
Penerapan Ganti Rugi terhadap Warga Masyarakat Akibat Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) Melalui Peradilan Tata Usaha Negara

Muhammad Arauf^a, Gusliana HB^b

^a Fakultas Hukum, Universitas Riau, Indonesia, Email: muhammad.arauf@lecturer.unri.ac.id

^b Fakultas Hukum, Universitas Riau, Indonesia, Email: guslianahb28@gmail.com

Article Info

Article History:

Received : 10-05-2023

Revised : 29-11-2023

Accepted : 30-11-2023

Published : 30-11-2023

Keywords:

PTUN

Compensation

Unlawful acts of the

Government

Abstract

Government actions (*handeling*) with regard to the public sphere often directly intersect with the interests of citizens. This brings together the public interest and the private interest. It is said to be of private interest because every citizen constitutionally also has individual rights that must be protected as part of a citizen's constitutional rights. Such positions often arouse opposition, the coercion of will from the government on the pretext of public interest. In this study, the government's liability in the form of compensation to citizens affected by losses due to unlawful acts committed by the government (*onrechtmatige overheidsdaad*) will be examined. In this study, the focus of this study will be on solving these problems through litigation, namely the State Administrative Judiciary (PTUN) body. The type of research used is juridical normative with a case study and legislation approach. The conclusion of this study is that the application of compensation against citizens due to unlawful acts of the government through the State Administrative Judicial Institution can be implemented according to the provisions of the legislation in force, only that the claim for compensation through the State Administrative Court is only limited to additional demands, the main demand is to revoke or declare void a State Administrative Decree or a certain governmental act, where the amount of compensation claims can be decided on a technical level its operational is considered proportionally by the panel of judges according to the real losses that can be proved by the citizens of the community.

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 10-05-2023

Direvisi : 20-11-2023

Disetujui : 30-11-2023

Diterbitkan : 30-11-2023

Kata Kunci:

PTUN

Ganti kerugian

Perbuatan melanggar hukum

pemerintah

Abstrak

Tindakan (*handeling*) yang dilakukan pemerintah yang berkenaan dengan ranah publik sering kali bersinggungan secara langsung dengan kepentingan dari warga negara. Keadaan demikian mempertemukan kepentingan publik dan kepentingan privat. Dikatakan kepentingan privat karena setiap warga negara secara konstitusional juga memiliki hak individual yang harus dilindungi sebagai bagian dari hak konstitusional warga negara. Posisi demikian sering menimbulkan pertentangan, pemaksaan kehendak dari pemerintah dengan dalih kepentingan umum. Dalam penelitian ini dikaji mengenai tanggung jawab pemerintah dalam bentuk ganti rugi terhadap warga masyarakat yang terdampak kerugian akibat dari perbuatan melanggar hukum yang

dilakukan oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Adapun dalam penelitian ini difokuskan pada penyelesaian permasalahan tersebut melalui jalur litigasi, yaitu badan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Jenis penelitian yang digunakan adalah normatif yuridis dengan pendekatan studi kasus dan undang-undang. Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah penerapan ganti rugi terhadap warga masyarakat akibat perbuatan melanggar hukum pemerintah melalui lembaga Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilaksanakan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku, hanya saja tuntutan ganti rugi melalui Peradilan Tata Usaha Negara hanya sebatas tuntutan tambahan, tuntutan pokoknya adalah mencabut atau menyatakan batal suatu keputusan Tata Usaha Negara atau tindakan pemerintahan tertentu, dimana mengenai besaran tuntutan ganti rugi yang dapat diputuskan dalam tataran teknis operasionalnya dipertimbangkan secara proporsional oleh majelis hakim sesuai dengan kerugian real yang dapat dibuktikan oleh warga masyarakat.

PENDAHULUAN

Perwujudan dari aktifitas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah (dalam pengertian luas) yang bertujuan menjamin fungsi pemerintahan dapat berjalan dengan baik mana kala tindakan/perbuatan hukum pemerintah tersebut bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan (*rechtmatigheid*) dan prinsip-prinsip umum penyelenggaraan negara yang baik. Aktifitas dan fungsi pemerintah akan selalu bersinggungan dengan kepentingan umum dan kepentingan individual/komunal maka dari itu pemerintah atau penyelenggara negara selalu pada posisi yang harus selalu benar agar setiap tindakan maupun kebijakan terhindar dari tindakan yang melanggar hukum yang dapat merugikan warga masyarakat. Pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum memiliki sifat yang dualistis, pada satu sisi domain perbuatan hukum dalam lapangan hukum publik dan pada sisi lain perbuatan hukum dalam lapangan hukum privat. Konsep perbuatan hukum dalam lapangan hukum publik adalah perbuatan yang didasarkan pada wewenang khusus atau istimewa, atau dengan kata lain yang hanya dimiliki oleh fungsionaris tertentu. Oleh karena begitu luasnya fungsi yang dapat dijalankan oleh pemerintah maka sebagai garis pembatas sangat diperlukan restriksi terhadap kriteria perbuatan hukum pemerintah tersebut.¹

Sebagaimana yang dikemukakan Philipus M. Hadjon bahwa pemerintah sebagai badan/pejabat tata usaha negara bertindak melalui dua macam peranan (*roles*), yakni :²

¹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Penerbit Mulia Sari, 1991), 233.

² Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2008), 167.

1. selaku pelaku hukum publik (*public actor*) yang menjalankan kekuasaan publik, yang diwujudkan dalam kualitas penguasa seperti halnya badan tata usaha negara dan berbagai jabatan yang disertai wewenang penggunaan kekuasaan publik;
2. selaku pelaku hukum keperdataan (*civil actor*) yang melakukan berbagai perbuatan hukum keperdataan, seperti mengikat perjanjian jual beli, sewa menyewa, pemborongan dan sebagainya, yang diwujudkan dalam kualitas badan hukum (*rechtspersoon*).

Mendasari pada aktivitas pemerintah dalam menjalankan fungsinya yang menggunakan instrumen hukum publik maupun hukum privat yang sejatinya akan bersinggungan dengan kepentingan warga masyarakat, maka jika terjadi benturan kepentingan seperti ini memerlukan sarana perlindungan hukum untuk menjaga keseimbangan agar tujuan kepentingan publik yang ingin dicapai tidak serta merta mengorbankan hak-hak warga masyarakat yang dilindungi oleh negara sebagai bentuk pelaksanaan prinsip negara hukum. Tersedianya sarana perlindungan hukum yang dapat diuji atas tindakan pemerintah yaitu melalui lembaga peradilan yang secara khusus dibentuk sebagai peradilan administrasi negara. Pengadilan menjadi kekuatan penyeimbang bagi tindakan-tindakan yang dilakukan oleh eksekutif maupun lembaga-lembaga negara lainnya menyangkut dengan aktivitas administrasi pemerintahan.³

Melalui sarana perlindungan hukum yang diberikan oleh lembaga peradilan Tata Usaha Negara diharapkan dapat menjadi pengayoman dan perlindungan kepada hak asasi warga negara yang dirugikan oleh aktivitas penyelenggara negara. Sarana perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Untuk menjalankan dan memberikan perlindungan hukum, maka dibutuhkan suatu wadah pelaksanaannya, yang disebut sebagai sarana perlindungan hukum yang dalam hal ini dijalankan oleh cabang kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk mewujudkan cita negara hukum.⁴

Apabila mencermati diskursus fungsi pelaksanaan kewenangan pengadilan menguji sebuah keputusan atau tindakan (tindakan administrasi pemerintahan) mencakup juga tindakan faktual, dimana kemudian adanya tuntutan ganti rugi yang lebih dikenal sebagai *domain* hukum perdata. Sementara di PTUN lebih menitikberatkan pada kewenangan pembatalan (*annulment*) biasa dikenal sebagai *recours objectif* merupakan bentuk klasik dari perwujudan pengadilan sebagai penjaga asas legalitas. Keputusan administrasi pemerintahan

³ Bagus Oktafian Alberianto, Xavier Nugraha, Nathanael Grady, "Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah Pasca Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014", *Negara Hukum : Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* Vol. 11, No. 1, (Juni 2020) : 46. <http://dx.doi.org/10.22212/jnh.v11i1.1574>.

⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Sinar Bakti, 1988), 98.

yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan (dibatalkan pengadilan demi terjaganya ketertiban dan konsistensi tatanan hukum; *the court acts here as guardian of the legal order and educator of the administration*. Sedangkan pembayaran kompensasi ganti rugi (*compensation*) sebagai penerapan dari model *subjectif recours* adalah dimaksudkan bukan dalam kerangka menjaga aspek legalitas produk hukum yang disengketakan, namun lebih bagaimana pengadilan melindungi hak-hak individual anggota masyarakat untuk mengimbangi kewenangan unilateral administrasi pemerintahan yang mengintervensi kedudukan hukum warga masyarakat; *the court is not primarily the guardian of the legal order here, but serves as protector of the individual citizen*.⁵ Paradigma seperti ini dikatakan khas model peradilan administrasi di Prancis, di mana kewenangannya didasarkan kepada dua jenis perkara yang berdiri sendiri yaitu:⁶

1. gugatan pembatalan surat keputusan;
2. gugatan ganti rugi pertanggungjawaban penguasa/pejabat.

Konsep seperti di atas sering dapat ditelusuri dalam praktik ber hukum melalui telaah berbagai putusan pengadilan, di mana pihak warga masyarakat atau yang mengajukan gugatan di samping meminta pembatalan objek sengketa. Hal ini dengan mengajukan tuntutan secara paralel kompensasi berupa ganti rugi yang mendalilkan tindakan pemerintah merupakan perbuatan melanggar hukum diikuti pula dengan tuntutan pengembalian sejumlah ganti rugi sesuai dengan dalil-dalil dan peristiwa konkrit yang dialami oleh warga masyarakat yang dapat dibuktikan melalui proses peradilan. Oleh karenanya dua kondisi ini harus dapat dilihat sebagai dua pendekatan yang berbeda sehingga model peradilan administrasi di Indonesia, apakah dimungkinkan terhadap tindakan melanggar hukum pemerintah dapat diajukan gugatan ganti rugi secara sekaligus. Hal ini mengingat begitu luasnya varian aspek tindakan pemerintah yang potensial menimbulkan suatu kerugian. Oleh karena itu dalam menghadapi kondisi semacam ini perlu kehati-hatian hakim dalam mempertimbangkan secara komprehensif dan objektif terhadap suatu sengketa yang diperiksa dan diadili sehingga esensi pelaksanaan fungsi peradilan dapat berjalan sesuai dengan porsinya masing-masing. Sebagai contoh dalam beberapa putusan Peradilan Tata Usaha Negara, di samping dikabulkannya gugatan penggugat, Keputusan Tata Usaha Negara (tindakan faktual) yang digugat batal atau tidak sah, maka pengadilan juga mengabulkan agar tergugat membayar sejumlah ganti rugi kepada penggugat yang mana besarnya ganti rugi tersebut sangat variatif dan bersifat

⁵ Frits Stroink & Eveline Van der Linden, *Judicial Lawmaking and Administrative Law*, (Antwerpen : Intersentia, 2005), 153.

⁶ Neville L. Brown dan John S. Bell, *French Administrative Law*, (Oxford : Oxford University Press, 1998), 86-90.

kasuistik. Bahkan ketentuan besarnya ganti rugi tersebut dapat melebihi limitasi yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah yaitu maksimal Rp. 5.000.000, (lima juta rupiah) sebagaimana contoh Putusan Nomor.06/G. TUN/2002/P.TUN.JPR dalam pertimbangan majelis dilakukan kumulasi nilai kerugian para penggugat yang melebihi ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991. Kemudian penerapan ganti rugi atas perbuatan melanggar hukum pemerintah dapat ditelusuri dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru dalam perkara nomor 23/G/TF/2020/PTUN.Pbr dimana dalam amar putusannya mewajibkan tergugat membayar ganti rugi terhadap kerugian penggugat secara proporsional berdasarkan kerugian riil yang dialami oleh penggugat.

Dalam berbagai tulisan yang menyinggung terkait penerapan ganti rugi akibat perbuatan melanggar hukum pemerintah dapat dilihat dalam tulisan Delfina Gusman, Anton Rosari, Arya Putra Rizal Pratama yang berjudul “Perlindungan Warga Negara terhadap Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah Melalui Penyelesaian Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara”. Dimana dalam artikel tersebut fokus pembahasannya adalah pada pengaturan kewenangan peradilan tentang gugatan ganti rugi terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah dan efektifitas pelaksanaan putusan *incracht* pada ganti rugi akibat perbuatan melawan hukum pemerintah. Kemudian artikel yang ditulis oleh Enrico Simanjuntak dengan judul “Tantangan dan Peluang Kompensasi Ganti Rugi di Peradilan Tata Usaha Negara”, dimana penulis menggambarkan proses pelaksanaan ganti rugi melalui sarana peradilan administrasi dan tantangan dalam pelaksanaan ganti rugi di PTUN.

IDENTIFIKASI KARAKTER PERBUATAN MELANGGAR HUKUM PEMERINTAH

Perbuatan melanggar hukum oleh penguasa pada dasarnya merupakan eksistensi dari konsep perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*). Oleh karena itu, ketentuan yang mengatur perihal *onrechtmatige overheidsdaad* adalah tetap menggunakan Pasal 1365 *Burgelijk Wetboek* (BW). Adapun beberapa unsur dalam rumusan pasal perbuatan melanggar hukum yang diatur dalam Pasal 1365 BW, di antaranya :⁷

1. harus ada perbuatan;
2. perbuatan tersebut bersifat melanggar hukum;
3. pelaku harus mempunyai kesalahan;
4. perbuatan tersebut menimbulkan kerugian; dan

⁷ Syukron Salam, “Perkembangan Doktrin Perbuatan Melawan Hukum Penguasa,” *Nurani Hukum : Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 1, No. 1, (Desember 2018) : 34, <http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v1i1.4818>.

5. ada hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.

Pada dasarnya di Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) dalam menilai apakah suatu perbuatan/tindakan pemerintahan telah nyata-nyata merupakan perbuatan melanggar hukum yaitu bahwa perbuatan/tindakan administrasi pemerintahan tersebut harus dibuktikan telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dua alasan sebagai dasar untuk menguji tindakan pemerintahan tersebut merupakan karakter khusus yang dipakai oleh Peradilan TUN dalam memeriksa obyek sengketa Tata Usaha Negara sehingga ukuran yang dipakai dalam mengukur tindakan administrasi pemerintahan sesuai dengan prinsip dari negara hukum, dimana setiap tindakan pemerintah maupun warga masyarakat harus berlandaskan hukum yang berlaku (*rechmatigheid*).

Apa yang dimaksud sebagai sebuah perbuatan pemerintah (*bestuurshandelingen*) haruslah dibedakan dari tindakan pejabat (pemangku jabatan) secara perorangan (di luar fungsi jabatan) dalam lalu lintas bermasyarakat. Hal ini mengingat penentuan letak tanggung jawab hukum teradap tuntutan beban ganti kerugian yang ditimbulkan oleh tindakan pemerintahan didasarkan pada teori pertanggungjawaban yaitu tanggung jawab jabatan (*faute de service*) dan tanggung jawab pribadi (*faute de personille*).⁸ Apabila suatu perbuatan dilaksanakan dalam kompetensi dan kapasitas selaku pemangku jabatan pemerintahan, maka tanggung gugat dipikul oleh pemerintah. Sebagaimana yang diutarakan oleh Muchsan bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai suatu tindakan atau perbuatan pemerintah, yakni :⁹

1. perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintahan dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
2. perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
3. perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
4. perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

⁸ Bambang Arwanto, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah," *Yuridika*, Vol.30, No.1, (Januari 2015) : 376, <https://doi.org/10.20473/ydk.v31i3.4857>.

⁹ Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara ke Peradilan Administrasi Negara*, (Yogyakarta : Liberty, 1981), 18–19.

Lebih lanjut konsep perbuatan melanggar hukum pemerintah telah dirumuskan dalam loka karya Mahkamah Agung pada tahun 1977 yang berintikan bahwa :

1. perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah mengandung tiga ukuran:
 - a. pelanggaran terhadap undang-undang dan peraturan-peraturan formal (peraturan perundang-undangan);
 - b. kepatutan yang harus diperhatikan oleh pemerintah;
 - c. kebijaksanaan yang tidak dinilai oleh hakim perdata, hakim tata usaha negara.
2. dalam praktiknya perbuatan melanggar hukum pemerintah dibedakan antara perbuatan pemerintah selaku pemerintah dan perbuatan pemerintah selaku perorangan/*person* secara khusus;
3. kaidah kepatutan dalam perbuatan pemerintah yang berakibat pada hukum publik dapat menimbulkan perorangan yang berhubungan dengan kebijaksanaan pemerintah;
4. norma kepatutan ini dalam hubungannya dengan kebebasan kebijaksanaan mempunyai batas-batas pada hal-hal yang disebut kewenangan (*abuse de pouvoir, a bus de droit*) dan *detournement depouvoir*, sehingga batas-batas tersebut dapat merupakan dasar bagi sifat melanggar hukum dari pemerintah.¹⁰

Secara teori, perbuatan pemerintah dapat dibagi menjadi dua, yakni tindakan nyata (*feitelijke handelingen*), dapat juga disebut tindakan material, tindakan biasa, atau tindakan faktual, dan juga tindakan hukum (*rechtshandelingen*).¹¹ Tindakan nyata adalah tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk tidak menimbulkan akibat hukum, sementara tindakan hukum adalah tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum.¹²

Tindakan hukum yang dilakukan pemerintah selaku badan hukum publik memiliki dua dimensi, yaitu tindakan hukum privat (*privaatrechtelijke rechtshandelingen*) dan tindakan dalam hukum publik (*publiekrechtelijke rechtshandelingen*). Tindakan hukum privat ialah tindakan hukum pemerintah berdasarkan hukum perdata atau hukum privat. Tindakan hukum publik merupakan tindakan hukum pemerintah yang didasarkan pada hukum publik. Patut

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Safri Nugraha, et.al, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), 85.

¹² Nur Aisyah, "Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara terhadap Tindakan Pemerintah dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara," *Samudra Keadilan*, Vol. 11, No. 1, (2016) : 48-49, <https://ejournalunsam.id/index.php/jhsk/article/view/25>.

diperhatikan bahwa sekalipun melaksanakan tindakan hukum yang bersifat privat, tujuan pemerintah tetaplah untuk kepentingan umum dan kemaslahatan masyarakat.¹³

Konsep *onrechtmatige overheidsdaad* mengandung substansi bahwa suatu perbuatan pemerintah yang melanggar hukum akan menimbulkan tanggung gugat atas adanya kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan tersebut. Memang, terdapat perdebatan mengenai apakah perbuatan pemerintah yang tunduk pada hukum publik dapat dituntut dalam kerangka hukum privat. Mengenai hal ini, mengutip pendapat E. Utrecht, perbuatan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan umum ialah :¹⁴

“Seperti semua subjek hukum lain, maka administrasi-pun tunduk juga pada hukum sipil (privat), yang dapat saya sebut hukum biasa (gemenrecht; hamaker, scholtern) agar dapat menyelenggarakan (pembahagian dari tugasnya, maka administrasi dapat juga seperti semua subjek hukum yang lain menggunakan perhubungan-perhubungan hukum yang dipakai subjek hukum lain itu, misalnya peraturan-peraturan uang terdapat dalam B.W tentang jual beli, sewa, dan sebagainya.”

Konsekuensi dari konstruksi kewenangan Peradilan TUN sebagaimana dijabarkan pada undang-undang terkait Peradilan TUN, terdapat dua jenis sistem tanggung gugat. Gugatan terhadap Keputusan TUN yang dikeluarkan pemerintah yang menyebabkan kerugian pada warga masyarakat (seseorang atau badan hukum perdata) diajukan melalui Peradilan TUN, sedangkan untuk perbuatan pemerintah yang merugikan warga masyarakat baik disebabkan oleh Keputusan TUN dan tindakan-tindakan faktual pemerintah (*feitelijke handelingen*). Upaya hukum yang dapat ditempuh disalurkan melalui pengadilan umum (pengadilan negeri) atas dasar perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).¹⁵

PENERAPAN GANTI RUGI WARGA MASYARAKAT MELALUI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Dinamika penerapan ganti rugi terhadap obyek sengketa Tata Usaha Negara yaitu apakah dapat diajukan ganti kerugian di Peradilan TUN ataukah tidak. Sehingga hal ini menjadi satu diskursus yang penting untuk dikaji dari dimensi teoritik dan praktis, oleh karena perbedaan jenis dan karakteristik sengketa yang berbeda akan diselesaikan dan diadili oleh lembaga peradilan yang berbeda sesuai dengan kompetensi absolut yang diperkenankan dalam undang-undang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Apabila dilacak pada saat

¹³ Herman, “Perlindungan Hukum Warga Negara terhadap Tindakan Pemerintah dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara,” *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, Vol. 1, No. 1, (2015) : 49, <https://doi.org/10.23887/jkh.v1i1.5012>.

¹⁴ Phillipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, 307.

¹⁵ Bambang Arwanto, “*Op. Cit.*” 375.

diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1991, perkara perbuatan melanggar hukum pemerintah yang didalamnya berisi tuntutan ganti rugi berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara tetap merupakan kewenangan Peradilan Umum, dan baru dapat diputuskan oleh Peradilan Umum setelah ada putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai sah tidaknya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut oleh Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁶

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara khususnya Pasal 53 ayat (1) pada pokoknya menyebutkan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dapat disertai tuntutan ganti rugi. Selanjutnya dalam Pasal 120 ayat (3) pada pokoknya menyebutkan besarnya ganti rugi beserta tata cara pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Peraturan pelaksana mengenai ganti rugi dalam sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud Pasal 120 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara, khususnya dalam Pasal 3 ayat (1) peraturan pemerintah tersebut terdapat limitasi besaran ganti rugi yaitu paling sedikit Rp. 250.000,- (Dua Ratus Lima Puluh Ribu Rupiah) sampai dengan paling banyak Rp.5.000.000,- (Lima Juta Rupiah).¹⁷

Dari beberapa ketentuan-ketentuan tersebut terhadap ganti rugi dalam perkara perbuatan melanggar hukum pemerintah (PMHP) atau sengketa tata usaha negara dapat ditarik beberapa kaidah penting dalam memahami tuntutan ganti rugi yaitu :

- a. ganti rugi dalam perkara perbuatan melanggar hukum pemerintah (PMHP) atau sengketa tata usaha negara hanya atas gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara;
- b. tuntutan ganti rugi yang bersumber dari Pasal 1365 KUHPerdara merupakan kewenangan Peradilan Umum;
- c. ganti rugi di Peradilan Tata Usaha Negara memiliki limitasi yaitu paling sedikit Rp. 250.000,- (Dua Ratus Lima Puluh Ribu Rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah).

Berbeda halnya ketika pemaknaan ganti rugi yang dapat diajukan warga masyarakat apabila merujuk pada kewenangan Peradilan TUN mengadili perbuatan melanggar hukum pemerintah

¹⁶ Erick S. Sihombing, "Titik Singgung Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara serta Dinamika Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah /Pmhp (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD)". <https://ptun-bengkulu.go.id/artikel/>,
https://drive.google.com/file/d/10NS1gukqe6_gV8yeolhxZkfDJ2j3mkuO/view.

¹⁷ *Ibid.*

sejak dikeluarkannya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2019 terkait dengan kewenangan mengadili perbuatan melanggar hukum pemerintah, jumlah tuntutan maksimal ganti rugi tidak dibatasi sebagaimana diatur Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam PERMA tersebut pada pokoknya juga dinyatakan besaran ganti rugi didasarkan pada kerugian nyata atau riil yang dialami penggugat, dan besaran ganti rugi yang dapat dikabulkan tergantung fakta persidangan dan kearifan hakim.

Dalam rangka memberikan perlindungan terhadap hak warga masyarakat sebetulnya pemerintah sangat penting untuk meninjau keputusan dan atau tindakannya dari berbagai aspek, baik itu aspek legal formal maupun dari aspek sosial ekonomis karena dengan demikian secara materiil tindakan *unprocedural* dan melawan hukum yang merugikan masyarakat dapat diantisipasi sehingga setiap keputusan dan kebijakan hukum yang ditetapkan mencerminkan kekuasaan negara yang responsif dan berkeadilan.¹⁸ Pengaturan kewenangan peradilan tentang gugatan ganti rugi terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991.¹⁹ Pengaturan ini mengatur mengenai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pengadilan tata usaha negara dalam putusan peradilan yang berisikan substansi mengenai beban ganti rugi. Kewenangan peradilan dalam melaksanakan kewajiban terhadap salinan putusan yang berisi ganti rugi akan dikirimkan pula ke badan atau pejabat Tata Usaha Negara dengan jangka waktu membayar 3 (tiga) hari setelah putusan memiliki hukum tetap.²⁰ Sebagaimana diketahui bahwa apabila salinan putusan peradilan tentang ganti rugi kepada badan atau pejabat tata usaha negara tidak melaksanakan kewajiban hukumnya maka, pembayaran ganti rugi akan dilaksanakan dalam tahun anggaran berikutnya yang dibebankan oleh keuangan badan itu sendiri.²¹

Selain perbedaan forum penyelesaian, besaran tuntutan ganti rugi antara kerugian akibat penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara dengan kerugian yang dituntut melalui lingkungan peradilan umum juga berbeda. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 sebagai pelaksanaan Pasal

¹⁸ Delfina Gusman, Anton Rosari, Arya Putra Rizal Pratama, Perlindungan Warga Negara terhadap Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah Melalui Penyelesaian Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, *Riau Law Journal*, Vol.5 No. 2, (2021) : 164, <http://dx.doi.org/10.30652/rlj.v5i2.7914>.

¹⁹ Ketentuan pada Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara.

²⁰ Ketentuan pada Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77.

²¹ Ketentuan pada Pasal 8 dan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara.

120 ayat (2) Undang-undang terkait PTUN,²² besarnya ganti rugi atas terbitnya KTUN dibatasi paling sedikit Rp 250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah), dan paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah).²³ Sementara itu, ganti rugi atas adanya tindakan faktual yang melanggar hukum tidak dibatasi besarannya, mengingat bahwa ketentuannya merujuk pada Pasal 1365 BW.

Secara praktiknya dalam perkara-perkara yang berkaitan dengan KTUN seringkali dilakukan upaya hukum secara perdata setelah menempuh upaya hukum di PTUN. Suatu KTUN yang merugikan digugat terlebih dahulu di PTUN. Apabila ternyata gugatan tersebut dimenangkan oleh penggugat dan pihak pejabat atau instansi yang bersangkutan tidak melaksanakan putusan tersebut, ketidaktaatan terhadap putusan PTUN tersebut dijadikan dasar menggugat adanya *onrechtmatige overheidsdaad* ke Pengadilan Negeri.²⁴

Perlu dicermati bahwa ganti rugi dalam gugatan di PTUN pada hakikatnya merupakan tuntutan tambahan yang akan dikabulkan setelah adanya tuntutan pokok. Pasal 53 UU PTUN menyatakan bahwa: “*Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.*” Pada penjelasan Pasal 53, dijelaskan lebih lanjut bahwa berbeda dengan gugatan di muka pengadilan perdata, apa yang dapat dituntut di muka Pengadilan Tata Usaha Negara ini terbatas pada satu macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah, sementara ganti rugi hanyalah merupakan tuntutan tambahan. Hal tersebut tentu sangat berbeda dengan konstruksi gugatan berdasarkan Pasal 1365 BW, yang mana tuntutan pokoknya adalah untuk memperoleh ganti rugi. Dalam hal gugatan diajukan ke PTUN lalu dilanjutkan ke peradilan perdata, meskipun timbul dari suatu kejadian yang sama, namun objek tuntutannya ialah berbeda. Gugatan melalui peradilan Tata Usaha Negara pada pokoknya adalah untuk membatalkan suatu keputusan tata usaha negara atau menyatakan batal atau tidak sah suatu tindakan pemerintahan.

²² Besarnya ganti rugi beserta tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (10) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

²³ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksananya pada Peradilan Tata Usaha Negara.

²⁴ Firzhal Arzhi Jiwantara dan Gatot Dwi Hendro Wibowo, “Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN dan Implikasi dalam Pelaksananya,” *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, Vol II, Nomor 1, (2014) : 176, <https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/view/164>.

Pasca lahirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014, telah terjadi perubahan yang sangat signifikan dalam ranah hukum administrasi di Indonesia. Perubahan yang signifikan ini dapat dilihat dari diperluasnya konsep KTUN yang ada di dalam ranah hukum administrasi. Hal ini, dapat dilihat di dalam Pasal 87, dimana KTUN tidak lagi hanya dimaknai sebagai penetapan tertulis yang bersifat individual, konkret, dan final, namun harus dimaknai, sebagai:

1. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
2. keputusan badan dan/atau pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
3. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
4. bersifat final dalam arti lebih luas;
5. keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
6. keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Salah satu dampak dari perluasan konsep KTUN tersebut adalah tindakan faktual (*feitelijk handelingen*) kini juga dianggap sebagai KTUN. Hal ini disebabkan karena dulu PTUN hanya memiliki kompetensi absolut terhadap sengketa tata usaha negara yang berasal dari KTUN yang berbentuk tertulis dengan sifat konkret, individual, dan final (KTUN sempit) saja, namun saat ini konsep KTUN diperluas sesuai dengan Pasal 87 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 (KTUN luas). Terkait tindakan faktual (*feitelijk handelingen*) yang diatur di dalam Pasal 87 huruf a Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014, sejatinya terdapat dua kemungkinan bentuk, yaitu:

1. tindakan faktual yang merupakan pelaksanaan penetapan tertulis;
2. tindakan faktual yang berdiri sendiri tanpa penetapan tertulis.

Hal yang cukup signifikan pasca lahirnya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 terkait gugatan *onrechtmatige overheidsdaad*, adalah *petitum* yang dapat dimintakan dalam pengajuan gugatan *onrechtmatige overheidsdaad*. Pasal 5 ayat (2) PERMA Nomor 2 Tahun 2019 menyebutkan bahwa dalam hal gugatan dikabulkan, pengadilan dapat mewajibkan kepada pejabat administrasi pemerintahan untuk :

1. melakukan tindakan pemerintahan;
2. tidak melakukan tindakan pemerintahan; dan
3. menghentikan tindakan pemerintahan.

Lebih lanjut, Pasal 5 ayat (3) PERMA Nomor 2 Tahun 2019 mengatur bahwa pelaksanaan kewajiban dalam Pasal 5 ayat (2) dapat disertai dengan permintaan rehabilitasi dan/atau ganti rugi. Pasal 5 ayat (4) PERMA Nomor 2 Tahun 2019 lebih lanjut menjelaskan bahwa yang dimaksud dalam rehabilitasi adalah pemulihan keadaan semula seperti sebelum tindakan

pemerintahan dilakukan. Dengan demikian, *petitum* yang dapat dimintakan terhadap gugatan *onrechtmatige overheidsdaad* pasca Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014, adalah:

1. meminta pejabat pemerintah melakukan tindakan pemerintah;
2. meminta pejabat pemerintah tidak melakukan tindakan pemerintah;
3. meminta pejabat pemerintah menghentikan tindakan pemerintah;
4. meminta ganti rugi ; dan
5. meminta rehabilitasi (pengembalian ke keadaan semula atau *restitutio in integrum*).

Undang-Undang PTUN merumuskan bahwa tuntutan pokok yang dapat diajukan adalah menyatakan batal dan/atau tidak sah suatu keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan, sedangkan tuntutan ganti rugi semata-mata merupakan tuntutan tambahan. Ketentuan ini dapat dibaca pada Pasal 53 ayat (1) UU PTUN yang menyatakan bahwa orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan TUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan TUN yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.²⁵

Sebagaimana yang tertuang dalam putusan PTUN Pekanbaru Nomor 23/G/TF/2020/PTUN/PBR terhadap sengketa tindakan faktual Balai Pengamanan dan Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan (BPPHLHK) wilayah Sumatera berupa tindakan penghentian aktifitas pekerjaan dan pelarangan pemanfaatan lahan untuk pembangunan dan pengembangan perkebunan rakyat pola swadaya atau kemitraan dengan pihak swasta yang diajukan perkumpulan kelompok tani Tuasai dimana dalam sengketa tersebut pihak penggugat mendalilkan telah mengalami kerugian riil berupa pengitungan sewa 1 (satu) unit excavator dengan rincian biaya Rp. 540.960.000, - dan 1 (satu) unit Jentor/Maroka Rp. 230.000.000, - dan 1 (satu) unit Chainsaw yaitu dengan kerugian Rp. 3.000.000, -. Terhadap dasar tuntutan ganti rugi yang diajukan oleh penggugat tersebut majelis hakim mengabulkan seluruh tuntutan penggugat dan menghukum tergugat untuk membayar sejumlah kerugian yang diderita tersebut.

Jadi baik secara konsep maupun konteks pada dasarnya penerapan ganti rugi terhadap warga negara akibat perbuatan melanggar hukum pemerintah melalui Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilaksanakan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku, hanya saja tuntutan ganti rugi melalui Peradilan Tata Usaha Negara hanya sebatas tuntutan tambahan, tuntutan pokoknya adalah mencabut atau menyatakan batal suatu

²⁵ Penjelasan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara , LNRI tahun 2009 No. 160, TLN No. 5079.

keputusan Tata Usaha Negara atau tindakan pemerintahan tertentu, dimana mengenai besaran tuntutan ganti rugi yang dapat diputuskan dalam tataran teknis operasionalnya dipertimbangkan secara proporsional oleh majelis hakim sesuai dengan kerugian riil yang dapat dibuktikan oleh warga masyarakat dalam fakta persidangan.

Ketentuan besaran ganti rugi sengketa perbuatan melanggar hukum pemerintah (PMHP) khususnya terhadap sengketa tindakan pemerintahan menjadi tantangan sendiri, dalam praktik Peradilan Umum berkenaan dengan penentuan ganti rugi imateriil sangat bergantung pada pertimbangan hakim dengan memperhatikan rasa keadilan, yang dapat merujuk pada Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 650/PK/Pdt/1994 Tanggal 29 Oktober 1994 yaitu hanya dapat diberikan dalam hal-hal tertentu saja seperti perkara kematian, luka berat dan penghinaan. Selain itu, dalam menentukan proporsi ganti rugi, hakim dapat menggunakan perhitungan penilai profesional (*appraiser*) atau lembaga penilai (*appraisal*) antara lain seperti Lembaga Jasa Penilai Publik (LJPP) merujuk pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor 125/PMK.01/2008 tentang Jasa Penilai Publik. Dari ketentuan-ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa kaidah penerapan ganti rugi melalui PTUN sebagai berikut :

- a. ganti rugi dalam perbuatan melanggar hukum pemerintah/PMHP dapat diterapkan pada gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara maupun tindakan pemerintahan;
- b. ganti rugi dalam sengketa gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dibatasi paling sedikit Rp. 250.000,- (Dua Ratus Lima Puluh Ribu Rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 5.000.000,- (Lima Juta Rupiah);
- c. ganti rugi dalam sengketa gugatan terhadap tindakan pemerintahan tidak memiliki batasan, namun didasarkan pada kerugian nyata/riil dari penggugat tergantung pada fakta persidangan dan kearifan hakim.

Secara kasuistis dapat saja terjadi gabungan/kumulasi gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara sekaligus gugatan terhadap tindakan pemerintahan dalam satu gugatan sebagai contoh surat perintah bongkar dan tindakan pembongkaran yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat Pemerintahan dalam sengketa yang demikian dengan mengacu ketentuan-ketentuan tersebut maka tuntutan ganti rugi dapat pula diajukan secara gabungan/kumulasi dalam satu gugatan.

Namun untuk mencegah terjadi duplikasi kewenangan lembaga peradilan dalam memaknai kewenangan tuntutan ganti rugi maka perlu dicermati Pasal 1365 KUHPdata dan Pasal 5 Ayat (3) PERMA Nomor 2 Tahun 2019, dimana terdapat perbedaan karakter sengketa perbuatan melawan hukum di Peradilan Umum dengan sengketa perbuatan melanggar hukum

pemerintah di Peradilan Tata Usaha Negara, jika dalam sengketa perbuatan melawan hukum di Peradilan Umum berorientasi pada ganti rugi, maka dalam sengketa perbuatan melanggar hukum pemerintah di Peradilan Tata Usaha Negara berorientasi menilai legalitas tindakan pemerintahan, tuntutan ganti rugi hanya merupakan tuntutan tambahan. Selanjutnya dengan terbitnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, maka gugatan yang subyek tergugatnya adalah pemerintah atas dasar tindakan pemerintah yang berakibat adanya kerugian materiil dan imateriil dimana sebelumnya kewenangan Peradilan Umum, beralih menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, kecuali yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari wanprestasi. Penegasan kompetensi kewenangan mengadili lembaga peradilan tersebut dimaksudkan agar tercipta satu kesatuan hukum yang sistematis sesuai dengan jenis dan klasifikasi sengketa yang diperiksa dan diadili.

KESIMPULAN

Penerapan ganti rugi terhadap warga negara akibat perbuatan melanggar hukum pemerintah melalui Peradilan Tata Usaha Negara dapat diupayakan menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku, hanya saja tuntutan ganti rugi melalui Peradilan Tata Usaha Negara hanya sebatas tuntutan tambahan, tuntutan pokoknya adalah mencabut atau menyatakan batal suatu keputusan Tata Usaha Negara atau tindakan pemerintahan tertentu. Dimana mengenai besaran tuntutan ganti rugi yang dapat diputuskan dalam tataran teknis operasionalnya dipertimbangkan secara proporsional oleh majelis hakim sesuai dengan kerugian nyata/riil yang dialami oleh warga masyarakat, dimana mengenai proses pelaksanaannya berbeda dengan penerapan ganti kerugian dalam sengketa perdata di Pengadilan Umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Aisyah, Nur. "Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara terhadap Tindakan Pemerintah dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara," *Samudra Keadilan*, Vol. 11, No. 1, (2016): 48-49, <https://ejournalunsam.id/index.php/jhsk/article/view/25>.
- Alberianto, Bagus Oktafian, Xavier Nugraha, Nathanael Grady. "Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah Pasca Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014". *Negara Hukum : Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* Vol. 11, No. 1, (Juni 2020) : 46. <http://dx.doi.org/10.22212/jnh.v11i1.1574>.

- Arwanto, Bambang. “Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Akibat Tindakan Faktual Pemerintah,” *Yuridika*, Vol.30, No.1, (Januari 2015) : 376, <https://doi.org/10.20473/ydk.v31i3.4857>.
- Brown, Neville L. dan John S. Bell, *French Administrative Law*. Oxford : Oxford University Press. 1998.
- Gusman, Delfina, Anton Rosari, Arya Putra Rizal Pratama, Perlindungan Warga Negara terhadap Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah Melalui Penyelesaian Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, *Riau Law Journal*, Vol.5 No. 2, (2021) : 164, <http://dx.doi.org/10.30652/rlj.v5i2.7914>.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. 2008.
- Herman. “Perlindungan Hukum Warga Negara terhadap Tindakan Pemerintah dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara,” *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, Vol. 1, No. 1, (2015) : 49, <https://doi.org/10.23887/jkh.v1i1.5012>.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta : Penerbit Mulia Sari. 1991.
- Jiwantara, Firzhal Arzhi dan Gatot Dwi Hendro Wibowo, “Kekuatan Eksekutorial Putusan PTUN dan Implikasi dalam Pelaksanaannya,” *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, Vol II, Nomor 1, (2014) : 176, <https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/view/164>.
- Kusnardi, Moh.dan Harmaily Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Sinar Bakti. 1988.
- Muchsan. *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara ke Peradilan Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty. 1981.
- Nugraha, Nugraha, et.al. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2007.
- Salam, Syukron. “Perkembangan Doktrin Perbuatan Melawan Hukum Penguasa,” *Nurani Hukum : Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 1, No. 1, (Desember 2018) : 34, <http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v1i1.4818>.
- Sihombing, Erick S., “Titik Singgung Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara serta Dinamika Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah /Pmhp (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD)”. <https://ptun-bengkulu.go.id/artikel/>, https://drive.google.com/file/d/10NS1gukqe6_gV8yeolhxZkfdJ2j3mkuO/view.

Stroink, Frits & Eveline Van der Linden. *Judicial Lawmaking and Administrative Law*.
Antwerpen : Intersentia. 2005.