

**ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM TERHADAP TIDAK BERWENANGNYA
PENGADILAN NEGERI GEDONG TATAAAN DALAM MENGADILI
GUGATAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA
(Studi Putusan Nomor 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt)**

(Skripsi)

Oleh :

Zalfa Regita Saputry

NPM : 2052011060



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2024**

ABSTRAK

ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM TERHADAP TIDAK BERWENANGNYA PENGADILAN NEGERI GEDONG TATAAAN DALAM MENGADILI GUGATAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA (Studi Putusan Nomor 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt

Oleh
Zalfa Regita Saputry

Ajaran hukum universal menyatakan bahwa siapapun yang melakukan perbuatan hukum dan menimbulkan kerugian pada pihak lain, harus mempertanggungjawabkan perbuatannya. Tanggung jawab adalah suatu kewajiban menebus balas dari seorang yang terhadapnya dilakukan suatu tindakan perugian. Pertanggungjawaban tersebut berlaku bagi seluruh subjek hukum baik orang (*nartuurlijk persoon*), badan hukum (*rechtspersoon*), dan tidak terkecuali subjek hukum jabatan/pemerintah (*ambt*).

Permasalahan dalam penelitian ini yaitu bagaimana penerapan ketentuan kompetensi dalam penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa dan faktor- faktor apa yang menyebabkan PN Gedong Tataan tidak berwenang mengadili Perkara Nomor 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif melalui pendekatan teori-teori, konsep-konsep, mengkaji peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan penelitian ini atau pendekatan perundang-undangan. Penulis juga menggunakan metode yuridis empiris yaitu melalui mengkaji ketentuan hukum yang berlaku dan melihat kenyataannya dalam masyarakat dan mewawancarai praktisi hukum yang ada di Pengadilan Negeri Gedong Tataan untuk melihat ketentuan kompetensi dalam mengadili sengketa Perbuatan Hukum Oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD*).

Perkara tersebut merupakan lingkup Kewenangan PTUN berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 *Jo* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Tindakan pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain disebut perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad/OOD*).

Kata Kunci: Kewenangan, OOD, PTUN

ABSTRACT

ANALYSIS OF JUDGE'S CONSIDERATIONS REGARDING THE LACK OF JURISDICTION OF GEDONG TATAAN DISTRICT COURT IN ADJUDICATING UNLAWFUL ACT CLAIMS BY THE AUTHORITIES (Case Study Number 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt)

By

Zalfa Regita Saputry

The universal law doctrine states that anyone who commits a legal act and causes harm to others must be held accountable for their actions. Responsibility is an obligation to compensate for the losses incurred by someone due to an unlawful act. This responsibility applies to all legal subjects, including individuals (natural persons), legal entities (legal persons), and even governmental positions (office).

The issues in this research are to determine the application of competence provisions in resolving disputes of Unlawful Acts by Authorities and to identify the factors that led to the District Court of Gedong Tataan lacking the authority to adjudicate Case Number 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt.

This research utilizes a normative juridical method through theoretical approaches, concepts, and examination of relevant legislation or a legislative approach. The author also employs an empirical juridical method by studying applicable laws and observing their implementation in society, as well as interviewing legal practitioners at the District Court of Gedong Tataan to examine the competence provisions in adjudicating disputes of Unlawful Acts by Authorities (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD).

The case falls within the jurisdiction of the Administrative Court (PTUN) based on Article 1, number 10 of Law Number 51 of 2009 Jo Law Number 5 of 1986. Government actions that cause harm to others are referred to as Unlawful Acts by Authorities (onrechtmatige overheidsdaad/OOD).

Keywords: Authority, OOD, Administrative Court

**ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM TERHADAP TIDAK BERWENANGNYA
PENGADILAN NEGERI GEDONG TATAAAN DALAM MENGADILI
GUGATAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA
(Studi Putusan Nomor 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt**

Oleh

Zalfa Regita Saputry

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM

Pada

Bagian Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2024**

Judul Skripsi : **ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM TERHADAP TIDAK BERWENANGNYA PENGADILAN NEGERI GEDONG TATAAN DALAM MENGADILI GUGATAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA (STUDI PUTUSAN NO. 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt)**

Nama Mahasiswa : **Zalfa Regita Saputry**

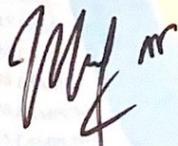
Nomor Pokok Mahasiwa : **2052011060**

Program Studi : **Ilmu Hukum**

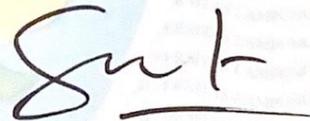
Fakultas : **Hukum**

MENYETUJUI

1. **Komisi Pembimbing,**



Marlia Eka Putri AT, S.H., M.H.
NIP. 198403212006042001



Dr. Satria Prayoga, S.H., M.H.
NIP. 198206232008121003

2. **Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara,**

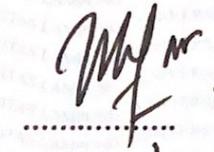


Eka Deviani, S.H., M.H.
NIP. 197310202005012002

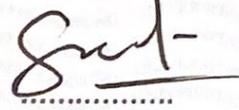
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

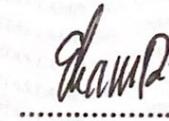
Ketua : Marlia Eka Putri AT, S.H., M.H.



Sekretaris : Dr. Satria Prayoga, S.H., M.H.



Penguji Utama : Eka Deviani, S.H., M.H.



2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung



Dr. M. Fakih, S.H., M.S.
NIP. 196412181988031002

Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 19 Januari 2024

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Zalfa Regita Saputry

Nomor Pokok Mahasiswa : 2052011060

Bagian : Hukum Administrasi Negara

Fakultas : Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul “**Analisis Pertimbangan Hakim Terhadap Tidak Berwenangnya Pengadilan Negeri Gedong Tataan Dalam Mengadili Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa (Studi Putusan No. 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt)**” adalah benar hasil karya penulisan sendiri dan bukan hasil plagiat karya orang lain sebagaimana telah diatur dalam Pasal 27 Peraturan Akademik Universitas Lampung dengan Surat Keputusan Rektor Nomor 3187/H25/DT/2010.

Bandar Lampung, 19 Januari 2024



Zalfa Regita Saputry
NPM. 2052011060

RIWAYAT HIDUP



Penulis dalam Karya Tulis Ilmiah Laporan Akhir Magang ini, bernama Zalfa Regita Saputry, dilahirkan di Bandar Lampung, 17 Juli 2002, sebagai anak pertama dari dua bersudara. Buah hati dari pasangan Alm. Ginto Saputra, S.KM dan Ibu Fitri Anita Ami Kusuma Wardani, S.Pd., M.Pd.

Penulis menyelesaikan pendidikan Taman Kanak-Kanak di Tunas Harapan Bandar Lampung pada tahun 2008, Sekolah Dasar Islam Terpadu Permata Bunda pada Tahun 2014, Sekolah Menengah Pertama Islam Terpadu Fitrah Insani Bandar Lampung pada Tahun 2017, Sekolah Menengah Kejuruan SMTI Bandar Lampung pada tahun 2020. Penulis tercatat sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur Seleksi Mandiri Masuk Perguruan Tinggi Negeri Wilayah Barat (SMMPTN Barat) pada Tahun 2020. Selama mengikuti perkuliahan, penulis aktif dalam organisasi kampus. Periode 2020/2021, Penulis menjabat sebagai Anggota Muda Unit Kegiatan Mahasiswa- Fakultas (UKM-F Mahkamah), dan Anggota Muda Unit Kegiatan Mahasiswa-Fakultas (UKM-F Persikusi). Periode 2021/2022 Penulis menjabat sebagai Staff Bidang Advokasi Kesejahteraan Mahasiswa Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung, Staff Bidang Pengkaderan Unit Kegiatan Mahasiswa-Fakultas (UKM-F Mahkamah), dan Staff Bidang Kominfo Unit Kegiatan Mahasiswa-Fakultas (UKM-F Persikusi). Periode 2022/2023 Penulis memegang jabatan sebagai Bendahara Umum Unit Kegiatan Mahasiswa-Fakultas (UKM-F Mahkamah). Kemudian Penulis menjabat sebagai Wakil Kepala Dinas Advokasi dan Kesejahteraan Mahasiswa (BEM) sekaligus Sekretaris Departemen Riset dan Keilmuan Himpunan Mahasiswa Hukum Administrasi Negara Periode 2023/2024.

Pada Bulan Januari-Februari 2023, Penulis telah melaksanakan Kuliah Kerja Nyata Periode I 2023 di Desa Kalimiring, Kecamatan Kota Agung Barat, Kabupaten Tanggamus. Penulis pernah mengikuti Program Magang Merdeka Belajar Kampus Merdeka (MBKM) yang diadakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung di Instansi pilihan Penulis, yaitu Pengadilan Negeri Gedong Tataan, Pesawaran pada Bulan Maret-Juni 2023.

MOTTO

“Karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan.”

(QS. Al Insyirah: 5-6).

“If you don’t go after what you want, you’ll never have it. And if you don’t ask, the answer is always no. Also if you don’t step forward, you’re always in the same place.”

(Nora Roberts)

“Di dalam hidup ini, kita tidak bisa berharap segala yang kita dambakan bisa diraih dalam sekejap. Lakukan saja perjuangan dan terus berdoa, maka Tuhan akan menunjukkan jalan selangkah demi selangkah.”

(Merry Riana)

PERSEMBAHAN

Puji syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan keberkahan serta kemudahan kepada Penulis untuk menyelesaikan penelitian ini.
Dalam hal ini saya persembahkan karya ini untuk:
Ayah dan Ibu Tercinta

(Alm. Ginto Saputra dan Fitri Anita)

Terima kasih atas doa dan kasih sayang kalian, segala dukungan dan pengorbanan untukku menjadi Tauladan Keluarga dikemudian hari. Penulis selalu bersyukur dan tak pernah cukup untuk membalas semua cinta Alm.
Ayah dan Ibu berikan kepadaku.

SANWACANA

Puji syukur selalu penulis panjatkan kepada Allah SWT atas berkat dan karunia Nya sehingga Penulis mampu menyelesaikan penulisan Skripsi dengan judul “*Analisis Pertimbangan Hakim Terhadap Tidak Bewenangnya Pengadilan Negeri Gedong Tataan Dalam Mengadili Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa (Studi Putusan Nomor 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt)*” sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari dalam penulisan Skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, petunjuk dan saran dari berbagai pihak. Pada kesempatan kali ini, Penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih kepada:

1. Ibu Marlia Eka Putri AT, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing I atas kesediaannya memberikan bimbingan, saran, motivasi, dan kritik selama proses penyelesaian penelitian ini menjadi lebih baik.
2. Bapak Dr. Satria Prayoga, S.H., M.H, selaku Dosen Pembimbing II atas kesediaannya membimbing serta memberikan saran kepada penulis dalam penyelesaian penelitian.
3. Ibu Eka Deviani, S.H., M.H., selaku Dosen Pembahas I sekaligus Ketua Bagian Hukum Adminsitrasi Negara yang selalu mendukung pelaksanaan kegiatan penulis di HIMA HAN.
4. Bapak Agung Budi Prasetyo, S.H., M.H, selaku Dosen Pembahas II atas kesediaannya memberikan saran kepada penulis dalam penyelesaian penelitian.
5. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah meluangkan waktu untuk selalu memberikan bimbingan dan ilmu pengetahuan kepada Penulis dari awal perkuliahan hingga saat ini.

6. Mba Dewi dan Mba Putri selaku Staff Bagian HAN yang telah membantu penulis dalam proses administrasi selama menyelesaikan penelitian.
7. Bapak Dewa Gede Giri Santosa, S.H., M.H. dan Ibu Desy Retno Tanjungsari, S.H., M.Kn. selaku Hakim Pengadilan Negeri Gedong Tataan yang telah bersedia menjadi narasumber penelitian dan membantu dalam memperbaiki penulisan skripsi penulis.
8. Terkhusus untuk Ayahku Alm. Ginto Saputra, S.KM yang telah menjadi *role model* dan selalu memberikan pelajaran berharga dalam hidupku serta selalu memberikan kasih sayang semasa hidupnya.
9. Ibuku Tercinta Fitri Anita Ami Kusumawardani, S.Pd., M.Pd. yang selalu memberikan bimbingan dan kasih sayang untukku sedari lahir hingga dewasa saat ini serta selalu memberiku motivasi, dukungan, dan pengorbanan yang sangat berarti.
10. Adikku tersayang M. Farel Shah Jahan yang selalu mendoakan serta memberi dukungan kepadaku untuk dapat menyelesaikan kepenulisan ini dan berusaha menjadi orang yang sukses dan membanggakan Ayah dan Ibu
11. Keluarga besarku, terkhusus keluarga Alm. H. Hadi Warno. Terima kasih atas doa, dukungan dan motivasi yang telah diberikan kepadaku selama ini dalam menuntut ilmu di Fakultas Hukum Universitas Lampung.
12. Sahabat-sahabatku sedari SMP hingga saat ini Gusti Dharma Yanti dan Melista Nadifa yang telah mendengarkan keluh kesah, memberikan keceriaan serta kebersamaan untuk penulis selama ini, semoga kedepannya kita bisa sukses bersama. *See you guys on top!*
13. Wina Viona, A.Md.TP. dan Shifa Nahdiannisa sahabatku sejak SMA yang sangat penulis sayangi dan banyak sekali memberikan masukan serta saran sekaligus mendengarkan keluh kesah penulis selama ini. Semoga cita-cita kita tercapai dan bisa *hangout* bersama dengan membawa *Rolls Royce*.
14. Sahabatku selama menjadi mahasiswi di Fakultas Hukum Unila, Salma Diva Aurora yang selalu menemani penulis sejak semester 1 hingga menyelesaikan skripsi bersama-sama dengan penuh perjuangan dan banyak sekali pengalaman yang kita lalui. Semoga kita bisa selalu menjadi sahabat baik dan diberikan kebahagiaan.

15. HIMA TAMIT, Caca, Farah, Sakira, Salma, Dae, Karyn, Aisyah, Agre, Ama, Ivo, Winanda, dan Zatta yang selalu memberikan semangat serta keceriaan selama perkuliahan. Semoga kita semua bisa menggapai impian kita masing-masing dan *hangout* sambil membawa *Hermès Birkin Bag*.
16. Penghuni kamar kang ucir 02, Dewi Anjani dan Azzahra Susanto yang selalu memberikan tawa riang canda serta pengalaman berharga selama kita KKN. Semoga kita selalu menjadi sahabat *until we're grey and old*.
17. Sahabatku selama magang di Pengadilan Negeri Gedong Tataan, Nabila Farah Septina yang selalu sabar memberikan saran serta berbagi ilmu kepada penulis agar dapat menyelesaikan penelitian ini dengan baik. Semoga kita bisa pakai toga merah nantinya.
18. Teman-teman KHU-20 yang membersamai penulis selama perkuliahan
19. UKM-F Mahkamah Periode 2022/2023 yang telah memberikan banyak pengalaman kepada penulis.
20. Teman-teman HIMA HAN Periode 2023/2024 yang selalu memberikan dukungan untuk penulis agar bisa berkegiatan baik dan positif.
21. Almamater tercinta, Universitas Lampung.
22. *Last but not least i wanna thank me. I wanna thank me for believeing in me. I wanna thank me for doing all this hard work. I wanna thank me for having no days off. I wanna thank me for never quitting.*

Akhir kata, penulis mengucapkan terimakasih yang sebanyak-banyaknya atas bantuan, doa, dan dukungan yang telah diberikan. Semoga kebaikan kalian diberikan balasan oleh Allah SWT. Penulis menyadari masih terdapat banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini dan masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi penulis berharap skripsi ini mamberikan kemanfaatan dan berguna bagi semua pihak untuk menambah keilmuan bagi para pembaca, Aamiin Yaa Robbal'Alamin.

Bandar Lampung, 19 Januari 2024

Zalfa Regita Saputry
NPM. 2052011060

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
HALAMAN JUDUL	iii
HALAMAN PERSETUJUAN	iv
HALAMAN PENGESAHAN	v
SURAT PERNYATAAN	vi
RIWAYAT HIDUP	vii
MOTTO	ix
PERSEMBAHAN	x
SANWACANA	xi
DAFTAR ISI	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan dan Lingkup Penelitian	4
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	5
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Pengertian Kompetensi Absolut	7
2.2 Dasar Hukum Kompetensi Absolut Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara	8
2.3 Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa / Pemerintah (<i>Onrechtmatige Overheidsdaad / OOD</i>)	9
2.4 Parameter Penilai Gugatan <i>Onrechtmatig Overheidsdaad/OOD</i> dalam Hukum Perdata dan Hukum Administrasi Negara.....	12
2.5 Dasar Pertimbangan Hakim	19
2.6 Pengertian Hakim Aktif dan Hakim Pasif	22

BAB III METODE PENELITIAN

3.1 Metode Penelitian	26
3.2 Sumber Data.....	26
3.2.1 Data Primer	27
3.2.2 Data Sekunder	27
3.3 Metode Pengumpulan Data dan Pengolahan Data	28
3.3.1 Metode Pengumpulan Data	28
3.3.2 Pengolahan Data	28
3.4 Analisis Data	29

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Pengadilan Negeri Gedong Tataan.....	30
4.1.1 Deskripsi Instansi	30
4.1.2 Logo Instansi.....	30
4.1.3 Visi dan Misi	30
4.1.4 Tugas Pokok dan Fungsi	31
4.2 Penerapan Ketentuan Kompetensi dalam Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa/Pemerintah (<i>Onrechtmatige Overheidsdaad/ OOD</i>).....	32
4.3 Faktor–Faktor Pertimbangan Hakim yang Menyebabkan Tidak Berwenangnya Pengadilan Negeri Gedong Tataan dalam Mengadili Putusan No. 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt	39

BAB V PENUTUP

5.1 Kesimpulan	42
5.2 Saran	43

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sengketa hukum dapat dibedakan menjadi sengketa hukum privat dan sengketa hukum publik. Sengketa hukum privat adalah sengketa yang terletak dalam lapangan hukum privat yang menguasai hubungan antara individu dengan individu lain. Sengketa hukum privat dapat terjadi antara individu dengan individu, individu dengan kelompok, antara kelompok dengan kelompok, dan sebagainya. Sengketa hukum privat dapat diselesaikan melalui pengadilan umum atau alternatif penyelesaian sengketa seperti mediasi dan arbitrase. Sedangkan sengketa hukum publik adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik dipusat maupun didaerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Sengketa hukum publik lahir dari tindakan hukum pemerintah, yaitu dalam mengeluarkan keputusan yang berisikan tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Sengketa hukum publik dapat diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan sengketa ini tunduk pada kaidah hukum publik. Badan atau pejabat tata usaha negara yang bertindak atas nama kewenangannya tunduk pada hukum publik dan menjadi subjek pada hukum administrasi. Sengketa yang terjadi berbagai ragam, ada yang berkenaan dengan pengingkaran atau pemecahan perjanjian (*breach of contract*), sengketa hak milik (*property right*), perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*), perceraian, pailit, penyalahgunaan wewenang oleh penguasa yang merugikan hak tertentu, dan sebagainya.

Ajaran hukum universal menyatakan bahwa siapapun yang melakukan perbuatan hukum dan menimbulkan kerugian pada pihak lain, harus mempertanggungjawabkan perbuatannya. Tanggung jawab adalah suatu kewajiban menebus balas dari seorang yang terhadapnya dilakukan suatu tindakan perugian.¹ Pertanggungjawaban tersebut berlaku bagi seluruh subjek hukum baik orang (*natuurlijk persoon*), badan hukum (*rechtspersoon*), dan tidak terkecuali subjek hukum jabatan/pemerintah (*ambt*).²

Tindakan pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain disebut perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad/OOD*). Pada mulanya, Gugatan *OOD* dapat diajukan baik ke Pengadilan Negeri (PN) maupun ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Namun warga masyarakat lebih memilih untuk mengajukan Gugatan *OOD* ke PN daripada ke PTUN. Hal ini karena terdapat batasan maksimal nilai ganti rugi yang dapat dijatuhkan oleh PTUN terhadap pemerintah, yakni hanya sebesar Rp 5.000.000 (lima juta rupiah).³ Meskipun Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan⁴ (UU AP) *juncto* Surat Edaran Nomor 4 tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan⁵ (SEMA 4/2016) telah memberikan penegasan kewenangan PTUN dalam mengadili Gugatan *OOD*, warga masyarakat tetap tidak menganggap PTUN sebagai solusi untuk memecah masalah ketidakadilan.

¹ Muhamad Raziv Barokah. "Formulasi Adopsi United Nations Guiding Principle on Business and Human Rights", Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif HidAyatullah Jakarta, 2016, hal. 23.

² Enrico Simanjuntak. 2018. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Transformasi & Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm 4.

³ Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 3 Ayat (1).

⁴ Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, (LN No. 292

Tahun 2014, TLN No. 5601), Pasal 85 Ayat (1)

⁵ Mahkamah Agung Republik Indonesia, Surat Edaran Nomor 4 tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, hal. 12.

Pada 20 Agustus 2019, Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA RI) mengundangkan 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 (*Onrechmatige Overheidsdaad*) (PERMA 2/2019) yang secara tegas menyatakan bahwa Gugatan *OOD* merupakan kompetensi absolut PTUN, bukan lagi PN. Bahkan Gugatan *OOD* yang sedang diperiksa di PN, wajib dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).⁶ Sehubungan dengan itu, MA RI juga mengundangkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (SEMA 2/2019) yang menghapus limitasi maksimal nilai ganti rugi yang dapat dikabulkan oleh PTUN.⁷

Pada prakteknya dalam penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah atau penguasa, bisa dilakukan di Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara, gugatan yang diajukan di Pengadilan Negeri biasanya berkaitan dengan masalah ganti rugi yang harus ditanggung oleh Pemerintah dimana dengan syarat diajukan bersamaan dengan gugatan terhadap KTUN (*beschikking*) yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat TUN yang digugat. Sedangkan di Pengadilan Tata Usaha Negara berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dibuat oleh pejabat TUN yang bersifat final, konkret, dan individual, agar bisa dicabut atau tidak diberlakukan. Seperti pada perkara Kepala Urusan Keuangan Desa Tanjung Kerta yang menggugat Kepala Desa Tanjung Kerta yang terdaftar dengan nomor registrasi 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt.

Namun berdasarkan penjelasan umum alinea ke 5 (lima) Undang-Undang nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyebutkan warga masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan dan/atau tindakan

⁶ Mahkamah Agung Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili.

⁷ Mahkamah Agung Republik Indonesia, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan Tahun 2019, hal. 11-12.

Badan dan/atau Pejabat Administrasi Pemerintahan. Dan berdasarkan Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) merupakan tindakan pemerintahan sehingga menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara. Meskipun dalam ketentuan peralihan UU Nomor 30 Tahun 2014 tidak menyebutkan kewenangan mengadili perkara *onrechtmatige overheidsdaad* dan ketentuan hukum acara penyelesaian sengketa tindakan pemerintah juga belum diatur, maka diperlukan pedoman penyelesaian sengketa tindakan pemerintahan dan kewenangan mengadili perkara perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*), sehingga berdasarkan hal tersebut ditetapkannya Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad) menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara, artinya semenjak diundangkannya PERMA No 2 Tahun 2019 di Jakarta pada tanggal 20 agustus 2019, segala bentuk gugatan dalam penyelesaian sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah di ajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang mengadili dan Pengadilan Negeri sudah tidak memiliki wewenang lagi berdasarkan pasal 10 PERMA No 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Adapun judul Skripsi yang penulis akan teliti adalah **“Analisis Pertimbangan Hakim Terhadap Tidak Berwenangnya Pengadilan Negeri Gedong Tataan Dalam Mengadili Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa (Studi Putusan No. 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt)”**.

1.2 Permasalahan dan Lingkup Penelitian

1.2.1 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini secara khusus sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan ketentuan kompetensi dalam penyelesaian sengketa Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa/Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD*)?
2. Faktor-faktor pertimbangan hakim yang menyebabkan Pengadilan Negeri Gedong Tataan tidak berwenang mengadili perkara no. 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt?

1.2.2 Ruang Lingkup

Ruang Lingkup pada bidang keilmuan dalam penelitian ini adalah Hukum Administrasi Negara yang dibatasi dengan kajian mengenai Analisis Pertimbangan Hakim Terhadap Tidak Berwenangnya Pengadilan Negeri Gedong Tataan Dalam Mengadili Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa (Studi Putusan Nomor 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt). Selain itu ruang lingkup lokasi pada penelitian ini adalah Pengadilan Negeri Gedong Tataan, Pesawaran, Lampung. Tahun dalam penelitian ini yakni 2023.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penerapan ketentuan kompetensi dalam penyelesaian sengketa Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa/Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD*).
2. Untuk mengetahui faktor-faktor pertimbangan hakim yang menyebabkan Pengadilan Negeri Gedong Tataan tidak berwenang mengadili perkara no. 17/Pdt.G/2022/Pn Gdt.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam pengembangan kajian hukum administrasi negara, khususnya berkaitan dengan dasar pertimbangan hakim terhadap tidak berwenangnya Pengadilan Negeri Gedong Tataan dalam mengadili gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa dan apakah putusan hakim dalam putusan ini telah memenuhi rasa keadilan substantif.

2. Hasil penelitian diharapkan dapat berguna secara positif bagi aparat penegak hukum dalam penanggulangan kewenangan absolut dalam hal pemuatan melawan hukum oleh penguasa di Pengadilan Negeri. Selain itu hasil penelitian diharapkan berguna bagi berbagai pihak yang akan melakukan penelitian mengenai analisis putusan di masa yang akan datang

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Kompetensi Absolut

Kewenangan/kompetensi absolut merupakan pemisahan kewenangan yang menyangkut pembagian kekuasaan antara badan-badan peradilan, dilihat dari macamnya pengadilan, menyangkut pemberian kekuasaan untuk mengadili (*attributie van rechtsmacht*). Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 18 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman terdiri dari Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan berdasarkan tingkatannya pengadilan terdiri atas Pengadilan Tingkat Pertama, Pengadilan Tinggi (Banding), dan Mahkamah Agung (Pengadilan Tingkat Kasasi).⁸ Dengan demikian jumlah pengadilan tingkat pertama ditentukan oleh jumlah pemerintah daerah tingkat II (Kabupaten/Kotamadya) yang ada, jumlah pengadilan tingkat tinggi (banding) sebanyak jumlah pemerintahan tingkat I (provinsi). Sedangkan Mahkamah Agung (kasasi) hanya ada di ibukota Negara sebagai puncak dari semua lingkungan peradilan yang ada.

Kompetensi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah kewenangan (kekuasaan) untuk menentukan (memutuskan sesuatu). Kompetensi dari suatu pengadilan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara berkaitan dengan jenis dan tingkatan pengadilan yang ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Sedangkan kata Absolut berasal dari Inggris dari kata *Absolutus* yang bermakna mutlak, sedangkan secara harfia bermakna bebas.

⁸ HR. Ridwan. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Raja Grafindo Perdana. hlm 256.

Terhadap kewenangan absolut, walaupun tergugat tidak mengajukan eksepsi kewenangan absolut atas perkara yang diajukan ke suatu badan pengadilan, maka majelis hakim tetap harus memeriksa terkait kewenangan absolutnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya. Apabila terbukti bahwa perkara tersebut bukan merupakan kewenangan absolut pengadilan yang bersangkutan, maka majelis hakim wajib menghentikan pemeriksaan.

Ada tiga cara untuk mengetahui kompetensi dari suatu pengadilan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara : Pertama, dapat dilihat dari pokok sengketa. Kedua dengan melakukan pembedaan atas atribusi dan delegasi. Ketiga dengan melakukan pembedaan atas kompetensi absolut dan kompetensi relatif. Dapat dilihat dari pokok sengketa dan subyek pelaku hukumnya, apabila pokok sengketa terletak dalam lapangan hukum privat, maka sudah tentu yang berkompentensi adalah hakim biasa (hakim pengadilan umum), dan apabila dalam lapangan pelaku kegiatan beragama islam dan kegiatan yang diselenggarakan secara islami maka yang berkompentensi adalah hakim pengadilan agama. Apabila pokok sengketa terletak dalam lapangan hukum publik, maka sudah tentu yang berkompentensi adalah administrasi negara yang berkuasa (hakim PTUN).

2.2 Dasar Hukum Kompetensi Absolut Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan umum berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata. Kompetensi Absolut dari Peradilan Umum adalah memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara pidana yang dilakukan oleh orang-orang sipil dan perkara perdata. Undang Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum.

Kompetensi absolut peradilan tata usaha negara adalah kewenangan yang diberikan secara eksklusif kepada pengadilan tata usaha negara untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara pihak-pihak yang berperkara. Dasar hukum kompetensi absolut peradilan tata usaha negara diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004. Selain itu, kompetensi relatif peradilan tata usaha negara diatur dalam Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 51 Tahun 2009.

2.3 Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa / Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad / OOD*)

Kepustakaan hukum administrasi membagi tindakan pemerintah (*bestuurshandelingen / overheidsbetsuiten*) menjadi 2 (dua) jenis yakni tindakan hukum pemerintah (*rechtshandeling*) merupakan tindakan pemerintah dalam lapangan hukum publik yang memang dimaksudkan untuk memberi akibat hukum secara langsung baik berupa hak maupun kewajiban (*rechtgevolgen*). Akibat hukum yang dimaksud dapat berupa perubahan hak, kewajiban, kewenangan, kedudukan hukum, dan perubahan status.⁹ Lain halnya dengan tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handeling*) adalah perbuatan nyata pemerintah yang bukan perbuatan hukum, melainkan hanya merupakan perbuatan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat.¹⁰ Maksudnya, perbuatan tersebut tidak secara langsung ditujukan untuk memiliki akibat hukum. Contohnya adalah tindakan pemerintah membangun jalan, jembatan, menebang pohon, dan lain-lain.¹¹ Perma 2/2019 menyatakan bahwa tindakan administrasi adalah “Perbuatan Pejabat

⁹ Yopie Morya Immanuel Patiro. 2012. *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Kemi Media. hlm 105-106.

¹⁰ Slamet Suhartono dan Syofyan Hadi. 2018. *Tentang Keputusan Pemerintah*. Surabaya: Anggota Ikatan Penerbit Indonesia. hlm 10.

¹¹ Philipus M. HadJon. 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajahmada University Press. hlm 176-177.

Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”.¹²

Perbuatan melawan hukum yang dikenal di Indonesia menganut pada istilah *onrechtmatige* bukan *onwetmatige*,¹³ oleh sebab itu parameter pengukurannya tidak hanya sebatas undang-undang, melainkan juga norma-norma tidak tertulis lainnya. Belanda sendiri baru mengakui *OOD* pada tahun 1924 pada kasus *Ostermann-arrest* dimana *Hoge Raad* saat itu mengubah paradigma sebelumnya yang menganggap pemerintah tidak dapat dimintai pertanggungjawaban karena merupakan badan artifisial, namun dalam perkara tersebut, *Hoge Raad* berpendapat bahwa siapa saja dapat dimintai pertanggungjawaban jika melakukan perbuatan melawan hukum dalam ranah hukum publik maupun privat.¹⁴

Pemerintah harus bertanggung jawab dalam hal Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yang dilakukan benar-benar termasuk dalam sebuah hal yang seharusnya dapat dikendalikan. Berbeda dengan hal-hal yang turut serta adanya kekuatan alam atau hal yang terkait dengan diskresi, pemerintah dapat dibebaskan dari tuntutan ganti rugi.¹⁵ Pertanggungjawaban pemerintah terhadap *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melanggar hukum pemerintah) di Indonesia diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata. Jika tindakan pemerintah dalam rangka menyelenggarakan pemerintah, baik itu tindakan hukum ataupun tindakan nyata, melanggar/melawan hukum dan menyebabkan kerugian, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* dan pemerintah memiliki kewajiban untuk membayar ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan. Subjek dari sengketa *onrechtmatige overheidsdaad* adalah pejabat pemerintahan, yaitu unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan

¹² Mahkamah Agung RI, Peraturan Nomor 2 Tahun 2019 ..., Pasal 1 angka 1.

¹³ Sri Laksmi Anindita dan Lazuardi Adnan, Putusan Pengadilan Pidana Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Terkait Pelaksanaan Uang Pengganti, “*Jurnal Hukum & Pembangunan*”, Vol. 47 No. 1 (2017), hal. 101.

¹⁴ Muhammad Addi Fauzani dan Fandi Nur Rohman, Problematika Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa di Peradilan Administrasi Negara: (Studi Kritis Terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019), “*Jurnal Widya Pranata*”, Vol. 3, 1 Februari 2020, hal. 25

¹⁵ Lawrence Rosenthal, “a Theory of Governmental Damages Liability: Torts, Constitutional Torts, and Takings”, *Journal of Constitutional Law*, Vol. 9:3, Februari, 2007, hlm. 848-851.

pemerintahan maupun penyelenggara negara lainnya Pengadilan yang berwenang memutus *onrechtmatige overheidsdaad* adalah pengadilan tata usaha negara. Oleh karena itu, jika terdapat perbuatan melanggar hukum pemerintah, maka pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah.

Sebelum PTUN eksis di Indonesia, Gugatan *OOD* baik berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) maupun Tindakan Faktual diadili di PN. Setelah PTUN efektif berlaku pada tahun 1991, terjadi peralihan Gugatan *OOD* dari PN ke PTUN, namun saat itu hanya terbatas mengenai Gugatan *OOD* berupa sah atau tidaknya sebuah KTUN, sementara mengenai tindakan faktual baik yang terkait dengan KTUN maupun tidak, masih dapat digugat ke PN.¹⁶ Kewenangan PTUN mengadili khusus tindakan faktual pemerintah baru dipertegas pada tahun 2014 melalui UU AP dan SEMA 4/2016, namun pada praktiknya, warga masyarakat masih mengajukan Gugatan *OOD* tindakan faktual ke PN karena tidak ada limitasi jumlah ganti rugi yang dapat dibebankan kepada pemerintah. Barulah pada tahun 2019, MA RI mengeluarkan Perma 2/2019 yang secara tegas menjadikan Gugatan *OOD* sebagai kewenangan absolut PTUN. Berdasarkan definisi tindakan administrasi, juga mengingat ketentuan dalam SEMA 1/1991, penulis menganggap bahwa Pemerintah yang melanggar ketentuan dalam tindakan faktual maupun tindakan hukum sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak lain, dapat dinilai telah melakukan *OOD*. Mengingat doktrin *OOD* yang berakar pada hukum perdata, maka untuk merumuskan parameter ideal penilaian Gugatan *OOD*, penting untuk terlebih dahulu memulainya dari parameter penilaian Gugatan *OOD* di PN.

¹⁶ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa Gugatan *OOD* yang terdaftar di PN terdiri dari 2 (dua) jenis, yakni gugatan gabungan tindakan yang merugikan beserta tuntutan untuk membatalkan sebuah KTUN dan gugatan tunggal yang hanya meminta pembatalan sebuah KTUN.

2.4 Parameter Penilai Gugatan *Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD* dalam Hukum Perdata dan Hukum Administrasi Negara

Pada dasarnya, Gugatan *OOD* diajukan ke PN dengan dasar Pasal 1365 KUH Perdata mengenai perbuatan melawan hukum/PMH (*Onrechtsmatigedaad*). Kriteria PMH dalam KUH Perdata sendiri tidak lengkap. Oleh sebab itu, dibutuhkan materialisasi di luar KUH Perdata yang mengambil dari perkembangan putusan-putusan pengadilan.¹⁷ Saat ini, sebuah tindakan dapat dikatakan PMH (termasuk *OOD*) dan dapat dimintai ganti rugi (pertanggungjawaban) di hadapan pengadilan harus memenuhi 5 (lima) unsur yakni (1) adanya perbuatan; (2) perbuatan tersebut bersifat melawan hukum; (3) pelaku harus mempunyai kesalahan; (4) perbuatan tersebut menimbulkan kerugian; dan (5) adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.¹⁸

Unsur pertama adalah adanya perbuatan. Perbuatan adalah baik bertindak ataupun tidak bertindak (positif dan negatif).¹⁹ Perbuatan dapat dilakukan baik dengan kesengajaan maupun kelalaian.²⁰ Berdasarkan penjelasan di atas, maksud dari adanya perbuatan tidak hanya khusus mengenai perbuatan aktif, namun tindakan diamnya subjek hukum dapat dianggap sebuah perbuatan, yang bergerak bukan raga, melainkan akal, pikiran, dan perasaan.

Unsur kedua adalah perbuatan tersebut bersifat melawan hukum. Sifat melawan hukum yang dimaksud tidak hanya sebatas melawan peraturan semata (*wet*), melainkan juga hukum dalam arti lebih luas (*rechts*).²¹ 3 (tiga) unsur sifat melawan hukum yakni (1) bertentangan dengan hak subjektif orang lain; (2) bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri/pembuat; (3) bertentangan dengan kesusilaan; dan (4) bertentangan dengan kepatutan, kehati-hatian, atau

¹⁷ Rosa amir. 2003. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Program Pascasarjana FHUI. hlm 3.

¹⁸ Shinta Agustina, dkk. 2016. *Penjelasan Hukum Unsur Melawan Hukum*. Jakarta: LEIP. hlm 34-40.

¹⁹ R. WirJono ProdJodikoro. 2000. *Perbuatan Melanggar Hukum*. Bandung: Mandar Maju. hlm 1.

²⁰ Rosa Agustina. 2003. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Program Pascasarjana FHUI. hlm 36.

²¹ Eva Novianty, "Analisa Ekonomi dalam Penggunaan Gugatan Strict Liability Kasus Lumpur Lapindo", Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2011, hal. 25.

keharusan dalam pergaulan masyarakat yang baik.²² Pada dasarnya, keempat unsur inilah yang paling utama dalam menilai apakah sebuah tindakan pemerintah termasuk *OOD* atau tidak. Jika telah terkandung salah satu daripadanya, maka tindakan pemerintah diklasifikasikan sebagai *OOD*. Namun, tidak cukup untuk menuntut adanya ganti kerugian hanya berdasarkan unsur ini. Unsur ini dapat digunakan jika Gugatan *OOD* yang diajukan tanpa disertai dengan ganti rugi.

Unsur ketiga adalah adanya kesalahan. Agar seseorang dapat dikatakan melakukan perbuatan melawan hukum, maka harus terdapat kesalahan (*schuld*) dalam perbuatan yang dia lakukan. Suatu tindakan dianggap oleh hukum mengandung unsur kesalahan sehingga dapat dimintakan tanggungjawabnya secara hukum jika memenuhi unsur- unsur (1) adanya unsur kesengajaan; (2) adanya unsur kelalaian (*negligence*); dan (3) tidak terdapat alasan pembeda maupun pemaaf. Kesalahan yang dilakukan dengan kesengajaan dan dengan kelalaian memiliki perbedaan dalam hal tanggung jawabnya, tentu perbuatan dengan kesengajaan memiliki beban tanggung jawab lebih berat daripada yang dilakukan dengan kelalaian.

Unsur keempat adalah adanya kerugian. Kerugian (*schade*) dapat berupa kerugian yang bersifat materiil, ataupun yang bersifat immateriil. Kerugian materiil mencakup kerugian yang diderita oleh penderita dan keuntungan yang diharapkan diterimanya. Kerugian immateriil adalah nilai kerugian yang didapat dari kerugian moril atau idiil, yang kemudian diperhitungkan dengan nilai uang.²³ Tujuan diberikannya ganti rugi adalah dalam rangka mengembalikan keadaan seperti sediakala sebagaimana belum terjadi perbuatan yang merugikan (*restitutio in integrum*).

Unsur kelima atau yang terakhir adalah adanya hubungan kausalitas antara kerugian dengan tindakan yang dilakukan. Kausalitas digunakan untuk menentukan apakah perbuatan seseorang berakibat langsung atau tidak langsung

²² Munir Fuady. 2002. Perbuatan Melawan Hukum. Bandung: Citra Aditya Bhakti. hlm 79.

²³ Sri Radjekti Slamet, Tuntutan Ganti Rugi Dalam Perbuatan Melawan Hukum: Suatu Perbandingan Dengan Wanprestasi, "Jurnal Lex Jurnalica", Vol. 10, No.2, Agustus 2013, hal. 117.

terhadap kerugian yang diderita oleh orang lain. Ajaran ini penting untuk menilai sejauh mana seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban terhadap kerugian yang diderita orang lain atas perbuatannya. Terdapat 2 (dua) teori besar dalam menentukan kausalitas tindakan dengan kerugian. Pertama adalah teori *conditio sine qua non* oleh *Von Buri* yang mengartikan kausalitas secara luas, di mana setiap masalah yang mendahului sebuah kejadian, maka dianggap sebagai penyebab dari kejadian tersebut. Kedua adalah teori *adequate veroorzaking* oleh *Von Kries* yang menyatakan untuk menentukan hubungan kausal antara kerugian dengan penyebab, maka harus ditarik tindakan yang paling seimbang.²⁴

UU PTUN sebagai dasar pijakan utama sengketa administrasi sebelum lahirnya UU AP mengatur mengenai hal-hal yang dapat menjadi batu uji untuk membatalkan sebuah tindakan tata usaha negara yang dilakukan oleh Pemerintah. Namun, UU PTUN hanya mengatur secara normatif mengenai alasan-alasan yang dapat diajukan untuk membatalkan sebuah KTUN. Alasan pembatalan tindakan faktual pemerintah tidak dijabarkan dengan jelas dalam UU PTUN. Pada tahun 2019, diundangkan Perma 2/2019 yang secara tegas menyatakan Gugatan *OOD* menjadi kompetensi absolut PTUN. Perma 2/2019 menjabarkan bahwa terdapat 2 (dua) alasan yang dapat digunakan untuk menyatakan pemerintah telah melakukan perbuatan melawan hukum, yakni:²⁵

- a. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- b. Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kemudian dalam ketentuan peralihan Perma 2/2019 disebutkan bahwa Setiap frasa “Keputusan Tata Usaha Negara” dan frasa “Sengketa Tata Usaha Negara” yang tercantum dalam BAB IV Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara haruslah dimaknai juga sebagai “Tindakan Pemerintahan” dalam rangka

²⁴ Rosa Agustina. 2003. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Program Pascasarjana FHUI. 66-69.

²⁵ Mahkamah Agung RI, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 ..., Pasal 3.

penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Menurut Mahkamah Agung ini”.²⁶ Berdasarkan pengaturan di atas, maka alasan pengujian KTUN dalam Bab IV UU PTUN juga berlaku untuk Gugatan *OOD*. UU PTUN kemudian menjabarkan kembali secara lebih detail mengenai maksud dari bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdiri dari 3 (tiga) jenis, (1) terdapat pertentangan prosedural; (2) terdapat pertentangan material/substansial; dan (3) dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang. Sementara untuk alasan sebagaimana angka (1) dan (2) dikenal dengan istilah penyalahgunaan wewenang, sedangkan alasan sebagaimana angka (3) di atas dikenal dengan istilah tindakan sewenang-wenang.²⁷ Hal ini juga dipertegas dalam UU AP yang secara spesifik menguraikan 3 (tiga) elemen batu uji tindakan pemerintah yakni cacat kewenangan, cacat prosedural, dan cacat substansi.

Mengacu kepada seluruh peraturan mengenai Gugatan *OOD*, penulis merumuskan terdapat 5 (lima) unsur dalam perspektif hukum administrasi untuk menilai Gugatan *OOD*, yakni (1) tidak sesuai wewenang; (2) tidak sesuai prosedur; (3) tidak sesuai substansi; (2) tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (2) tidak sesuai dengan AUPB.

Unsur pertama adalah tidak sesuai wewenang. Pasal 53 Ayat (2) UU PTUN juncto Pasal 7 Ayat (2) huruf a UU AP telah mengatur secara rinci mengenai ketidaksesuaian wewenang sebagai berikut:

- a. Penyalahgunaan wewenang, pemerintah dalam melakukan tindakan dilarang untuk melakukan penyalahgunaan wewenang berupa:
 - Melampaui wewenang, apabila tindakan yang diambil melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang; melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁸

²⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Pasal 8.

²⁷ *Ibid*, Penjelasan Pasal 53 Ayat (2).

²⁸ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 ..., Pasal 18 Ayat (1)

- Mencampuradukkan wewenang, apabila tindakan pemerintah dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan.²⁹
- Bertindak sewenang-wenang, apabila tindakan pemerintah dilakukan dengan tanpa dasar kewenangan dan/atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.³⁰
- Ditetapkan oleh pemerintah yang tidak berwenang, pemerintah dalam melakukan tindakan harus berdasarkan kewenangan yang melekat padanya baik kewenangan atributif maupun delegatif. Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang tidak berwenang menjadikan tindakan tersebut tidak memenuhi syarat sah tindakan pemerintah,³¹ sehingga dinilai sebagai *OOD*.

Unsur kedua adalah ketidaksesuaian prosedur. Sebuah tindakan pemerintah yang dilakukan tidak sesuai dengan prosedur memiliki konsekuensi dapat dibatalkan.³² Ketidaksesuaian prosedur dapat terjadi apabila tindakan pemerintah dilakukan tidak sesuai dengan atau bahkan bertentangan dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan ataupun yang diatur dalam standar operasional prosedur.³³ Khusus untuk tindakan yang dapat menimbulkan beban kepada warga masyarakat, maka terlebih dahulu wajib dilakukan sosialisasi mengenai dasar hukum, persyaratan, dokumen, dan fakta yang terkait. Pemerintah juga wajib memberitahukan kepada pihak-pihak yang bersangkutan paling lambat 10 (sepuluh) hari sebelum melakukan tindakan yang membebani warga masyarakat.³⁴

Unsur ketiga adalah ketidaksesuaian substansi. Sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang tidak sesuai secara substansi juga menjadi alasan tindakan tersebut merupakan *OOD*. Ketidaksesuaian substansi dibagi menjadi 3 (tiga) kluster, yakni:

²⁹ *Ibid*, Pasal 18 Ayat (2).

³⁰ *Ibid*, Pasal 18 Ayat (3)

³¹ *Opcit*, Pasal 52 Ayat (1) huruf a.

³² *Opcit*, Pasal 71 Ayat (1) huruf a

³³ *Opcit*, Penjelasan Pasal 71 Ayat (1) huruf a.

³⁴ *Opcit*, Pasal 46 dan Pasal 47.

- a. Cacat substansi, yang meliputi keputusan tidak dilaksanakan oleh penerima tindakan sampai batas waktu yang ditentukan; fakta dan syarat-syarat hukum yang menjadi dasar tindakan telah berubah; tindakan dapat membahayakan dan merugikan kepentingan umum; atau tindakan tidak digunakan sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam isi tindakan.³⁵
- b. Kesalahan substansi, yang meliputi kesalahan dalam hal tidak sesuainya materi yang dikehendaki dengan rumusan dalam tindakan yang dibuat, misal terdapat konflik kepentingan, cacat yuridis, dilakukan dengan paksaan fisik atau psikis, maupun dilakukan dengan tipuan.³⁶
- c. Bertentangan dengan materi peraturan perundang-undangan, di mana sebuah tindakan bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat material/substansial.³⁷

Unsur keempat adalah ketidaksesuaian dengan peraturan perundang-undangan. Tindakan pemerintah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan juga menjadi alasan tindakan tersebut dinyatakan *OOD*. Alasan ini termasuk alasan yang cukup luas. Bahkan juga masuk ke dalam kluster unsur *OOD* yang lain. Misalnya dalam kluster tidak sesuai wewenang, alasan ini juga masuk ke dalam bentuk melampaui wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (1) huruf c UU AP. Kemudian dalam hal ketidaksesuaian prosedur, alasan ini juga termasuk di dalamnya sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 71 Ayat (1) huruf a UU AP. Terakhir dalam kluster substansi, alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ini juga menjadi salah satu unsur sebuah tindakan mengandung ketidaksesuaian dengan substansi sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 53 Ayat (2) huruf a angka 2 UU PTUN.

Unsur kelima atau yang terakhir adalah ketidaksesuaian dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pemerintahan dalam melakukan tindakan

³⁵ *Opcit*, Penjelasan Pasal 64 Ayat (1) huruf c

³⁶ *Opcit*, Penjelasan Pasal 71 Ayat (1) huruf c.

³⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ...*, Penjelasan Pasal 53 Ayat (2) huruf a angka 2.

dalam penyelenggaraan pemerintahan.³⁸ Terdapat 8 (delapan) AUPB utama yang tercantum dalam UU AP yakni:

- a) Asas kepastian hukum, berupa menjadikan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan sebagai landasan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.³⁹
- b) Asas kemanfaatan, manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:
(1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.⁴⁰
- c) Asas ketidakberpihakan, berupa kewajiban pemerintah untuk mempertimbangkan kepentingan seluruh pihak sebelum melakukan tindakan, tanpa terkecuali dan tidak diskriminatif.⁴¹
- d) Asas kecermatan, berupa tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan tindakan.⁴²
- e) Asas tidak menyalahgunakan kewenangan berupa Pemerintah tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampurkan kewenangan.⁴³
- f) Asas keterbukaan, berupa pemerintah melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.⁴⁴

³⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 ..., Pasal 1 angka 17

³⁹ *Ibid*, Penjelasan Pasal 10 Ayat 1 huruf a

⁴⁰ *Ibid*, Penjelasan Pasal 10 Ayat 1 huruf b.

⁴¹ *Ibid*, Penjelasan Pasal 10 Ayat 1 huruf c.

⁴² *Ibid*, Penjelasan Pasal 10 Ayat 1 huruf d.

⁴³ *Ibid*, Penjelasan Pasal 10 Ayat 1 huruf e.

⁴⁴ *Ibid*, Penjelasan Pasal 10 Ayat 1 huruf f

- g) Asas kepentingan umum, berupa mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.⁴⁵
- h) Asas pelayanan yang baik, berupa memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁶

Selain AUPB yang tecantum secara normatif dalam UU AP, terdapat juga AUPB lain yang bersumber dari putusan pengadilan negeri yang tidak banding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan MA RI.⁴⁷ Peranan hakim dalam perkara administrasi negara sangat signifikan karena dapat menentukan AUPB lain di luar UU AP yang dapat menjadi dasar memutus sebuah perkara, dan dapat dijadikan yurisprudensi untuk perkara-perkara lainnya. Asas diluar AUPB bisa digali melalui keberlakuan doktrin, untuk itu, hakim diharapkan tidak lupa untuk menilai tindakan pemerintah dengan pendekatan doktrinal. Hal ini selaras dengan pendapat Enrico Simanjuntak bahwa hakikat hukum administrasi negara adalah hukum yurisprudensi.⁴⁸

Kelima unsur penilaian Gugatan *OOD* di atas bersifat alternatif, artinya salah satu saja terpenuhi maka sudah menjadi alasan yang cukup untuk menyatakan tindakan pemerintah bersifat *OOD*.⁴⁹

2.5 Dasar Pertimbangan Hakim

Pertimbangan hakim merupakan salah satu aspek terpenting dalam menentukan terwujudnya nilai dari suatu putusan hakim yang mengandung keadilan (*ex aequo et bono*) dan mengandung kepastian hukum, di samping itu juga mengandung manfaat bagi para pihak yang bersangkutan sehingga pertimbangan hakim ini harus disikapi dengan teliti, baik, dan cermat. Apabila pertimbangan hakim tidak

⁴⁵ *Ibid*, Penjelasan Pasal 10 Ayat 1 huruf g

⁴⁶ *Ibid*, Penjelasan Pasal 10 Ayat 1 huruf h.

⁴⁷ *Ibid*, Penjelasan Pasal 10 Ayat (2).

⁴⁸ Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan ...*, hal. 112

⁴⁹ Titik Triwulan. 2014. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group. hlm 43-50.

teliti, baik, dan cermat, maka putusan hakim yang berasal dari pertimbangan hakim tersebut akan dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung.⁵⁰

Hakim dalam pemeriksaan suatu perkara juga memerlukan adanya pembuktian, dimana hasil dari pembuktian itu kan digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam memutus perkara. Pembuktian merupakan tahap yang paling penting dalam pemeriksaan di persidangan. Pembuktian bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa suatu peristiwa/fakta yang diajukan itu benar-benar terjadi, guna mendapatkan putusan hakim yang benar dan adil. Hakim tidak dapat menjatuhkan suatu putusan sebelum nyata baginya bahwa peristiwa/fakta tersebut benar-benar terjadi, yakni dibuktikan kebenarannya, sehingga nampak adanya hubungan hukum antara para pihak.

Selain itu, pada hakikatnya pertimbangan hakim hendaknya juga memuat tentang hal- hal sebagai berikut :

- a. Pokok persoalan dan hal-hal yang diakui atau dalil-dalil yang tidak disangkal.
- b. Adanya analisis secara yuridis terhadap putusan segala aspek menyangkut semua fakta/hal-hal yang terbukti dalam persidangan.
- c. Adanya semua bagian dari petitum Penggugat harus dipertimbangkan/diadili secarasatu demi satu sehingga hakim dapat menarik kesimpulan tentang terbukti/tidaknya dan dapat dikabulkan/tidaknya tuntutan tersebut dalam amar putusan.

Dasar hakim dalam menjatuhkan putusan pengadilan perlu didasarkan kepada teori dan hasil penelitian yang saling berkaitan sehingga didapatkan hasil penelitian yang maksimal dan seimbang dalam tataran teori dan praktek. Salah satu usaha untuk mencapai kepastian hukum kehakiman, di mana hakim merupakan aparat penegak hukum melalui putusannya dapat menjadi tolak ukur tercapainya suatu kepastian hukum.

⁵⁰ Mukti Arto. 2004. Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama, cet V. Yogyakarta, Pustaka Pelajar. hlm 140.

Pokok kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang Dasar 1945 Bab IX Pasal 24 dan Pasal 25 serta di dalam Undang-undang Nomor 48 tahun 2009. Undang-undang Dasar 1945 menjamin adanya sesuatu kekuasaan kehakiman yang bebas. Hal ini tegas dicantumkan dalam Pasal 24 terutama dalam penjelasan Pasal 24 Ayat 1 dan penjelasan Pasal 1 Ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009, yaitu kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Negara Republik Indonesia tahun 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dalam ketentuan ini mengandung pengertian bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial, kecuali hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-undang Dasar 1945. Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia. Kemudian Pasal 24 Ayat (2) menegaskan bahwa: kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah mahkamah konstitusi.⁵¹

Kebebasan hakim perlu pula dipaparkan posisi hakim yang tidak memihak (*impartial judge*) Pasal 5 Ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009. Istilah tidak memihak di sini haruslah tidak harfiah, karena dalam menjatuhkan putusannya hakim harus memihak yang benar. Dalam hal ini tidak diartikan tidak berat sebelah dalam pertimbangan dan penilaiannya. Lebih tepatnya perumusan UU No. 48 Tahun 2009 Pasal 5 Ayat (1): “Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang”.

Seorang hakim diwajibkan untuk menegakkan hukum dan keadilan dengan tidak memihak. Hakim dalam memberi suatu keadilan harus menelaah terlebih dahulu

⁵¹ Andi Hamzah. 2008. *KUHP dan KUHPA*. Jakarta: Rineka Cipta. hlm 94.

tentang kebenaran peristiwa yang diajukan kepadanya kemudian memberi penilaian terhadap peristiwa tersebut dan menghubungkannya dengan hukum yang berlaku. Setelah itu hakim baru dapat menjatuhkan putusan terhadap peristiwa tersebut. Seorang hakim dianggap tahu akan hukumnya sehingga tidak boleh menolak memeriksa dan mengadili suatu peristiwa yang diajukan kepadanya. Hal ini diatur dalam Pasal 16 Ayat (1) UU No. 35 Tahun 1999 *Jo.* UU No. 48 Tahun 2009 yaitu: pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Seorang hakim dalam menemukan hukumnya diperbolehkan untuk bercermin pada yurisprudensi dan pendapat para ahli hukum terkenal (doktrin). Hakim dalam memberikan putusan tidak hanya berdasarkan pada nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, hal ini dijelaskan dalam Pasal 28 Ayat (1) UU No. 40 tahun 2009 yaitu:

“Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat”.

2.6 Pengertian Hakim Aktif dan Hakim Pasif

Pengadilan tata usaha negara memiliki asas hukum acara peradilan tata usaha negara yang bersifat khusus, salah satunya adalah asas hakim aktif (*domini litis principle*), asas ini berkaitan dengan asas pembuktian bebas, karena hakim administrasi disertai tanggung jawab untuk menemukan kebenaran materiil terhadap sengketa yang diperiksanya. Dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur proses pemeriksaan di Peradilan Tata Usaha Negara, prinsip hakim aktif digunakan mulai dari tahap pemeriksaan persiapan, pemeriksaan sidang, dan pembuktian. Dimana Hakim PTUN dapat menentukan sendiri, apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian serta kekuatan pembuktian yang diajukan para pihak yang berperkara.

Prinsip hakim aktif yang merupakan bagian dari kebebasan atau independensi kekuasaan kehakiman. Dalam sistem Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilihat secara tegas yang disebutkan secara normatif pada pasal-pasal berikut, yaitu: Pasal 58, Pasal 63 Ayat (2), Pasal 72. Pasal 80, Pasal 85, dan Pasal 107 Undang-Undang

Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sistem pembuktiaan dalam sengketa tata usaha negara adalah sistem pembuktian ternatas, artinya hakim bebas untuk menentukan dan menggunakan alat bukti yang ada, namun terbatas sesuai dengan ketentuan dalam perundang-undangan. Dalam pembuktian, hakim bersifat aktif karena bebas untuk menemukan kebenaran materiil, dengan memperhatikan hal-hal yang terjadi selama proses pembuktian di persidangan.

Asas Hakim Pasif sebagaimana ditentukan dalam *Reglement op de Rechtsvordering* (R.v), yaitu ruang lingkup pokok perkara ditentukan sendiri oleh para pihak. Asas hakim bersikap pasif ialah asas yang menetapkan bahwa Hakim terbatas hanya menerima dan memeriksa sepanjang mengenai hal-hal yang diajukan penggugat dan tergugat. Hakim dalam proses perkara perdata, terbatas hanya mencari dan menemukan kebenaran formal dan kebenaran itu diwujudkan sesuai dengan dasar alasan dan fakta-fakta yang diajukan oleh para pihak selama proses persidangan berlangsung. Asas ini juga menentukan bahwa Hakim tidak dibenarkan mengambil prakarsa aktif meminta para pihak mengajukan atau menambah pembuktian yang diperlukan. Beberapa sarjana hukum mengartikan asas hakim pasif adalah hakim bersikap menunggu datangnya perkara yang diajukan oleh para pihak.⁵² Sebagian sarjana hukum lain mengartikan asas hakim pasif sebagai hakim memegang peranan tidak berbuat apa-apa.⁵³

Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa hakim bersifat pasif artinya hanya peristiwa yang disengketakan sajalah yang harus dibuktikan. Hakim terikat dengan pada peristiwa yang menjadi sengketa yang diajukan oleh para pihak. Para pihaklah yang diwajibkan untuk membuktikan dan bukan hakim (*Verhandlungs-maxim*).⁵⁴ Menurut Ridwan Syahrani, asas hakim bersifat Pasif mengandung beberapa makna yaitu:

⁵² A.T. Hamid, 1986, *Hukum Acara Perdata serta Susunan dan Kekuasaan Pengadilan*, Surabaya : Bina Ilmu, hlm.6

⁵³ L.J. van Apeldoorn, 2001, *Pengantar Ilmu Hukum (terjemahan Oetarid Sadiono)*, cetakan ke 29, Jakarta : Pradnya Paramita, hm. 250

⁵⁴ Sudikno Mertokusumo, 1994, *Hukum Acara perdata Indonesia*, edisi IV, Yogyakarta : Liberty, hlm. 12

- 1) Hakim wajib mengadili seluruh gugatan/tuntutan dan dilarang menjatuhkan putusan terhadap sesuatu yang tidak dituntut atau mengabulkan lebih dari pada yang dituntut (Pasal 178 ayat (3) HIR/189 ayat (3) RBg). Intinya ruang lingkup gugatan serta kelanjutan pokok perkara hanya para pihak yang berhak menentukan sehingga untuk itu hakim hanya bertindak tolak pada peristiwa yang diajukan para pihak (*secundum allegat iudicare*).
- 2) Hakim mengejar kebenaran formal yakni kebenaran yang hanya didasarkan kepada bukti-bukti yang diajukan di depan sidang pengadilan tanpa harus disertai keyakinan hakim. Jika salah satu pihak yang berperkara mengakui kebenaran suatu hal yang diajukan oleh pihak lain, maka hakim tidak perlu menyelidiki lebih lanjut apakah yang diajukan itu sungguh-sungguh benar atau tidak. Berbeda dengan perkara pidana, dimana hakim dalam memeriksa dan mengadili perkara dengan mengejar kebenaran materiil, yaitu kebenaran yang didasarkan pada alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang dan harus ada keyakinan hakim.
- 3) Para pihak yang berperkara bebas pula untuk mengajukan atau untuk tidak mengajukan *verzet*, banding dan kasasi terhadap putusan pengadilan.⁵⁵

Hakim bersifat pasif itu maksudnya tidak boleh menambah atau mengurangi luasnya pokok sengketa. Dalam hukum acara perdata kedudukan hakim dalam persidangan bersifat pasif hanya dianut oleh *Reglement op de Burgerlijk Rechtvordering (Rv)* yang berlaku untuk golongan di Eropa di depan *Raad van Justitie* yang sekarang sudah tidak berlaku lagi namun masih banyak dipakai oleh hakim di Indonesia. Dalam sistem ini hakim hanya mengawasi jalannya persidangan agar para pihak bertindak sesuai dengan hukum acara. Ada 2 (dua) alasan mengapa hakim bersifat pasif, karena Rv menetapkan semua tahap pemeriksaan harus dilakukan secara tertulis (*schriftelijke procedur*), dan karena dalam beracara para pihak wajib didampingi oleh penasehat hukum (*procedure stelling*).⁵⁶ Asas hakim pasif dalam hukum acara perdata memiliki pengertian

⁵⁵ Ridwan Syahrani, 1988, *Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum*, Jakarta : Pustaka Kartini, hlm. 17

⁵⁶ Abdul Manan, 2006, *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama*, Cet IV , Jakarta : Kencana Prenada Media Grup, hlm. 202-204.

bahwa ruang lingkup atau luas pokok sengketa yang diajukan kepada hakim untuk diperiksa pada dasarnya ditentukan oleh para pihak yang berperkara dan bukan oleh hakim. Hakim hanya membantu para pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya keadilan.

Dalam hal ini para pihak dapat secara bebas mengakhiri sendiri sengketa yang telah diajukan ke muka pengadilan, sedang hakim tidak dapat menghalang-halangnya.

Berdasarkan penjelasan mengenai asas hakim pasif tersebut maka dapat disimpulkan bahwa penerapan mengenai asas hakim pasif adalah terbatas hanya mengenai pokok perkara yang disengketakan oleh para pihak yang mana tidak boleh bersifat aktif terhadap pokok perkara tersebut seperti memperluas sengketa para pihak atau membuat amar putusan yang melebihi petitum yang diminta oleh penggugat.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, perjanjian serta doktrin (ajaran). Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.⁵⁷ Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi dimasyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.⁵⁸

3.2 Sumber Data

Data menurut sumbernya terdiri atas data lapangan dan data kepustakaan. Data Lapangan data yang diperoleh dari lokasi penelitian, sedangkan data kepustakaan diperoleh dari berbagai sumber kepustakaan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

⁵⁷ Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. hlm 134.

⁵⁸ Bambang Waluyo. 2002. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm 15.

3.2.1 Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung oleh peneliti kepada sumbernya, dilakukan melalui wawancara dengan hakim. Guna mendapati data primer peneliti akan memperoleh data dari Pengadilan Negeri Gedong Tataan, Pesawaran.

3.2.2 Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh tidak secara langsung oleh peneliti melainkan dengan melakukan studi kepustakaan yakni dari berbagai sumber yang telah ada dan dengan cara mempelajari buku-buku serta peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang dibahas . data sekunder ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan juga tersier .

1. Bahan hukum primer merupakan data yang bersumber dari Peraturan Perundang-undangan yang memiliki otoritas tinggi dan bersifat mengikat guna penyelenggaraan kehidupan masyarakat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :
 - a. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara.
 - d. 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 (*Onrechmatige Overheidsdaad*).
2. Bahan Hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan keterangan terkait bahan hukum primer serta diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya atau dikumpulkan oleh pihak lain. Bahan hukum tersebut dapat berupa buku, jurnal huku, dokumen-dokumen, atau penelitian yang berwujud laporan dan buku-buku hukum.

3. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dapat dikatakan sebagai petunjuk ataupun penjelasan berkaitan dengan bahan hukum primer maupun sekunder. Bahan hukum primer ini dapat berupa kamus hukum, dan kamus besar Bahasa Indonesia (KBBI).

3.3 Metode Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

3.3.1 Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam melakukan penelitian ini dapat dilakukan dengan cara berikut :

1. Studi Lapangan

Merupakan studi untuk mengumpulkan data atau informasi langsung dari lokasi penelitian guna mendapatkan data primer. Studi ini dilakukan dengan melakukan wawancara hakim yang memiliki wewenang atas permasalahan yang sedang diteliti. Wawancara yang dilakukan adalah wawancara terbuka dengan melakukan pembicaraan secara langsung dan berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya secara garis besar dan memiliki kemungkinan yang besar untuk berkembang ketika pelaksanaan wawancara berlangsung.

2. Studi Pustaka

Merupakan studi yang dilakukan guna memperoleh data sekunder dengan cara membaca, mempelajari, serta mengutip literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

3.3.2 Pengelolaan Data

Pengelolaan data dilakukan dengan maksud untuk memudahkan peneliti dalam melakukan analisis data yang diperoleh sesuai dengan permasalahan yang sedang diteliti. Pengelolaan data dapat dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Seleksi Data

Merupakan tahapan setelah melakukan pengumpulan data yakni dengan cara memeriksa data yang telah terkumpul guna mengetahui kelengkapan data. Data yang telah diperiksa kelengkapannya akan diseleksi untuk dipilih sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas.

2. Klasifikasi Data

Merupakan tahapan setelah melakukan pengumpulan data yakni dengan cara memeriksa data yang telah terkumpul guna mengetahui kelengkapan data. Data yang telah diperiksa kelengkapannya akan diseleksi untuk dipilih sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas.

3. Penyusunan Data

Merupakan tahapan untuk melakukan penyusunan atas data yang telah diklasifikasikan bahwa data tersebut memiliki keterkaitan pada sub-pokok bahasan sesuai dengan sistematika yang telah ditentukan untuk memudahkan peneliti dalam interpretasi data.

3.4 Analisis Data

Merupakan tahap yang penting untuk dilakukan setelah data yang dibutuhkan untuk penelitian ini telah terkumpul. Pada tahap analisis data hasil pengolahan data dapat menunjukkan suatu kesimpulan penelitian. Pada penelitian ini akan digunakan teknik analisis data dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Analisis Deskriptif kualitatif tersebut merupakan analisis data dengan cara mengangkat fakta yang terdapat di lapangan dan juga seluruh fenomena yang terjadi selama penelitian dengan menjelaskan secara terperinci dalam bentuk kalimat. Hal ini akan mengakibatkan diperolehnya gambaran yang jelas berkenaan dengan permasalahan yang dibahas sehingga memudahkan peneliti untuk melakukan penarikan kesimpulan.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil pengamatan dan pembahasan Putusan No. 17/Pdt.G/2023/Pn Gdt yang telah diuraikan dan dijelaskan diatas, maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

1. Bahwa perkara Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah dengan objek sengketa berupa Surat Keputusan Pemberhentian Penggugat sebagai aparatur desa yaitu dalam hal ini *Kepala Urusan Keuangan Desa Tanjung Kerta Kecamatan Way Khilau Kabupaten Pesawaran*, yang mana Surat Keputusan tersebut merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Hal itu sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 *Jo* Undang-undang No 5 Tahun 1985 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan sebagai berikut: “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 perundangundangan yang berlaku” sehingga merupakan kewenangan Pengadilan Usaha Tata Negara untuk mengadili perkara ini sesuai dengan Pasal 1 angka 9 di dalam undang-undang PTUN yaitu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

2. Bahwa faktor-faktor yang pertimbangan hakim yang menyebabkan tidak berwenangnya Pengadilan Negeri Gedong Tataan dalam mengadili sengketa PMH oleh Penguasa dipertimbangkan dari petitum dan posita perkara tersebut. Karena dalam posita dinilai bahwa Surat Pemberhentian/Pemecatan tersebut menjadi kewenangan PTUN dalam menilai keabsahannya, bukan peradilan perdata. Dalam mencermati jenjang kaidah kaidah yang berlaku bahwa Peradilan Tata Usaha Negara lebih cenderung menitikberatkan kepada penerbitan objek sengketa berdasarkan prosedural formal dalam melihat penerbitan KTUN tersebut dengan korelasi objek penilaiannya merupakan perbuatan pejabat TUN.

5.2 Saran

Ditarik berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan diatas, penulis menyarankan bahwa pentingnya sosialisasi kepada masyarakat untuk mengetahui lebih mendalam suatu pengadilan baru dapat memutus suatu perkara apabila telah sesuai dengan kewenangannya. Penting bagi para pihak untuk mengetahui sejauh mana batasan kewenangan suatu pengadilan sebelum memutuskan untuk melakukan pengajuan gugatan. Selain itu dalam menanggapi kekeliruan tersebut diharapkan kedepannya Para Penggugat mengetahui secara mendalam tenggat waktu pengajuan gugatan TUN dan upaya administratif bertujuan untuk menghindari adanya daluarsa, yaitu 21 hari sejak diterima dan/atau diketahui penerbitan KTUN tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agustina. Rosa. 2003. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Program Pascasarjana FHUI.
- Amir Zain. 2013. *Aktualisasi Formil Acara di Pengadilan Agama*. Bandung: Pena Emas.
- Andi Hamzah. 2008. *KUHP dan KUHPA*. Jakarta, Rineka Cipta.
- Arto, Mukti, 2004, *Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*, cet V, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- A.T. Hamid. 1986. *Hukum Acara Perdata serta Susunan dan Kekuasaan Pengadilan*. Surabaya : Bina Ilmu.
- Bambang Sugeng A.S Sujayadi. 2012. *Pengantar Hukum Acara Perdata dan Dokumen Litigasi*. Jakarta: Kencana.
- Enrico Simanjuntak. 2018. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Transformasi & Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia. Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya. Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu.
- 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- HR. Ridwan. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Perdana.
- Harahap, M. Yahya. 2008. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Harahap, M. Yahya. 2012. *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*. Jakarta : Sinar Grafika

- L.J. van Apeldoorn. 2001. *Pengantar Ilmu Hukum (terjemahan Oetarid Sadio)*, cetakan ke 29. Jakarta : Pradnya Paramita.
- Muhammad, Abdulkadir. 2000. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti
- Munir Fuady. 2002. *Perbuatan Melawan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Mulyadi, Lilik. 2009. *Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Perdata Indonesia*. Cetakan ke-1. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- , 2015. *Seraut Wajah Putusan Hakim dalam Hukum Acara Perdata Indonesia Perspektif, Teoretis, Praktik, Teknik Membuat, dan Permasalahannya*. Bandung : PT.Citra Aditya Bakti
- Moh. Taufik Makaro. 2004. *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*, Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Nasir.M. 2005. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Djambatan
- Patiro, Yopie Morya Immanuel. *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Keni Media. 2012.
- Prodjodikoro, WirJono. 2000. *Perbuatan Melanggar Hukum: Dipandang dari sudut Hukum Perdata*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- R. Subekti. 2007. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Graha Grafika.
- Ridwan Syahrani. 1988. *Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum*. Jakarta : Pustaka Kartini
- Santoso, Urip. 2014. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Kencana Prenadamedia.
- Shinta Agustina. dkk. 2016. *Penjelasan Hukum. Unsur Melawan Hukum*. Jakarta: LEIP.
- Sjachran Basah. 1995. *Mengenal Peradilan di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sudikno Mertokusumo. 1994. *Hukum Acara perdata Indonesia*, edisi IV, Yogyakarta : Liberty
- Suhartono, Slamet dan Syofyan Hadi. 2018. *Tentang Keputusan Pemerintah*. Surabaya:R. A. De. Rozarie.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Mahkamah Agung RI. 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*).

Jurnal

Anindita, Sri Laksmi dan Lazuardi Adnan. “*Putusan Pengadilan Pidana Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Terkait Pelaksanaan Uang Pengganti*”. *Jurnal Hukum & Pembangunan*. Vol. 47 No. 1. 2017.

Bimasakti, Muhammad Adiguna. “*Onrechtmatige Overheidsdaad Oleh Pemerintah Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*” *Hukum Peratun*. Volume 1 Nomor 2. Agustus 2018.

Fauzani, Muhammad Addi dan Fandi Nur Rohman. “*Problematika Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa di Peradilan Administrasi Negara. (Studi Kritis Terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019)*”. *Jurnal Widya Pranata*. Vol. 3. 1 Februari. 2020.

Rosenthal, Lawrence. “*a Theory of Governmental Damages Liability: Torts, Constitutional Torts, and Takings*”. *Journal of Constitutional Law*. Vol. 9:3. Februari. 2007.

Rosa Agustina. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta. Jurnal Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2003.

Slamet, Sri Radjeki. “*Tuntutan Ganti Rugi Dalam Perbuatan Melawan Hukum. Suatu Perbandingan Dengan Wanprestasi*”. *Jurnal Lex Jurnalica*. Vol. 10. No.2. Agustus. 2013.