangan sebagai Badan atau Pejabat Pemerintahan. Sebagai pelaku hukum keperdataan, pemerintah melakukan berbagai perbuatan hukum keperdataan (privaatrechtelijke handeling) seperti jual beli, sewa menyewa, dan lain sebagainya, yang dijemakan dalam kualitas badan hukum (recht person, legal person). Dalam melaksanakan kedudukannya sebagai pelaku hukum keperdataan, perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah tersebut tidak didasarkan pada hukum publik, namun berdasarkan ketentuan hukum perdata (privaatrecht), sama seperti yang mendasari perbuatan hukum yang dilakukan oleh seseorang atau suatu badan hukum perdata. Pasal 2 huruf a UU Peradilan TUN menyatakan bahwa “Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini yakni Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.”

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dalam kasus tersebut maka Kewenangan Kompetensi Absolut dari Sengketa Perbuatan Keperdataan Pemerintah Kota Cilegon Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 Pada Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg masuk pada ranah Peradilan Umum sebagaimana yang telah peneliti paparkan, bahwa dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 terdapat pengecualian terhadap sengketa Perbuatan Keperdataan Pemerintahan untuk dapat diadili di Peradilan TUN, yaitu pengecualian berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan sifat keperdataan suatu Tindakan Pemerintahan. Dalam kasus ini yang menjadi dasar pengecualian adalah berdasarkan sifat keperdataan suatu Tindakan Pemerintahan yang mana dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 di paparkan bahwa :

“Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan /atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad), sengketa yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan cidera janji (wanprestasi) oleh penguasa tetap menjadi kewenangan absolut pengadilan perdata dalam lingkungan peradilan umum.”

Berdasarkan hal tersebut terdapat dua kategori sengketa yang melibatkan pemerintah yang bukan menjadi kompetensi Peradilan TUN, yaitu sengketa yang bersifat keperdataan dan sengketa wanprestasi. Yang dimaksud dengan sengketa yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan cidera janji (wanprestasi) oleh penguasa tersebut adalah sengketa yang berpangkal dari pelaksanaan urusan pemerintahan menurut hukum perdata. Pada dasarnya pemerintah bertindak melalui dua macam peranan (roles), yaitu sebagai pelaku hukum publik (public actor) dan sebagai pelaku hukum keperdataan (civil actor). Sebagai pelaku hukum publik, pemerintah menjalankan kekuasaan (public authority, openbaar gezag), yang diwujudkan dalam kualitas penguasa (authorities) dengan memperoleh kewenangan sebagai Badan atau Pejabat Pemerintahan. Sebagai pelaku hukum keperdataan, pemerintah melakukan berbagai perbuatan hukum keperdataan (privaatrechtelijke handeling) seperti jual beli, sewa menyewa, dan lain sebagainya, yang dijemakan dalam kualitas badan hukum (recht person, legal person).

Dalam melaksanakan kedudukannya sebagai pelaku hukum keperdataan, perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemerintah tersebut tidak didasarkan pada

hukum publik, namun berdasarkan ketentuan hukum perdata (*privaatrecht*), sama seperti yang mendasari perbuatan hukum yang dilakukan oleh seseorang atau suatu badan hukum perdata. Jadi dengan demikian Kompetensi Absolut dari Sengketa Perbuatan Keperdataan Pemerintah Kota Cilegon Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 Pada Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg masuk pada ranah Peradilan Umum.

SIMPULAN

Unsur Permasalahan Pada Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019, masuk kepada perbuatan Wanprestasi yang dilakukan oleh penguasa meskipun Tergugat didalam kasus tersebut merupakan Badan/Pejabat Pemerintah, akan tetapi dikarenakan adanya unsur Wanprestasi berupa perjanjian kontrak kerja tersebut maka Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019 masuk pada kategori Perbuatan Wanprestasi yang dilakukan Oleh Penguasa

Kompetensi Absolut Pada Perkara Nomor 178/Pdt.G/2023/PN Srg Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2019, yaitu masuk pada ranah Peradilan Umum hal ini dikarenakan dalam perkara tersebut mengandung unsur Perbuatan Wanprestasi yang dilakukan oleh Penguasa yaitu berupa perjanjian kontrak kerja yang melibatkan Badan/Pejabat Pemerintah Kota Cilegon dan juga terdapat pengecualian terhadap sengketa Perbuatan Keperdataan Pemerintahan untuk dapat diadili di Peradilan TUN, yaitu pengecualian berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan sifat keperdataan suatu Tindakan Pemerintahan. Dalam kasus ini yang menjadi dasar pengecualian adalah berdasarkan sifat keperdataan suatu Tindakan Pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Adiguna, Bimasakti Muhammad, Perbuatan Melawan Hukum (PMH) oleh Pemerintah/ Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandeng Undang-Undang Administrasi Pemerintah, Deepublish, Yogyakarta, 2018.
- Armia, Muhammad Siddiq, Penentuan Metode & Pendekatan Penelitian Hukum, Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia (LKKI), Banda Aceh, 2022.
- Bungin, Burhan, Penelitian Kualitatif, Kencana, Jakarta, 2012.
- Efendi, Jonaedi dan Johny Ibrahim, Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, Cet Ke- 2, Prenadamedia Group, Depok, 2018.
- Huberman, Miles, M.B, A.M, dan Saldana, J, Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook, Edition 3, Terj. Tjetjep Rohindi Rohidi, UI Press, Jakarta, 2014.
- Kurniawan, Mahendra, dkk, Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Marzuki, Peter Mahmud, Penelitian Hukum Edisi Revisi, PT Kharisma Putra utama, Bandung, 2015.
- Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, Mataram University Press, Mataram, 2020.
- Sudarsono dan Rabbenstain Izroiel, Petunjuk Praktis Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara, Kencana Prenadamedia, Jakarta, 2019.
- Sugiyono, Metode Penelitian Bisnis: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, Kombinasi dan R&D, ALFABETA, Yogyakarta, 2022.
- Wijaya, Hengki, Analisis Data Kualitatif Ilmu Pendidikan Teologi, Sekolah Tinggi Theologia Jaffray, Makassar, 2018.

JURNAL

- Barokah, Muhamad Raziv, dan Anna Erliyana, Pergeseran Kompetensi Absolut Dari Peradilan Umum Ke Peradilan Tata Usaha Negara: Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad), Jurnal Hukum & Pembangunan Volume. 51,

- Nomor. 4, 2021.
- Edyanti, Yusrin, dan Anna Erliyana, Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad) (Suatu Tinjauan Analisis Administrasi Pemerintahan.), Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Volume 2, Nomor 2, Juni 2022.
- Fauzani, Muhammad Addi, Fandi Nur Rohman, Problematik Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa Di Peradilan Administrasi Indonesia (Studi Kritis Terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019), Jurnal Widya Pranata Hukum Volume. 2, Nomor. 1, Februari 2020.
- Gandara, Moh, Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat, Khazanah Hukum, Vol. 2 No. 3, 2020.
- Maksum, Hairul, Batasan Kewenangan Mengadili Pengadilan Umum Dalam Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum Yang Melibatkan Badan Negara Atau Pejabat Pemerintah, Juridica, Volume. 2, Nomor. 1, November 2020.
- Rasuh, Daryl John, Kajian Hukum Keadaan Memaksa (Force Majeure) Menurut Pasal 1244 Dan Pasal 1245 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Lex Privatum, Volume IV, Nomor. 2, Feb 2016.
- Saputra, Alfian Dimas, Mikail Alif Dan Mokhammad Naufal Islami, Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa Serta Perkembangan Perma Nomor 2 Tahun 2019 Studi Kasus Perkara Nomor 168/Pdt-G/2018/Pn.Tjk, Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan, Juli 2023.
- Sudarsono dan Rabbenstain Izroiel, Pemeriksaan Sengketa Tindakan Pemerintahan Pasca Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, Mimbar Yustitia Vol.6 No.1 juni 2022.
- Sunge, Maisara, Bentuk-Bentuk Perbuatan Pemerintah, INOVASI, Volume 6, Nomor 2, Juni 2009.