

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum, yang setiap warga negaranya berbuat atau bertindak berdasarkan kepada aturan perundang-undangan yang berlaku dengan memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law*)¹. Mengingat manusia adalah makhluk sosial yang saling membutuhkan satu sama lain, maka dalam kehidupan bermasyarakat diperlukan hukum agar terdapat peraturan yang menjembatani kepentingan antara sesama individu, sehingga kepentingannya tidak saling berbenturan. Sebagai negara hukum, setiap tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa dan tindakan menurut kehendaknya sendiri.²

Negara memiliki fungsi untuk melaksanakan penertiban, mensejahterakan dan memakmurkan rakyatnya, melakukan pertahanan negara dan menegakkan keadilan.³ Demi pelaksanaan fungsi negara tersebut dibutuhkan peran pemerintah. Pemerintah merupakan organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.⁴ Perkembangan konsep "negara hukum" saat ini telah menghasilkan suatu konsep

¹ Equality before the law memiliki definisi persamaan dihadapan hukum, yang merupakan sebuah pemikiran dari A.V Dicey mengenai tiga ciri penting negara hukum (*"The Rule of Law"*). A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, (London: Macmillan and Co., 1985), hal. 173.

² Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hal. 91.

³ *Ibid.*, hal. 226.

⁴ Pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah alat/organ atau aparat yang menjalankan pemerintahan. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hal. 30.

negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Dalam negara hukum seperti ini, tugas negara adalah menyelenggarakan dan mengupayakan suatu kesejahteraan sosial bagi masyarakatnya, bukan hanya sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban saja.⁵ Oleh karena itu, terdapat campur tangan negara hampir disetiap sektor kehidupan masyarakat yang menyebabkan semakin besarnya keterlibatan administrasi negara didalamnya.

Perbuatan atau tindakan pemerintah terbagi menjadi dua, yaitu tindakan nyata (*feitelijke handelingen*) dan tindakan hukum (*rechts handelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum⁶, misalnya ketika pemerintah menghadiri pembukaan peresmian suatu jalanan baru, sedangkan perbuatan-perbuatan yang merupakan tindakan hukum yakni, tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu⁷, seperti contohnya ketika pemerintah mengeluarkan surat keputusan pembongkaran bangunan.

Dalam hukum administrasi negara terkandung dua aspek, yaitu: *pertama*, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya; *kedua*, aturan hukum yang mengatur hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara alat perlengkapan administrasi negara atau pemerintah dengan warga negaranya.⁸ Semua tindakan hukum pemerintah yang menimbulkan akibat hukum adalah tindakan hukum Tata

⁵ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Graha Ilmu, 2012), hal. 80.

⁶ Ridwan HR, *Op.cit.*, hal. 109.

⁷ *Ibid.*, hal. 110.

⁸ *Ibid.*, hal. 37.

Usaha Negara. Setiap perbuatan dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara dilandasi oleh prosedur sesuai aturan perundang-undangan, baik dalam mengeluarkan keputusan maupun peraturan. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan undang-undang yang berlaku yang bersifat kongkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁹

Pemerintah memerlukan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri dalam menanggapi persoalan yang saat itu juga muncul didalam masyarakat dan belum terdapat peraturan penyelenggaranya. Hal ini biasa dikenal dengan istilah *Freis Ermessen*¹⁰, yang didalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas. Kewajiban adalah tindakan yang harus dilakukan, sedangkan kekuasaan yang luas menyiratkan adanya kebebasan memilih, melakukan atau tidak melakukan tindakan.¹¹ Dalam pelaksanaannya, terdapat perbuatan pemerintah yang dilaksanakan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Hal inilah yang disebut dengan perbuatan melawan hukum oleh pejabat negara atau biasa dikenal dengan istilah *Onrechtmatige Overheidsdaad*.

Pengertian dan pandangan mengenai perbuatan melawan hukum berkembang seiring dengan berjalannya waktu. Mulanya sebelum tahun 1919,

⁹ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁰ Berasal dari bahasa Jerman, kata *frei*: bebas, merdeka, tidak terikat, dan kata *Ermessen*: mempertimbangkan, bebas menilai, dan bebas mengambil keputusan. Secara etimologis dapat diartikan sebagai orang yang bebas mempertimbangkan, bebas menilai, bebas menduga, dan bebas mengambil keputusan.

¹¹ Ridwan HR, *Op.cit.*, hal. 15.

Hoge Raad berpendapat dan menafsirkan perbuatan melawan hukum secara sempit, dimana perbuatan melawan hukum dinyatakan sebagai berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku yang telah diatur oleh undang-undang. Hal ini ditnadai dengan Arrest Hoge Raad 6 Januari 1905 dalam perkara *Singer Naaimachine*.¹² Pandangan perbuatan melawan hukum secara legisme ini berubah ketika muncul *Arrest* tertanggal 31 Januari 1919 dalam perkara Lindenbaum melawan Cohen. Saat ini, penilaian terhadap sebuah perbuatan melawan hukum tersebut tidak hanya berarti berbuat atau tidak berbuat yang melanggar hak subyektif orang lain ataupun bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, akan tetapi meliputi pula berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan asas kepatutan, ketelitian, serta sikap kehati-hatian yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan bermasyarakat. Saat ini Perbuatan melawan hukum diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang berbunyi :

"Tiap Perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, menggantikan kerugian tersebut."¹³

Suatu perbuatan melawan hukum haruslah mengandung beberapa unsur, yaitu adanya suatu perbuatan, perbuatan tersebut melawan hukum, adanya kesalahan dari si pelaku, adanya kerugian bagi korban dan unsur yang terakhir adalah adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.¹⁴ Kelima unsur

¹² Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum* (Jakarta: Program Pascasarja FHUI, 2003), hal. 7.

¹³ R. Subekti dan Tjotrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, (Jakarta: PT. Pradya Paramita, 1996) hal. 34.

¹⁴ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 2005), hal. 10.

ini bersifat kumulatif, yang artinya adalah keseluruhan unsur tersebut harus terpenuhi terlebih dahulu barulah suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum.

Dilihat dari sejarah perkembangan perbuatan melawan hukum yang terjadi, perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa/pejabat negara juga mengalami perkembangan. Pada mulanya, perbuatan melawan hukum oleh pemerintah tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban karena terdapat pemisahan perbuatan negara dalam hukum publik dan hukum privat. Namun kemudian, semenjak tahun 1901, perbuatan pemerintah yang bertentangan dengan sesuatu hak dianggap merupakan perbuatan melawan hukum.¹⁵ Kemudian sejak tahun 1924, perkosaan oleh penguasa terhadap kewajiban hukum adalah merupakan perbuatan melawan hukum, hal ini ditandai dengan adanya putusan *Hoge Raad* mengenai *Ostermann Arrest*.¹⁶ Melihat pula pada Pasal 2 R.O., dalam hal mengenai hak milik atau hak-hak yang berasal dari hak milik, hak tagih atau hak keperdataan maka peradilan umum adalah berwenang untuk memeriksa dan memutusnya, tanpa mempersoalkan apakah dasarnya terletak pada hubungan hukum keperdataan atau hubungan hukum publik.¹⁷ Dengan demikian, hakim perdata berwenang mengadili perkara-perkara *Onrechtmatige Overheidsdaad*.

Sebagaimana diketahui, sebelum berlakunya Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, semua gugatan baik yang mengandung aspek hukum publik maupun yang murni perselisihan hubungan hukum perdata

¹⁵ M.A Moegni Djojodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1979), hal. 190.

¹⁶ *Ibid.*.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 184.

hanya bisa diajukan kepada hakim perdata dan dianggap sebagai perkara perdata. Perkara-perkara tersebut jelas menjadi kewenangan Pengadilan Negeri.¹⁸ Dewasa ini, segala kegiatan yang dilaksanakan oleh administrasi negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁹ Segala urusan maupun perkara yang berkenaan dengan tindakan administrasi negara menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadilinya. Hal yang menjadi pokok sengketa atau objek gugatan pada peradilan Tata Usaha Negara berupa keputusan yang dibuat dan dikeluarkan oleh pejabat Tata Usaha Negara.

Meskipun telah terdapat Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, namun jika terdapat perbuatan pemerintah yang melanggar hak orang lain dapat dimintakan pertanggungjawabannya dalam bentuk gugatan perbuatan melawan hukum melalui Pengadilan Negeri. Sesuai dengan sejarah perkembangan *Onrechtmatige Overheidsdaad* yang telah disebutkan sebelumnya. Kewenangan hakim perdata sebagai hakim umum tentang gugatan ganti rugi ini memang tidak pernah dihapus dengan berlakunya Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut.²⁰ Tidak banyak orang yang berani menggugat pemerintah, misalnya ketika ia mendapat kecelakaan dalam mengendarai sepeda motornya akibat banyak lubang di jalan sehingga merintangai jalan dan merugikan kesehatan

¹⁸ Rosa Agustina, *Op.cit.*, hal. 285.

¹⁹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079.

²⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), hal. 50.

orang-orang yang tinggal disekitarnya. Bagi orang Indonesia hal ini dirasa masih terlalu jauh dan abstrak.²¹

Sama halnya dengan gugatan perbuatan melawan hukum biasa, perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat negara dapat pula dimintakan ganti rugi sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata). Dengan mengacu pada Pasal ini, siapa saja dapat melakukan perbuatan melawan hukum dan dapat dimintakan ganti rugi, termasuk pemerintah sekalipun. Menarik untuk disimak, dalam Peradilan Tata Usaha Negara pun terdapat peraturan yang mengatur mengenai ganti rugi atas perbuatan yang dilakukan pejabat negara. Hal ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara. Akan tetapi, dalam peraturan tersebut terdapat limitasi besaran ganti rugi, yaitu maksimal sebesar Rp. 5.000.000,- Oleh karena itu, pada penulisan skripsi ini penulis akan membatasi pembahasan mengenai isu hukum yang penulis teliti, yaitu sebatas pada aspek hukum ganti rugi dari segi hukum perdata berkenaan dengan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat negara (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

Terkait dengan permasalahan tersebut, penulis menemukan salah satu contoh permasalahan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat negara, yaitu seorang Walikota Padang dan TNI Kota Padang sebagai pihak pejabat negara yang digugat oleh 19 warga masyarakat Kelurahan Kura Padang karena diyakini telah melakukan perbuatan yang telah merugikan hak subjektif para

²¹ Sudikno Mertokusumo, *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014), hal. 40.

warga tersebut, dimana pihak pejabat negara melakukan pengurusan tanah/tanaman/bangunan/pagar milik korban. Permasalahan ini telah diputusan oleh Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor: 2895 K/PDT/2010.

Bertolak dari hal-hal inilah yang melatar belakangi penulis untuk melakukan penelitian dan mengkaji isu hukum yang dimaksud dengan judul **"ASPEK HUKUM GANTI RUGI SECARA PERDATA TERHADAP PERBUATAN MELAWAN HUKUM YANG DILAKUKAN OLEH PEJABAT NEGARA."**

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana tindakan seorang pejabat Negara dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum secara hukum perdata Indonesia?
2. Bagaimana bentuk ganti rugi akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat Negara berdasarkan KUHPperdata?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisa tindakan penguasa atau pemerintahan yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum secara hukum perdata Indonesia.
2. Untuk menelusuri seperti apa bentuk ganti rugi yang berlaku dalam hal perbuatan melawan hukum atas penyalahgunaan wewenang yang

dilakukan oleh pejabat negara sebagai pihak pemerintah berdasarkan pada pengaturan didalam Hukum Perdata Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam membangun penegakkan hukum di Indonesia, terutama dalam hal mengenai perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat Negara yang dalam perannya sebagai wakil dalam pemerintahan serta kaitannya dengan ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkannya.

Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi tambahan dan acuan dalam upaya penyelesaian permasalahan ganti rugi yang timbul akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat Negara berdasarkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Isi dari bab ini merupakan gambaran isi dari bab-bab selanjutnya, yang saling berkaitan untuk mendukung tema pokok dari skripsi ini, yang dirangkum dalam latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini, dijelaskan landasan teoritis dan landasan konseptual yang mendasari penelitian dalam skripsi ini. Terdapat pula uraian secara lebih mendalam mengenai pejabat negara, perbuatan melawan hukum, perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat negara, hukum ganti rugi dalam hukum perdata, dan landasan filosofis mengenai *onrechtmatige overheidsdaad*

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Dalam bab ini penulis membahas mengenai Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan, objek penelitian, bahan hukum yang dipergunakan yang berupa bahan hukum primer, sekunder, dan bahan nonhukum yang menunjang pembahasan isu hukum, sifat analisis, serta hambatan dan penanggulangan yang dialami penulis selama penelitian. Secara umum bab ini menguraikan mengenai metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian.

BAB IV : PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Dalam bab ini berisikan permasalahan penelitian meliputi pemecahan dari permasalahan tersebut

dengan dilandaskan pada teori-teori hukum, prinsip-prinsip hukum, dan peraturan perundang-undangan terkait. Dengan kata lain jawaban atas isu hukum yang menjadi fokus penelitian dalam skripsi ini.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini berisikan kesimpulan atas penelitian yang dilakukan dan rekomendasi. Kesimpulan yang penulis kemukakan merupakan rangkuman pembahasan dari Bab I hingga Bab IV berdasarkan pada hasil penelitian terhadap isu hukum, selain itu terdapat rekomendasi berupa saran penulis mengenai isu hukum yang penulis angkat dalam penelitian.