

**ONRECHTMATIG OVERHEIDSDAAD OLEH PEMERINTAH DARI  
SUDUT PANDANG UNDANG-UNDANG  
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

**ACT AGAINST THE LAW BY THE GOVERNMENT FROM THE VIEW  
POINT OF THE LAW OF GOVERNMENT ADMINISTRATION**

**MUHAMMAD ADIGUNA BIMASAKTI**

Pengadilan Tata Usaha Negara Banjarmasin  
Jl. Brig Jend. Hasan Basri No.32, Pangeran, Banjarmasin Utara  
Banjarmasin, Kalimantan Selatan  
Email: muhammad1adiguna@gmail.com

**ABSTRAK**

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, banyak terjadi perubahan paradigma di bidang Hukum Administrasi Pemerintahan, termasuk mengenai hukum acara dan kewenangan mengadili sengketa administrasi. Dahulu, Tindakan Administrasi yang berbentuk tidak tertulis (*feitelijk handelingen*) tidak dapat digugat kepada PTUN selaku peradilan administrasi. Kewenangan mengadili untuk Tindakan ini berada di Pengadilan Negeri dengan asumsi bahwa perbuatan tersebut adalah perbuatan melawan hukum layaknya PMH pada umumnya namun dilakukan oleh Penguasa, sehingga dikenal dengan sebutan Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah (*Onrechtmatig Overheidsdaad*). Namun kemudian dengan adanya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan ini maka terjadi pergeseran kewenangan dari Peradilan Umum kepada Peradilan Tata Usaha Negara, yang kemudian ditafsirkan pula oleh Mahkamah Agung melalui SEMA No. 4 Tahun 2016.

**Kata kunci:** onrechtmatig overheidsdaad, administrasi pemerintahan

**ABSTRACT**

*Since the enactment of Law no. 30 of 2014 on Government Administration, there are many paradigm shifts in the field of Administrative Law, including the procedure law and the authority to hear administrative disputes. In the past, unwritten (Factual) Deeds of the Government (*feitelijk handelingen*) could not be sued to the Administrative Court. The authority to hear and decide for this dispute was in the District Court with the assumption that the act is an Unlawful Act (PMH) in general but done by the Government, thus known as The Unlawful Acts by The Government (*Onrechtmatig Overheidsdaad*). But then with the existence of Law No. 30 of 2014 on Government Administration, there is a shift of authority from the District (General) Court (Pengadilan Negeri) to the State Administrative Court (PTUN), which was then interpreted also by the Supreme Court (MA) through SEMA No. 4 of 2016.*

**Keywords:** onrechtmatig overheidsdaad, government administration

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Tindakan (*handeling*) yang dilakukan oleh pemerintah atau penguasa selaku penyelenggara negara tentu dapat bertemu dengan kepentingan warga negara. Dalam hal ini tentu saja ada hal-hal yang dapat bersinggungan antara kepentingan publik dengan kepentingan pribadi masyarakat selaku subjek hukum dalam hukum perdata maupun hukum publik. Ada kalanya tindakan-tindakan yang dilakukan (atau yang tidak dilakukan) oleh pemerintah dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat, baik yang dilakukan secara sengaja maupun tidak. Yang menjadi pertanyaan adalah manakala terjadi suatu kerugian yang dialami oleh warga negara akibat perbuatan (atau pendiaman) pemerintah, kemanakah harus diajukan gugatan?

Sebelum adanya peradilan tata usaha negara, seluruh gugatan dari warga negara kepada negara/penguasa tentu diajukan kepada hakim perdata di peradilan umum. Untuk kasus-kasus perbuatan melawan hukum oleh penguasa *Onrechtmatig Overheidsdaad* ini diajukan dengan dalil Pasal 1365 KUH Perdata dengan Pemerintah/Instansi terkait sebagai pihak Tergugat. Argumentasinya adalah karena memang segi kerugian yang bersifat keperdataan yang diganggu dalam hal ini. Namun yang menjadi pertanyaan lanjutan adalah apakah tindakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara (*Bestuurshandelingen*) ini bersifat hukum perdata atau bersifat hukum publik? Jika ia bersifat hukum perdata maka hal ini tepat menjadi kewenangan hakim perdata. Akan tetapi jika ternyata ia lebih dominan kepada sifat hukum publik (administrasi) nya maka ia menjadi kewenangan hakim tata usaha negara.

### **B. Landasan Teori**

Selama ini telah banyak putusan-putusan hakim perdata yang mengabulkan gugatan ganti kerugian atas tindakan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Semisal adalah putusan Pengadilan Negeri Jambi No.51/PDT.G/2010/PN.JBI tanggal 6 April 2011 yang menghukum Pemerintah Republik Indonesia Cq. Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Cq. Gubernur Jambi, Cq. Walikota Jambi, Cq. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Jambi

(**Tergugat I**) dan Pemerintah Republik Indonesia Cq. Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Cq. Gubernur Jambi, Cq. Walikota Jambi (**Tergugat II**) untuk membayar kerugian kepada Penggugat sebesar Rp.3.963.164.326,- (tiga miliar sembilan ratus enam puluh tiga juta seratus enam puluh empat ribu tiga ratus dua puluh enam rupiah). Kemudian putusan ini memperoleh kekuatan hukum tetap berdasarkan putusan Kasasi dari Mahkamah Agung No. 1400 K/Pdt/2012. Oleh karenanya berdasarkan praktik yang ada serta doktrin yang berkembang dahulu maka segi keperdataanlah yang lebih ditonjolkan dalam hal ini sehingga yang menjadi dalil adalah mengenai Perbuatan Melawan Hukum / PMH (*Onrechtmatigdaad*) sebagaimana diatur Pasal 1365 KUH Perdata. Berikut adalah pengaturan PMH dalam KUH Perdata:

*Tiap perbuatan melanggar hukum yang Membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.*

Sedangkan dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Paragraf kelima dijelaskan:

*Warga Masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau TINDAKAN Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena Undang-Undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.*

Dalam Pasal 1 butir 8 yang dimaksud Tindakan (*Handeling*) adalah:

*Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya UNTUK MELAKUKAN DAN/ATAU TIDAK MELAKUKAN PERBUATAN KONKRET dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.*

Kemudian jika dicermati dalam Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, didapati bahwa Tindakan Faktual (*Feitelijk Handelingen*) juga termasuk dalam definisi KTUN dalam Undang-Undang PERATUN (Perluasan). Jika memang Tindakan Faktual / Konkret ini dapat diadili di Peradilan Tata Usaha Negara, maka pertanyaan selanjutnya adalah apakah hal ini adalah terkait dengan Gugatan Ganti Kerugian sebagaimana selama ini dijalankan dengan mekanisme gugatan OOD/PMH oleh Penguasa di Peradilan Perdata? Penulis rasa jawabannya adalah iya. Karena dahulu pun sebetulnya gugatan ganti kerugian ini

dimungkinkan di PERATUN asalkan diajukan bersamaan dengan gugatan terhadap KTUN asal yang diterbitkan oleh / Badan / Pejabat TUN yang digugat. Lalu bagaimana dengan **Tindakan Faktual** yang dilakukan tanpa adanya KTUN tertulis? Jawabannya bisa digugat ganti kerugian kepada PERATUN melalui gugatan OOD. Hal ini pula sebagaimana disebutkan dalam Surat Edaran MA RI No. 4 Tahun 2016 SEMA No. 4 Tahun 2016 yang pada Diktum E bagian Kamar Tata Usaha Negara butir 1 menyatakan sebagai berikut:

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

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

Berdasarkan hal tersebut maka Gugatan ganti kerugian akibat tindakan faktual (*Feitelijk Handelingen*) ini dapat dilakukan di peradilan tata usaha Negara. Hal ini juga didasari dari ketentuan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan terutama Pasal 85:

- (1) *Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh Pengadilan.*
- (2) *Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum dan sudah diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini tetap diselesaikan dan diputus oleh pengadilan di lingkungan pengadilan umum.*
- (3) *Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh pengadilan umum yang memutus.*

Serta Pasal 76 ayat (3) dan (4):

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

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

Sehingga nampaknya ada pergeseran paradigma dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini yang menghendaki setiap tindakan administrasi pemerintah baik berupa KTUN tertulis maupun tindakan faktual merupakan **Tindakan Administrasi** (*Administrative action*). Oleh karena itu kesimpulan yang dapat diambil adalah semestinya gugatan *Onrechtmatig overheidsdaad* (OOD) atau PMH oleh penguasa ini diajukan kepada PTUN, tidak lagi kepada hakim Perdata. Bahkan semestinya segala sengketa OOD / PMH oleh Penguasa di Peradilan Umum (hakim perdata) yang belum diperiksa **Harus Dialihkan** kepada PTUN berdasarkan Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Lalu bagaimana terkait dengan unsur “Melawan Hukum” (*Onrechtmatig*) dalam rumusan sengketa administrasi yang dimaksud oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan? Dasar atau dalil apakah yang dapat digunakan dalam pembuktian unsur melawan hukum tersebut? Bisakah menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata sebagai dalil mengajukan gugatan OOD/PMH oleh Penguasa di PTUN padahal notabene itu merupakan ketentuan hukum keperdataan? Sebelum membahas lebih jauh mengenai rumusan melawan hukum itu ada baiknya kita pahami terlebih dahulu mengenai Tindakan Faktual atau *Feitelijk Handelingen* yang menjadi perbincangan di sini.

### **C. Metodologi**

Metode dalam penulisan ini adalah yuridis normatif, yakni pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum dengan cara menelaah konsep-konsep, teori-teori, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penulisan. Dalam hal ini maka penulisan ini menggunakan seluruh bahan hukum terkait dengan bahasan mengenai PMH oleh Pemerintah atau OOD, serta hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui dampak dari diberlakukannya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 terhadap kewenangan mengadili pada lembaga peradilan di Indonesia khususnya mengenai PMH oleh Pemerintah atau OOD.

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Tindakan Administrasi Negara**

Secara teori, Tindakan Administrasi (*Bestuurshandelingen*) dapat dibagi menjadi dua, yakni *Feitelijk Handelingen* (biasa disebut Tindakan Material<sup>1</sup> –Prof. Anna Erliana-, Tindakan Biasa –Utrecht-, atau Tindakan Faktual –Pasal 1 butir 8 Jo. Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan-), dan juga *Rechtshandelingen* (Tindakan Hukum). Tindakan Faktual ini disebut “biasa” karena pada dasarnya Tindakan ini tidak memiliki dampak hukum secara administratif. Oleh karenanya ia bisa juga disebut tindakan faktual. Sedangkan Tindakan Hukum (*Rechts handelingen*) inilah yang secara teori memiliki implikasi hukum secara administrasi.

Tindakan Faktual (istilah yang akan digunakan seterusnya) merupakan tindakan nyata atau fisik yang dilakukan oleh Administrasi Negara. Tindakan ini tidak hanya terbatas pada tindakan aktif saja namun juga perbuatan pasif. Yang dimaksud perbuatan pasif dalam hal ini adalah Pendiaman akan sesuatu hal. Contoh dari perbuatan aktif dari Tindakan Faktual adalah pembangunan gedung pemerintahan. Sedangkan contoh pendiaman adalah membiarkan jalan rusak. Batasan dari tindakan-tindakan (baik tindakan faktual maupun tindakan hukum administrasi yang dikenal dalam doktrin antara lain: tidak boleh melawan hukum (*onrechtmatig* - baik secara formil maupun materiil), dan tidak boleh menyalahgunakan wewenang. Penulis rasa sudah cukup jelas mengenai tindakan faktual ini sehingga bisa dilanjutkan kepada pembahasan berikutnya mengenai Unsur Melawan Hukum.

### **B. Unsur Melawan Hukum (*Onrechtmatig*)**

Dalam doktrin hukum perdata, kriteria unsur “Melawan Hukum” didapat dari Arrest *Hoge Raad* Tanggal 31 Januari 1919 dalam Perkara antara Lidenbaum Vs. Cohen (Kasus PMH dalam persaingan percetakan). Pada tingkat pertama di Pengadilan Distrik Amsterdam Lidenbaum (Penggugat) menang. Akan tetapi di tingkat banding Lidenbaum kalah dengan alasan tidak ada hukum (peraturan

---

<sup>1</sup> Safri Nugraha, et.al., *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hlm. 85.

tertulis) yang mengatur larangan objek gugatannya<sup>2</sup>. Kemudian di tingkat kasasi Lidenbaum menang dengan alasan dari hakim *Hoge Raad* (Mahkamah Agung Belanda) bahwa “Melawan Hukum” tidak sama dengan “Melawan Peraturan”. Dapat dilihat dalam pertimbangannya:

*dat Hofsbeslissing aan de uitdrukking 'onrechtmatige daad' eene beteekenis oekent dermate beperkt, dat daaronder alleen kunnen begrepen worden die handelingen waarvan het geoorloofde uit eenig wetsvoorschrift rechtstreeks is af te leiden, terwijl daarbuiten vallen alle handelingen van welke dit niet kan worden aangetoond, ook al mogendeze strijdig zijn met maatschappelijke etamelijkheid en zedelijkheid;*

*dat echter tot zoodanig beperkte uitlegging het artikel geen grond geeft, noch door de bewoordingwaarin hetis vervat, noch door de geschiedenis zijner wording;*

*dat immers het woord 'onrechtmatig' niet gelijkwaardig is met strijdig 'tegen eenetsbepaling';*

*dat onder onrechtmatige daad is te verstaan een handelen of nalaten, dat of **inbreuk maakt op eensanders recht**, of in strijd is met des **daders rechtsplicht**, of **indruischt hetzij tegen de goede zeden**, hetzij tegen de **zorgvuldigheid, welke in het maatschappelijke verkeer betaamt ten aanzien van eensanders persoon of goed**, terwijl hij door wiens schuld tengevolge dier daad aan een ander schadewordt toegebracht, tot vergoeding daarvan is verplicht<sup>3</sup>;*

#### **Terjemah Penulis:**

*bahwa keputusan Pengadilan tentang terminologi 'Perbuatan Melawan Hukum' tersebut diartikan terbatas sedemikian rupa sehingga hanya dapat dipahami untuk memasukkan tindakan yang diatur langsung oleh ketentuan hukum, sementara tindakan yang di luar itu tidak dapat ditunjukkan (sebagai PMH –red), bahkan jika mungkin bertentangan dengan kesopanan dan moralitas sosial;*

*bahwa, bagaimanapun juga untuk penafsiran yang begitu terbatas, Pasal itu tidak memberikan dasar, baik oleh kata-kata yang terkandung di dalamnya, maupun oleh sejarah keberadaannya;*

*bahwa bagaimanapun kata 'Perbuatan Melawan Hukum' tidak setara dengan 'Melawan Satu Ketentuan';*

---

<sup>2</sup> Lidenbaum menggugat Cohen karena ia mengambil data-data pelanggan Lidenbaum melalui pegawai Lidenbaum, sebagai strategi marketing agar pelanggan Percetakan milik Lidenbaum beralih kepada Cohen. Hakim pada tingkat banding melihat tidak ada aturan tertulis yang melarang hal ini, maka gugatannya ditolak.

<sup>3</sup> Yurisprudensi / *Arrest Hoge raad* (Mahkamah Agung) Belanda Tanggal 31 Januari 1919 ini dapat diakses di <http://www.perspectievenopprivaatrecht.nl/files/Rechtspraak/HR%201919%20Lindenbaum%20Cohen.pdf> diakses pada 20 April 2018.

*bahwa 'Perbuatan Melawan Hukum' harus dipahami sebagai tindakan atau kelalaian yang melanggar hak (subjektif -red) orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban pelaku, atau perilaku yang bertentangan baik terhadap moral yang baik (etika -red) atau terhadap perilaku yang semestinya dalam lalu lintas sosial berkaitan dengan orang lain atau barang, maka karena kesalahannya yang disebabkan oleh tindakannya diwajibkan mengganti kerugian.*

Berdasarkan pertimbangan *Arrest HR* tanggal 31 Januari 1919 tersebut kemudian diambil kriteria untuk menentukan suatu perbuatan bersifat bertentangan dengan hukum pada umumnya adalah sebagai berikut<sup>4</sup>:

1. Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku; atau
2. Melanggar hak subyektif orang lain; atau
3. Melanggar kaidah tata susila (*goede zeden*); atau
4. Bertentangan dengan asas kepatutan, ketelitian serta sikap hati-hati dalam pergaulan hidup masyarakat.

Dalam hal ini jika tindakan administrasi Negara melanggar salah satu dari keempat kriteria di atas maka ia dapat dikatakan melawan hukum. Berkenaan dengan unsur melawan hukum dalam ranah administrasi pemerintahan atau tata usaha Negara maka keempat kriteria tersebut dikaitkan kepada “Batu Uji” yang ada dalam Pasal 53 ayat (2) UU PERATUN sebagai berikut:

(2) *Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:*

- a. *Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;*
- b. *Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.*

### **C. Tindakan Faktual (*Feitelijk Handelingen*) dan Melawan Hukum (*Onrechtmatig*) Pada Rumusan Sengketa Administrasi Dalam Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Sebagai Dasar Pergeseran Kompetensi Absolut OOD**

Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memperluas definisi “Keputusan” dalam UU PERATUN yang salah satunya pada huruf a menyatakan: “Penetapan Tertulis yang juga mencakup Tindakan Faktual”. Terkait dengan hal ini kemudian timbul pertanyaan, apakah maksud dari huruf a dari Pasal tersebut juga

---

<sup>4</sup> Akhmad Budi Cahyono, Surini Ahlan Sjarif, *Mengenal Hukum Perdata*, Jakarta: CV Gitama Jaya, 2008, hlm. 122-123.

berarti OOD masuk ke dalam ranah Keputusan dalam UU PERATUN? Atau hanya sekedar Tindakan Faktual berupa Perbuatan Fisik pelaksanaan dari suatu Penetapan Tertulis saja?

Sebagian sarjana berpendapat bahwa ketentuan perluasan definisi “Keputusan” dalam UU PERATUN yang diatur dalam Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan hanyalah sebatas Tindakan Faktual yang didahului oleh adanya Penetapan Tertulis. Hal ini logis jika dilihat melalui pendekatan gramatikal, karena memang bunyi pengaturan Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan tersebut adalah: “Penetapan tertulis yang juga mencakup Tindakan Faktual” sehingga secara gramatikal dapat dibaca Tindakan faktual yang dimaksud haruslah merupakan pelaksanaan dari Penetapan Tertulis. Berdasarkan pendapat ini maka OOD yang merupakan perbuatan fisik tanpa ada penetapan tertulis tetap menjadi kewenangan Peradilan Umum, bukan Peradilan Tata Usaha Negara.

Pertanyaan yang dapat dimunculkan atas pendekatan gramatikal tersebut adalah: Apakah yang menjadi objek sengketa dalam “Penetapan Tertulis yang juga mencakup Tindakan Faktual” tersebut? Tindakan Faktualnya atau justru Penetapan Tertulisnya? Jika konsisten menggunakan pendekatan gramatikal maka yang menjadi objek sengketanya adalah Penetapan Tertulisnya. Apabila yang menjadi objek adalah Penetapan Tertulisnya, bagaimana jika justru yang menjadi permasalahan adalah Tindakan Faktualnya, bukan Penetapan Tertulisnya? Penulis dalam hal ini mengambil contoh mengenai sengketa Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum. Sebenarnya Penggugat sudah merelakan tanahnya untuk lokasi pembangunan namun ternyata harga ganti kerugian yang diberikan tidak layak, sehingga apakah Penggugat harus membatalkan SK Penetapan Lokasinya? Atau ia cukup menggugat agar Pemerintah membayar ganti kerugian yang layak (Melanggar Pasal 9 UU No. 2 Tahun 2012)? Tentunya akan lebih sedikit mudharatnya jika ia cukup menggugat agar Pemerintah membayar ganti kerugian yang layak tanpa membatalkan SK Penetapan Lokasinya. Pun dari segi Prosedur dan Substansi pembuatan SK Penetapan Lokasi tersebut misalnya ternyata tidak

ada permasalahan. Hanya saja implementasinya ternyata ganti kerugian yang diberikan tidak layak, karena dalam SK Penetapan Lokasi hanya ditetapkan lokasinya saja tanpa menyebut nominal ganti kerugian. Dengan argumentasi-argumentasi di atas kemudian Penulis menyimpulkan bahwa pendekatan gramatikal atas Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan kurang relevan untuk diterapkan, sehingga dapat diterapkan pendekatan ekstensif untuk meluaskan cakupan pasal tersebut.

Penulis sendiri melalui tulisan ini mengambil sikap bahwa pendekatan terhadap Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan tersebut dimaknai seluruh Tindakan Faktual dari Administrasi Pemerintahan, baik yang disertai Penetapan Tertulis maupun tidak. Hal ini dapat dilakukan dengan pendekatan ekstensif<sup>5</sup>, yakni meluaskan cakupan dari Tindakan Faktual yang dimaksud dalam Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan, sebagaimana sikap Mahkamah Agung dalam SEMA No. 4 Tahun 2016 yang menyatakan OOD merupakan kewenangan PERATUN. Karena jika Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan ini dimaknai secara gramatikal, maka hampir seluruh Keputusan atau Penetapan Tertulis akan diikuti oleh tindakan fisik yang konkret alias Tindakan Faktual, sehingga keberadaan Pasal 87 huruf a menjadi tidak signifikan lagi. Selain itu Penggugat cukup mendalilkan Gabungan Gugatan Ganti Kerugian dalam gugatannya dengan dalil Pasal 53 Jo. Pasal 97 ayat (10) UU PERATUN tanpa harus diadakan norma baru (yakni Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan). Sehingga semestinya ketentuan tersebut dapat dibaca: "Penetapan Tertulis dan/atau Tindakan Faktual", yakni memisahkan antara Penetapan Tertulis dan Tindakan Faktual, karena memang pada dasarnya pun Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini memisahkan antara "Keputusan" selaku *Rechtshandelingen* dan "Tindakan" atau *Feitelijk Handelingen* (*vide* Pasal 1 angka 7 dan angka 8). Oleh karenanya Tindakan Faktual dapat didudukkan tersendiri sebagai objek dalam pengaturan Pasal tersebut.

---

<sup>5</sup> Penafsiran ekstensif adalah penafsiran yang bersifat melampaui batas-batas yang ditetapkan oleh penafsiran gramatikal (meluas). Lihat: Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 19.

Hal ini juga sejalan dengan bunyi SEMA No. 4 Tahun 2016 pada halaman 13 huruf a angka 1: “Objek gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi: 1) Penetapan tertulis **dan/atau** tindakan faktual.” Selain itu dapat dilihat dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Paragraf kelima dijelaskan:

*Warga Masyarakat juga dapat MENGAJUKAN GUGATAN TERHADAP KEPUTUSAN DAN/ATAU TINDAKAN BADAN DAN/ATAU PEJABAT PEMERINTAHAN KEPADA PERADILAN TATA USAHA NEGARA, karena Undang-Undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.*

Dalam Pasal 1 butir 8 yang dimaksud Tindakan (*Handeling*) adalah:

*Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya UNTUK MELAKUKAN DAN/ATAU TIDAK MELAKUKAN PERBUATAN KONKRET dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.*

Pendekatan ekstensif Penulis ini juga diperkuat secara implisit dari pengaturan Pasal 85 UU Administrasi Pemerintahan yang mengatur bahwa sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftar namun belum diperiksa di Peradilan Umum sejak berlakunya UU Administrasi Pemerintahan maka pemeriksaannya dilaksanakan oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Lalu apakah yang dimaksud Pasal 85 UU Administrasi Pemerintahan sebagai sengketa Administrasi Pemerintahan yang diperiksa oleh Peradilan Umum? Penulis meyakini salah satunya adalah OOD. Karena tidak ada jenis sengketa lain yang karakteristiknya administrasi namun diperiksa oleh Peradilan Umum selain OOD dan *Citizen Lawsuit* (akan dibahas pada tulisan selanjutnya).

Menurut analisis sementara, Penulis berkesimpulan sebenarnya yang terjadi di dalam lingkungan kekuasaan mengadili di Indonesia adalah adanya pendekatan Residu (Penulis menyebutnya sebagai ***Residual Rechtspraak***) yakni semua perkara dapat diajukan kepada Peradilan Umum kecuali perkara yang jelas diatur dalam Perundang-undangan sebagai kewenangan peradilan lain. Hal ini secara doctrinal bisa dilihat dari pendapat para ahli di masa lampau, misalnya pendapat Muchsan, SH, bahwa Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) hanya

berwenang mengadili KTUN tertulis saja, dan KTUN tidak tertulis dapat diadili di peradilan perdata<sup>6</sup>. Oleh karena itu Gugatan *Onrechtmatig Overheidsdaad* (OOD), dapat diadili di peradilan umum (dalam hal ini perdata). Sebenarnya hal ini agak keliru terutama sejak keluarnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang mana seharusnya paradigma residual ini bergeser dengan melihat kepada karakteristik hukum yang ada dalam suatu perkara apakah ia cenderung pada sifat hukum administrasi atau kepada hukum keperdataan. Dalam hal ini segala hal yang dilakukan oleh Pemerintah dalam konteks ranah hukum publik sepanjang ia mengenai *bestuurzorg* (Tugas Pemerintah) yang tidak tunduk pada hukum keperdataan (bersegi banyak / *meerijdige*) maka ia menjadi ranah hukum administrasi.

Selanjutnya berdasarkan penjabaran di atas diketahui bahwa batasan dari Tindakan Administrasi Negara baik Tindakan Faktual maupun Tindakan Hukum salah satunya adalah *Onrechtmatig*. Kemudian timbul pertanyaan bagaimana rumusan *onrechtmatig* ini dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan?

Berdasarkan Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Tindakan Faktual dimasukkan ke dalam ranah definisi **Keputusan Tata Usaha Negara** dalam Undang-Undang PERATUN (Perluasan definisi KTUN). Oleh karena itu sengketa mengenai Tindakan Faktual menjadi termasuk juga ke dalam definisi Sengketa Tata Usaha Negara di dalam Pasal 1 butir 10 Undang-Undang PERATUN dan Pasal 85 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Saat ini rumusan KTUN berdasarkan Undang-Undang PERATUN Jo. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah sebagai berikut:

<p><b>KTUN</b> = (Pasal 1 butir 9 UU No. 51 Tahun 2009 ) - (Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004) + (Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014)</p>
--

---

<sup>6</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1992, hlm. 60.

Maka dari itu singkatnya tiap Tindakan Faktual dari Administrasi Negara (Pemerintah/Penguasa) yang menimbulkan kerugian bagi rakyat adalah menjadi kewenangan PTUN. Berikut adalah rumusannya:

Pasal 1 butir 10 UU PERATUN + Pasal 85 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan + Pasal 87 UU Administrasi Pemerintahan + Pembatasan dalam Tindakan Administrasi (larangan *onrechtmatig*) = ***Onrechtmatige Overheidsdaad (PMH oleh Pemerintah)***

Berikut rumusan Pasal 1 butir 10 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 (PERATUN):

9. ***Sengketa Tata Usaha Negara*** adalah sengketa yang timbul dalam bidang *Tata Usaha Negara* antara orang atau badan hukum perdata dengan *Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara*, baik di Pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya **KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA**, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Berikut rumusan Pasal 85 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan:

#### **Pasal 85**

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

Berikut rumusan Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan:

#### **Pasal 87**

*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**;*

Apakah alasannya? Sederhana saja, dasar dari gugatan *Onrechtmatig overheidsdaad* ini adalah adanya Tindakan Faktual (*Feitelijk Handelingen*) Yang Merugikan Rakyat. Jika Tindakan Faktual ini dimasukkan ke dalam definisi KTUN dalam Undang-Undang PERATUN maka secara otomatis sengketa mengenai Tindakan Faktual ini juga merupakan Sengketa TUN (istilah Pasal 1 butir 10 Undang-Undang PERATUN) atau Sengketa Administrasi (Istilah Pasal 85 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan). Oleh karena itu sejak keluarnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini semestinya kewenangan mengadili

*Onrechtmatig Overheidsdaad* (PMH oleh Penguasa) ini menjadi kewenangan peradilan TUN (PTUN).

#### **D. Dalil Gugatan OOD / PMH Oleh Penguasa**

Pertanyaan selanjutnya yang timbul adalah apabila gugatan OOD ini diajukan kepada PTUN, apakah dapat menggunakan dalil Pasal 1365 KUHPerdata? Jawaban singkatnya tidak, karena Pasal 1365 dalam hal ini hanya digunakan sebagai landasan menilai unsur-unsur PMH nya saja. Mengenai doktrin melawan hukumnya harus juga dibuktikan bahwa benar Tindakan Faktual tersebut adalah Tindakan Pejabat/Badan yang dilakukan dalam kedudukannya sebagai pejabat (*faute de service*), dan bukan sebagai orang pribadi (*faute personelle*). Sehingga yang menjadi Tergugat adalah tetap JABATAN atau dilakukan oleh suatu Badan Pemerintahan sebagai badan hukum publik.

Jika gugatan terhadap KTUN sebagaimana dalam Undang-Undang PERATUN adalah untuk menyatakan bahwa KTUN yang dibuat oleh Pejabat/Badan TUN tidak sah, dan dapat disertai ganti rugi (Pasal 97 ayat (10) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986), maka gugatan OOD di PTUN ini adalah untuk menyatakan bahwa Tindakan Faktual yang dilakukan Pejabat/Badan TUN adalah tidak sah dan oleh karenanya Penggugat berhak atas sejumlah ganti kerugian. Sebetulnya salah satu tujuan pelekatan Pasal 1365 KUH Perdata adalah untuk menghindari ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 1991, yang mengatur dalam Pasal 3 ayat (1) bahwa Ganti Rugi sebagaimana diatur dalam Pasal 97 Undang-Undang PERATUN tersebut dibatasi sejumlah maksimal Rp. 5.000.000,- yang tentunya ini tidak adil. Oleh karena itu dengan digunakannya unsur-unsur PMH dalam Pasal 1365 KUH Perdata ini terutama tentang unsur "Mengganti Kerugian" nya maka ketentuan dalam PP No. 43 Tahun 1991 itu dapat dikesampingkan, karena PP ini melekat pada ketentuan Pasal 97 ayat (10) Undang-Undang PERATUN. Maka gugatan OOD dalam hal ini Cukup Dengan Menggunakan Pasal Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Jo. Pasal 53 ayat (2) UU PERATUN saja, disertai dengan unsur-unsur PMH dalam 1365 KUH Perdata.

Penulis berkesimpulan bahwa untuk Tindakan Faktual ini tidak bisa serta merta mengacu kepada Pasal 97 Undang-Undang PERATUN karena pasal tersebut

spesifik untuk KTUN tertulis saja. Ketentuan Pasal 97 Undang-Undang PERATUN ini hanya diterapkan bagi Pembatalan KTUN tertulis yang disertai kewajiban Pejabat/Badan TUN untuk menerbitkan KTUN Tertulis, bukan Tindakan Faktual, sehingga ketentuan PP No. 43 Tahun 1991 tidak bisa diterapkan dalam OOD. Sedangkan untuk Tindakan Faktual mengacu kepada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dengan unsur-unsur melawan hukum yang terdapat dalam Pasal 1365 KUH Perdata. Selain itu secara substansi ketentuan Pasal 3 PP No. 43 Tahun 1991 mengenai pembatasan maksimal ganti rugi sebesar Rp. 5.000.000,- Penulis rasa tidak relevan diterapkan pada OOD ini karena ganti kerugian ini secara hukum merupakan hak asasi yang harus dipenuhi oleh pembuat kerugian sebagaimana ajaran PMH dalam Pasal 1365 KUH Perdata.

#### **E. Permasalahan Penggunaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Sebagai Dasar Hukum**

Timbulnya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan ini memang banyak menyebabkan pergesekan di antara para akademisi. Di antaranya yang terkait dengan hukum acara administrasi adalah mengenai keberadaan Pasal 87 yang merupakan Ketentuan Peralihan. Bagaimana mungkin ketentuan yang bersifat pokok dan mengubah paradigma namun malah dituangkan dalam Ketentuan Peralihan dan bukan pada batang tubuh undang-undang? Akan tetapi memang suka atau tidak, undang-undang ini sudah berlaku sejak 2014 setidaknya belum diubah sampai tulisan ini dibuat. Oleh karena itu menurut hemat penulis seyogyanya hal ini disikapi dengan bijak berdasarkan asas *Presumptio Justae Causa*, yakni memiliki implikasi selama ia masih berlaku maka tetap wajib untuk ditegakkan.

#### **F. Praktik Dalam Peradilan Umum Dewasa Ini**

Belakangan sepertinya Peradilan Umum pun sudah mulai menyadari hal ini bahwa kewenangan OOD pasca diterbitkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dialihkan dari Peradilan Umum kepada Peradilan Tata Usaha Negara. Sebagai contoh adalah Putusan Pengadilan Negeri Kota Baru (Kalimantan Selatan) No. 18/Pdt.G/2017/PN.KTB yang tidak menerima (*Niet Onvanklijk*

Verklaard / N.O.) Gugatan OOD dengan alasan Pengadilan Tidak Berwenang Secara Absolut (Kompetensi Absolut). Berikut amar putusannya:

*MENGADILI*

1. ***Menerima eksepsi kompetensi absolut dari Para Tergugat;***
2. ***Menyatakan Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara a quo;***
3. ***Menghukum Para Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 2.929.000,- (dua juta Sembilan ratus dua puluh Sembilan ribu Rupiah);***

Namun kemudian Pengadilan Tinggi Banjarmasin melalui putusan No. 58/PDT/2018/PT BJM membatalkan putusan tersebut dan menyatakan kompetensi absolute atas OOD tersebut masih masuk kewenangan Peradilan Umum (*in casu* Pengadilan Negeri Kota Baru) dengan amar sebagai berikut:

*MENGADILI:*

1. *Menerima permohonan banding dari Para Pembanding/Para Penggugat;*
2. *Membatalkan putusan Pengadilan Negeri Kotabaru Nomor: 18/Pdt.G/2017/PN Ktb. tanggal 27 Maret 2018 yang dimohonkan banding tersebut;*
3. *Menyatakan Pengadilan Negeri Kotabaru berwenang memeriksa dan mengadili perkara;*

Hal ini menunjukkan bahwa sebagian hakim peradilan perdata mulai menyadari akan Pergeseran Kompetensi Absolut di bidang OOD ini, akan tetapi sebagian lagi masih belum. Oleh karena itu baiknya wacana ini segera diadakan pembahasan oleh Mahkamah Agung RI dan jika memang disepakati bahwa pergeseran ini merupakan implikasi dari UU Administrasi Pemerintahan diharapkan MA RI segera mengeluarkan Peraturan (PERMA) sebagai pedoman beracaranya.

### **G. Problematika PMH Oleh Militer**

Pasal 2 huruf (f) Undang-Undang No. 9 tahun 2004 membatasi definisi KTUN yakni terkait dengan KTUN di bidang militer tidak termasuk dalam definisi KTUN dalam Undang-Undang PERATUN, sehingga ia tidak dapat digugat di PERATUN. Berikut adalah ketentuan yang mengaturnya:

#### **Pasal 2**

*Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini:*

.....  
*f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional  
Indonesia;*

jika akan konsisten menggunakan rumusan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya:

Pasal 1 butir 10 UU PERATUN + Pasal 85 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan + Pasal 87 UU  
Administrasi Pemerintahan + Pembatasan dalam Tindakan Administrasi (larangan *onrechtmatig*) =  
***Onrechtmatige Overheidsdaad (PMH oleh Pemerintah)***

serta rumusan definisi KTUN:

**KTUN** = (Pasal 1 butir 9 UU No. 51 Tahun 2009) - (Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004)  
+ (Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014)

maka setiap perbuatan melawan hukum (OOD) yang dilakukan militer tidak dapat diadili oleh PERATUN, karena ia termasuk ke dalam pengecualian Pasal 2 huruf e, sehingga kita membacanya sebagai berikut:

Tindakan Faktual Militer = KTUN Militer Tidak Tertulis = KTUN mengenai tata usaha Tentara  
Nasional Indonesia

Pertanyaan yang timbul kemudian apakah bisa seorang sipil menggugat *Feitelijk Handelingen* Militer di Peradilan Militer? Sepanjang pengetahuan Penulis hal ini tidak bisa dilakukan. Karena Undang-Undang Administrasi Pemerintahan hanya mengikat Undang-Undang PERATUN saja bukan Undang-Undang Peradilan Militer No. 31 Tahun 1997, sehingga perluasan di Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak berlaku bagi Undang-Undang Peradilan Militer. Sehingga KTUN militer dalam Undang-Undang Peradilan militer tetap harus berupa KTUN Tertulis dalam bentuk *Rechtshandelingen*. Sedangkan bagi gugatan atas *Feitelijk Handelingen* berupa OOD militer ini tidak bisa digugat baik di PTUN maupun Peradilan Militer. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 35 Undang-Undang Peradilan Militer:

*35. Sengketa Tata Usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang selanjutnya disebut sengketa Tata Usaha Angkatan Bersenjata adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Angkatan Bersenjata*

*Republik Indonesia antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.*

Selain itu juga dalam definisi KTUN Militer pada Pasal 1 butir 34 Undang-Undang Peradilan Militer bahwa definisi KTUN yang dimaksud dalam Undang-Undang Peradilan Militer adalah KTUN Militer berupa **Penetapan yang Tertulis saja**. Penulis sendiri tidak sepakat jika melakukan Penafsiran ekstensif terhadap Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan kemudian diterapkan pada Undang-Undang Peradilan Militer karena jelas hal ini berbeda substansi dan secara spesifik Pasal 87 tersebut hanya menyebut Undang-Undang PERATUN saja. Lalu kemanakah gugatan atas OOD Militer ini diajukan?

Menurut penulis gugatan OOD terhadap militer ini dapat diajukan di Peradilan Perdata. Sehingga terdapat dualisme peradilan OOD di Indonesia. Untuk OOD yang Tergugatnya Badan/Pejabat TUN non-militer diajukan di PTUN dan untuk OOD yang Tergugatnya militer diajukan di Peradilan Umum (perdata) sebagaimana OOD sipil dahulu diajukan sebelum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

### **III. PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat disimpulkan butir-butir sebagai berikut:

- Bahwa rumusan awal *onrechtmatig overheidsdaad* di peradilan perdata adalah adanya Tindakan Faktual Penguasa yang melawan hukum dan menimbulkan kerugian bagi rakyat sehingga dapat digugat di pengadilan dengan dalil 1365 KUH Perdata;
- Bahwa setelah lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan maka Tindakan Faktual juga masuk ke dalam definisi KTUN dalam Undang-Undang PERATUN;
- Bahwa dengan masuknya Tindakan Faktual ke dalam definisi KTUN dalam Undang-Undang PERATUN, maka sengketa mengenai Tindakan Faktual juga termasuk ke dalam Definisi Sengketa TUN dalam Undang-Undang PERATUN (atau Sengketa Administrasi dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan) yang merupakan kewenangan dari PTUN;
- Bahwa dengan demikian maka Tindakan Faktual Penguasa yang melawan hukum dan menimbulkan kerugian bagi rakyat (*Onrechtmatig Overheidsdaad*) masuk kedalam Wewenang Mengadili PTUN;

- Bahwa yang menjadi dalil yang dapat digunakan untuk menggugat *Onrechtmatig Overheidsdaad* di PTUN adalah Pasal 1365 KUH Perdata, bukan Pasal 97 Undang-Undang PERATUN karena Pasal 97 Undang-Undang PERATUN diterapkan bagi Pembatalan KTUN tertulis yang disertai kewajiban Pejabat/Badan TUN untuk menerbitkan KTUN Tertulis, bukan Tindakan Faktual;
- Hakim Peradilan Perdata pun sudah mulai menyadari adanya pergeseran kompetensi absolut mengenai OOD ini. Sebagai contoh adalah Putusan PN Kotabaru No. 18/Pdt.G/2017/PN.KTB yang Tidak Menerima gugatan OOD dari Penggugat dengan alasan Gugatan OOD ini bukan Kompetensi Absolut peradilan perdata lagi;
- Bahwa pergeseran kewenangan mengadili *feitelijk handelingen* dari peradilan umum kepada peradilan administrasi tidak termasuk sengketa *feitelijk handelingen* di bidang militer karena cakupan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak termasuk kepada Undang-Undang Peradilan Militer.

#### **B. Saran**

Terkait dengan adanya pergeseran kompetensi absolute OOD dari Peradilan Umum kepada Peradilan Tata Usaha Negara ini, maka harus dikembangkan sebuah paradigma baru mengenai kompetensi absolut ini. Diharapkan dengan adanya tulisan ini pihak-pihak terkait segera membuat peraturan pelaksana atas Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sehingga menjadi teranglah apa-apa yang dimaksud dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan itu. Diharapkan juga Mahkamah Agung untuk mengambil sikap perihal ini mengingat banyak perkara OOD yang masih diajukan kepada peradilan perdata dan belum ada perkara OOD di PTUN.

#### **IV. DAFTAR REFERENSI**

##### **a. Buku**

- Apeldoorn, L. J. Van. *Inleiding Tot de Studie van Het Nederlandsche Recht*. Zwolle: N.V. Uitgever Maatschappij W. E. J. Tjeenk Willink, 1937.
- Basiang, Martin. *Kamus Hukum Kontemporer (The Contemporary Law Dictionary)*. Jakarta: Red & White Publishing, 2009.
- Bruggink, J. J. H. *Rechtsreflecties: Grondbegrippen Uit de Rechtstheorie*. Diterjemahkan oleh Arief Sidharta dengan Judul: *Refleksi Tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Cahyono, Akhmad Budi dan Surini Ahlan Sjarif. *Mengenal Hukum Perdata*. Jakarta: CV Gitama Jaya, 2008.
- Gofar, Abdullah. *Teori dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Malang: Tunggal Mandiri, 2014.
- Hadjon, Philipus M. *Pengertian Dasar tentang Dasar Pemerintahan*. Surabaya: Jumali, 1985.
- \_\_\_\_\_, *et.al. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Lopa, B. dan Andi Hamzah. *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 1993.
- Mahkamah Agung. *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan dalam Empat Lingkungan Peradilan: Buku II Edisi 2007*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2012.
- Nugraha, Safri *et.al. Hukum Administrasi Negara*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Prins, W. F. dan R. Kosim Adisapoetra. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1987.
- Supandi. *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: Penerbit PT Alumni, 2016.

Tjandra, W. Riawan. *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2010.

Utrecht, E. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: N.V. Penerbitan Dan Balai Buku Indonesia. 1953.

**b. Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 5 Tahun 1986. LN No. 77 Tahun 1986. TLN No. 3344.

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 9 Tahun 2004. LN No. 35 Tahun 2004. TLN No. 4380.

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 51 Tahun 2009. LN No. 160 Tahun 2009. TLN No. 5079.

Indonesia. *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. UU No. 30 Tahun 2014. LN No. 292 Tahun 2014. TLN No. 5601.

*RIB/HIR dengan Penjelasan (Het Herzeine Inlandsch Reglement)*. Diterjemahkan oleh R. Soesilo. Bogor: 1995, Politeia.

*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*. Diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio. Jakarta: Balai Pustaka, 2004.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara*. PP No. 43 Tahun 1991. LN No. 52 Tahun 1991. TLN No. 3448.

Mahkamah Agung. *Surat Edaran Mahkamah Agung Tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. SEMA RI No. 2 Tahun 1991.

Mahkamah Agung. *Surat Edaran Mahkamah Agung Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan*. SEMA RI No. 4 Tahun 2016.

**c. Website**

[http://www.perspectievenopprivaatrecht.nl/\\_files/Rechtspraak/HR%201919%20Lindenbaum%20Cohen.pdf](http://www.perspectievenopprivaatrecht.nl/_files/Rechtspraak/HR%201919%20Lindenbaum%20Cohen.pdf) diakses pada 20 April 2018.

