

**GUGATAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA
(ONRECHTMATIGE OVERHEIDSDAAD)
(Studi kasus Putusan Nomor 168/Pdt-G/2018/PN Tjk)**

Dina Haryati Sukardi¹, Wardani², Chandra Muliawan², dan Nurlis Efendi²

¹Universitas Mitra Indonesia, ²Fakultas Hukum

Universitas Malahayati Bandar Lampung

**Email: dinaharyati@umitra.ac.id,*danikiyaipati@gmail.com
chandra.muliawan.sh@gmail.com, nurlismeuko@gmail.com**

Abstrak

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Artinya setiap permasalahan yang timbul di tengah kehidupan bermasyarakat diselesaikan melalui hukum yang berlaku. Dalam perkara Pasar Griya Sukarame Bandar Lampung merupakan perkara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa, yang dalam proses penyelesaiannya melalui Pengadilan Negeri dengan mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum atas tindakan Pemerintah Kota Bandar Lampung (Walikota) yang telah melakukan penggusuran Pasar Griya Sukarame Bandar Lampung. Adapun permasalahan dalam penelitian ini yaitu bagaimana perkembangan dan praktek tentang perbuatan melawan hukum oleh penguasa apa yang menjadi dasar gugatan dalam perkara Nomor 168/Pdt-G/PN. Tjk bagaimana pertimbangan hakim dalam putusan pengadilan Nomor 168/Pdt-G/2018/PN. Tjk. Jenis penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif empiris dengan tipe penelitian deskriptif eksploratif, dengan menggunakan metode pendekatan *judicial case study*, sumber data yang digunakan dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier selanjutnya kemudian dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa *Pertama*, terhadap perkembangan dan praktek tentang perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) terdapat perkembangan, sebagaimana perbuatan melawan hukum oleh penguasa di Indonesia sendiri secara normatif baru diatur pada tahun 2019 melalui PERMA No 2 Tahun 2019. Sebelumnya istilah *onrechtmatige overheidsdaad* hanya dikenal secara luas saja di kehidupan masyarakat, dan pada prakteknya di Indonesia sendiri terhadap perkara *a quo* kerap terjadi, hal ini dibuktikan dengan beberapa perkara yang telah diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Negeri. Diantaranya perkara kosoem, perkara kerusakan sampit, perkara kebakaran hutan dan lain sebagainya. *Kedua* dasar gugatan dalam perkara nomor 168/Pdt-G/2018/PN. Tjk adalah bahwa para pihak tergugat dalam tindakannya telah melakukan perbuatan yang melawan hukum dengan tidak mentatati peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Ketiga* pertimbangan hakim dalam putusan pengadilan nomor 168/Pdt-G/2018/PN. Tjk. bahwa hakim mengabulkan eksepsi pihak tergugat yang pada pokoknya gugatan penggugat kurang pihak (*Plurium Litis Consortium*). Sehingga gugatan tidak dapat diterima.

Kata Kunci: Gugatan, Perbuatan Melawan Hukum, Penguasa.

Abstrack

Indonesia is a state based on law as emphasized in Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution. This means that any problems that arise in the middle of social life are resolved through the applicable

law. In the Griya Sukarame Market case in Bandar Lampung, it is a case of illegal actions committed by the authorities, which in the process of being resolved through the District Court by filing a lawsuit against the law for the actions of the Bandar Lampung City Government (Mayor) who have evicted the Griya Sukarame Market in Bandar Lampung. The problem in this research is how the development and practice of acts against the law by the authorities, what is the basis of the lawsuit in case Number 168 / Pdt-G / PN. Tjk., How did the judge's consideration in the court decision Number 168 / Pdt-G / 2018 / PN. Tjk. This type of legal research is empirical normative legal research with exploratory descriptive research type, using the judicial case study approach, the data sources used are primary, secondary and tertiary legal materials and then analyzed qualitatively. The results of the research and discussion show that First, there are developments and practices regarding illegal acts by the authorities (onrechtmatige overheidsdaad), such as actions against the law by the authorities in Indonesia itself are normatively only regulated in 2019 through PERMA No.2 of 2019. Previously the term onrechtmatige overheidsdaad is only widely known in the community's life, and in practice in Indonesia itself, a quo case often occurs, this is evidenced by several cases that have been examined and decided by the District Court. Among them are the kosoem case, the sampit riot case, the forest fire case and so on. The two grounds for the lawsuit in case number 168 / Pdt-G / 2018 / PN. Tjk is that the parties involved in their actions have committed acts against the law by not complying with the prevailing laws and regulations. The three judges' considerations in court decision number 168 / Pdt-G / 2018 / PN. Tjk. whereas the judge granted the defendant's exception which in essence the plaintiff's claim was lacking (Plurium Litis Consurtium). So that the lawsuit cannot be accepted.

Keywords: *Lawsuits, Actions against the Law, Rulers.*

A. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana telah ditegaskan dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Artinya setiap permasalahan yang timbul di tengah kehidupan bermasyarakat diselesaikan melalui hukum yang berlaku. Selain itu, hukum tentunya memiliki tujuan dan fungsi adapun tujuan dan fungsinya menciptakan ketertiban, kemanfaatan dan keadilan. Perkembangan zaman saat ini tentu tidak terlepas dari permasalahan-permasalahan yang timbul ditengah kehidupan bermasyarakat hingga berujung sengketa. Adapun yang dimaksud dengan “sengketa perdata adalah suatu perkara perdata yang terjadi antara para pihak yang bersengketa didalamnya yang mengandung sengketa yang harus diselesaikan oleh kedua belah pihak”. (Sarwono, 2011 : 7).

Karenanya permasalahan yang ada diselesaikan melalui dua cara, yang *pertama* penyelesaian sengketa melalui penyelesaian di luar pengadilan (nonlitigasi), *kedua* penyelesaian sengketa melalui pengadilan (litigasi). Penyelesaian sengketa melalui

penyelesaian di luar pengadilan merupakan proses penyelesaian sengketa dengan cara bermusyawarah atau melakukan negosiasi, mediasi, konsiliasi dan arbitrase.

Penyelesaian sengketa yang melalui pengadilan (litigasi) dengan cara menggugat ke pengadilan. Dalam praktiknya para pihak yang bersengketa yang diselesaikan di pengadilan pada umumnya, sengketa tentang pelanggaran hak dan menimbulkan kerugian terhadap pihak lain. Yang tidak bisa diselesaikan dengan cara musyawarah. Sehingga pihak yang dirugikan mengajukan permohonan gugatan ke pengadilan untuk menuntut haknya yang telah dilanggar oleh pihak lain agar diselesaikan oleh pengadilan dengan tujuan untuk memperoleh keadilan yang seadil-adilnya. (Sarwono, 2011 : 7).

Gugatan, dapat diartikan sebagai suatu tuntutan hak dari setiap orang atau pihak kelompok atau badan hukum yang merasa hak dan kepentingannya dirugikan dan menimbulkan perselisihan, yang ditujukan kepada orang lain atau pihak lain yang menimbulkan kerugian untuk diselesaikan melalui pengadilan guna mempertanggung jawabkan perbuatannya, yang objek pembahasan ini adalah pengadilan negeri. Oleh karena itu, sebagai syarat mutlak untuk dapat menggugat ke pengadilan haruslah atas dasar adanya perselisihan atau sengketa (Hutagalung, 2010 : 1).

Gugatan didalam hukum perdata memiliki dua jenis gugatan. Yang *pertama* gugatan wanprestasi dan yang *kedua* gugatan perbuatan melawan hukum. Wanprestasi diatur didalam pasal 1243 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) menentukan bahwa:

“penggantian biaya, kerugian dan bunga karena tak dipenuhinya suatu perikatan mulai diwajibkan, bila debitur, walaupun telah dinyatakan lalai, tetap lalai untuk memenuhi perikatan itu, atau jika suatu yang harus diberikan atau dilakukannya hanya dapat diberikan atau dilakukannya dalam waktu yang melampaui waktu yang telah ditentukan”.

Selanjutnya Perbuatan melawan hukum diatur didalam pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPer) menentukan bahwa:

tiap perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang melakukan perbuatan tersebut untuk mengganti kerugian.

Adapun unsur-unsur dalam perbuatan melawan hukum didalam pasal 1365 KUHPerdara yaitu, pertama perbuatan melawan hukum (*Onrechtmatige daad*), kedua Kesalahan (*Schuld*), ketiga Kerugian (*Schade*), Keempat sebab (*oorzaak*). (Mertokusumo, 2019 : 15).

Selanjutnya, perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) pada hakikatnya tidak ada bedanya dengan ajaran perbuatan melawan hukum pada umumnya. Kedua-duanya adalah ajaran tentang keseimbangan masyarakat. Perbuatan melawan hukum pada umumnya, ajaran tentang keseimbangan masyarakat ditinjau dari sudut penderita kerugian (*gelaedeerde*). Maka, pada ajaran perbuatan oleh pemerintah pandangan dialihkan kepada kedudukan pembuat pelanggaran (*Leaderende*) atau pada subjeknya yang melakukan perbuatan melawan hukum, yaitu pemerintah atau penguasa.

Pada ajaran tentang "*Onrechtmatige Overheidsdaad*" ini, pandangan di pusatkan atau di fokuskan kepada sipembuat pelanggaran atau subjek yang melakukan perbuatan melawan hukum, sebab ajaran tentang perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dipersoalkan dan dititik beratkan pada persoalan tentang bertanggung jawab serta bertanggung-gugatan atas perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau penguasa yang bersifat melawan hukum, serta sampai dimana penguasa dapat diminta pertanggungjawaban atas perbuatannya yang bersifat melawan hukum. (Mertokusumo, 2019 : 45-45)

Mengingat bahwa pasal 1365 KUHPerdara tidak membedakan antara perbuatan melawan hukum oleh perseorangan dan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) maka, pasal 1365 KUHPerdara dapat diberlakukan dalam perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) (Mertokusumo, 2019 : 63-64). Perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) terjadi diprovinsi Lampung, tepatnya di daerah Pasar Griya kecamatan Sukarame Bandar Lampung. Perkara tersebut dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung (Walikota Bandar Lampung). Permasalahan bermula, pemerintahan Kota Bandar Lampung (Walikota Bandar Lampung) menghibahkan lahan Pasar Griya dengan luas tanah kurang lebih 3000 m² kepada Kejaksaan Negeri Tanjung Karang untuk dibangun gedung Kejaksaan Negeri Tanjung Karang yang baru, proses penghibahan lahan tersebut terjadi pada tahun 2017.

Pada faktanya, pasar tersebut merupakan Pasar tradisional yang dibangun oleh swadaya masyarakat, dan seiring berjalannya waktu Pemerintah Kota Bandar Lampung membangun

tiga buah kios di pasar tersebut. di area Pasar Griya tersebut juga di diami sejumlah masyarakat dengan total lebih dari 123 Kepala Keluarga. Selanjutnya Pemerintah Kota Bandar Lampung melakukan pengalihan area pasar menjadi kantor Kejaksaan Negeri Tanjung Karang yang baru. Dengan demikian maka, Pemerintah kota Bandar Lampung melakukan penggusuran secara paksa warga Pasar Griya Sukarame Bandar Lampung.

Terhadap fakta hukum yang terjadi ,kemudian masyarakat Pasar Griya melalui Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia-Lembaga Bantuan Hukum Bandar Lampung (YLBHI-LBH Bandar Lampung), melakukan langkah-langkah hukum dengan melayangkan gugatan ke Pengadilan Negeri Tanjung Karang atas perbuatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung. Hal inilah yang menjadi ketertarikan penulis untuk melakukan penelitian, dengan alasan yang *pertama* bahwa pada faktanya Pasar Griya Sukarame adalah pasar yang di bangun oleh swadaya masyarakat bukan di dapat atau dibangun oleh pemerintah, *kedua* pada perkembangannya bahwa perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) bukan hanya berada di wilayah administrasi saja, melainkan juga berada pada wilayah perdata.

Mengingat terhadap Pasal 1365 KUH Perdata. Maka, terhadap penggusuran Pasar Griya yang beralamat di Jl. Pulau Sebesi Sukarame Bandar Lampung yang pada faktanya dibangun oleh swadaya masyarakat dan bukan didapat atau dibangun oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung. Maka hal ini berpotensi menimbulkan kerugian dan harus dimintakan pertanggungjawaban atas perbuatan Pemerintah Kota Bandar Lampung (Walikota) yang melakukan perbuatan melawan hukum.

Berdasarkan pada uraian sebagaimana latar belakang diatas, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: *Pertama*, Bagaimana perkembangan dan praktek tentang perbuatan melawan hukum oleh penguasa? *Kedua* Apa yang menjadi dasar gugatan dalam perkara Nomor: 168/Pdt-G/2018/PN.Tjk. *Ketiga*, Bagaimana pertimbangan hakim dalam putusan pengadilan Nomor: 168/Pdt-G/2018/PN.Tjk? Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif empiris yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara kepustakaan dan lapangan.

B. PEMBAHASAN

1. Perkembangan dan Praktek Tentang Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa

Perbuatan melawan hukum tidak dapat dilepaskan dengan adanya pelanggaran hak oleh seseorang. *Recht* dalam pengertiannya yang paling dasar adalah hak. Sedangkan hak dalam pengertian perbuatan melawan hukum adalah suatu kewenangan yang diberikan oleh hukum terhadap seseorang dengan menutup orang lain atas hak tersebut (SALAM, 2018). Perbuatan melawan hukum (*Onrechtmatige daad*) pada umumnya, diatur di dalam Pasal 1365 KUH Perdata yang berbunyi :

tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk mengganti kesalahan tersebut.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1365 KUH Perdata, maka suatu perbuatan melawan hukum haruslah mengandung unsur-unsur sebagai berikut: (Adanya suatu perbuatan, Perbuatan tersebut melawan hukum, Adanya kesalahan dari pihak pelaku, Adanya kerugian bagi korban dan Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.). Kelima unsur di atas bersifat kumulatif, sehingga satu unsur saja tidak terpenuhi, maka tidak bisa dikenakan pasal perbuatan melawan hukum (Munir Fuady, 2017 : 10-13).

Perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) juga diatur pada Pasal 1365 KUH Perdata. Pertanyaan selanjutnya adalah, kapankah penguasa dapat digugat secara keperdataan karena telah menimbulkan kerugian bagi *privat person*. Ada tiga alasan yang dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan untuk melakukan gugatan keperdataan kepada penguasa, yaitu: (Penguasa telah melanggar suatu hak. Perbuatan penguasa bertentangan dengan kewajiban hukumnya. Dan Penguasa tidak berhati-hati dalam berbuat, diukur dari kepantasan dan kepatutan dalam pergaulan masyarakat.)

Menurut soetojo, meskipun penguasa melakukan perbuatan tersebut dalam ranah publik, tetapi akibatnya telah menimbulkan kerugian atau melanggar hak milik privat person, maka penguasa dapat digugat karena telah melakukan perbuatan melawan hukum. Kemudian dalam wawancara dengan penulis, Kodri Ubaidillah S.H. (20 Juli 2020) mengatakan bahwa terhadap perbuatan melawan hukum diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata, sedangkan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) memang tidak diatur secara

spesifik. Itu artinya, tetap mengarah pada Pasal 1365 KUH Perdata. Selain perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pribadi dan badan hukum perdata terhadap perkembangannya, bahwa negara dalam hal ini badan hukum publik pun dapat melakukan perbuatan melawan hukum, dengan istilah perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Terhadap perbuatan penguasa yang melawan hukum tersebut, dapat digugat serta dapat dimintakan pertanggungjawaban atas perbuatannya.

Menurut Abdulkadir Muhammad (2014 : 272-275), Badan hukum publik dibentuk berdasarkan pada peraturan perundang-undangan untuk menyelenggarakan kepentingan umum, baik kenegaraan maupun kemasyarakatan. Kemudian jika badan hukum publik melakukan perbuatan melawan hukum (*Onrechtmatige Overheidsdaad*), dapat digugat berdasarkan pada Pasal 1365 KUH Perdata. Menurut Sudikno Mertokusumo (2019 : 45-46) pada hakikatnya, ajaran mengenai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah/penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) tidak ada bedanya dengan ajaran mengenai perbuatan melawan hukum pada umumnya. Kedua-keduanya adalah ajaran tentang keseimbangan masyarakat. Mengenai perbuatan melawan hukum pada umumnya, berkaitan ajaran tentang keseimbangan masyarakat ditinjau dari sudut si penderita kerugian (*gelaedeerde*). Sedangkan pada ajaran perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (penguasa) ditinjau dari sudut kedudukan si pembuat pelanggaran (*Leaderende*),

Pada ajaran tentang “*onrechtmatige overheidsdaad*” ini, pandangan dipusatkan kepada si pembuat pelanggaran, sebab ajaran tentang perbuatan melawan hukum oleh pemerintah ini dipersoalkan dan dititik beratkan kepada persoalan bertanggungjawab serta bertanggung-gugatkah penguasa atas tindakannya yang bersifat melawan hukum, serta sampai di mana penguasa dapat diminta pertanggungjawaban atas perbuatannya yang melawan hukum. Perkara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) di Indonesia sendiri kerap terjadi. Hal ini dibuktikan dengan beberapa peristiwa terkait perkara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang telah diperiksa dan diadili oleh Pengadilan. Antara lain, yaitu:

1. Perkara KOSOEM yang diperiksa oleh Pengadilan Negeri Jakarta pada tahun 1951
2. Perkara yang berkaitan tentang Lumpur Lapindo dengan perkara Nomor:384/Pdt.G/2006/PN. JKT. PST.

3. Perkara yang berkaitan tentang Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) dengan putusan Nomor:118/Pdt.G/LH/2016/PN Plk.
4. Perkara yang berkaitan tentang Penggusuran Bukit Duri Jakarta Selatan dengan Nomor: 262/Pdt.G/Class Action/2016/PN. JKT. PST.
5. Perkara yang berkaitan tentang perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Kementerian Pekerjaan Umum, Pemerintah Provinsi Lampung terkait Jalan Rusak Perkara Nomor: 58/PDT.G/2014/PN. Tjk.

Perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) di Indonesia sendiri secara normatif belum ada aturan yang mengatur secara rinci. Maka kemudian dalam konteks hukum acara perdata perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) sama dengan perbuatan melawan hukum pada umumnya yang mengacu pada pasal 1365 KUH Perdata yang syaratnya harus memenuhi unsur-unsur dari sifat melawan hukum pada perbuatan melawan hukum pada umumnya. Dalam perkembangannya istilah perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) dikenal dan dinamai oleh pemerintah baru pada tahun 2019. Melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang pedoman penyelesaian sengketa tindakan pemerintahan dan kewenangan mengadili perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/ atau pejabat pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*). Sebelumnya perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), hanya dikenal dalam istilah ekstensifikasi di kehidupan masyarakat saja.

Melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 (PERMA No 2 Tahun 2019) ini perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) diatur. Sebagaimana tercantumkan pada Pasal 1 ayat (4) PERMA No 2 Tahun 2019. Yang berbunyi sebagai berikut:

Sengketa perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/ atau pejabat pemerintah (onrechtmatige overheidsdaad) adalah sengketa yang didalamnya mengandung tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/ atau batal tindakan pejabat pemerintah, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut pasal ini, yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) adalah pada sengketanya mengandung tuntutan untuk

menyatakan tidak sah atau batal terhadap tindakan pemerintah. Sepanjang tuntutannya bukan itu, maka bukan merupakan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) sebagaimana yang dimaksud oleh PERMA ini.

PERMA ini telah memberikan batasan terhadap pengertian dari perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang pada pokok sengketanya berisikan tuntutan tidak sah dan/ atau batal demi hukum saja, sepanjang tuntutan hanya itu, maka terhadap perkara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan hukum/ penguasa dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Negeri dengan judul gugatan Perbuatan Melawan Hukum dengan materi gugatannya memuat tindakan pemerintah yang melakukan perbuatan melawan hukum yang pada tuntutannya menyatakan bahwa tindakan pemerintah telah melawan hukum sebagaimana telah diatur pada Pasal 1365 KUH Perdata.

Maka kemudian dengan adanya PERMA Nomor 2 Tahun 2019 ini tidak menghapus kewenangan Pengadilan Negeri untuk menerima, memeriksa dan memutus perkara perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Dalam hukum acara perdata dikenal dengan dua model gugatan. *Pertama* gugatan Wanprestasi yang diatur pada Pasal 1243 KUH Perdata, gugatan tersebut timbul dari perjanjian. *Kedua* gugatan Perbuatan Melawan Hukum yang diatur pada Pasal 1365 KUH Perdata yang pada pokoknya harus memenuhi unsur dari Pasal tersebut.

Dalam hukum acara perdata tidak memberikan batasan terhadap penggabungan Gugatan perbuatan melawan hukum dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). maka kemudian dalam hal penggabungan gugatan antara perbuatan melawan hukum dan perbuatan melawan hukum oleh penguasa sah-sah saja. Yang tidak boleh adalah penggabungan gugatan antara perbuatan melawan hukum dengan gugatan wanprestasi. Karena hal ini berbeda pada dasar hukumnya. Maka dalam prakteknya terhadap perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), masih dapat diajukan ke Pengadilan Negeri dengan judul gugatan perbuatan melawan hukum pada umumnya dan terhadap tuntutannya tidak meminta menyatakan tidak sah atau batal demi hukum terhadap tindakan pemerintah tetapi tuntutannya menyatakan tindakan pemerintah telah melawan hukum.

Selanjutnya PERMA ini juga memberikan penjelasan terkait yang dimaksud dengan gugatan terhadap tindakan pemerintah. Hal ini diatur pada Pasal 1 ayat (8) PERMA No 2 Tahun 2019 yang berbunyi:

Gugatan terhadap tindakan pemerintah adalah permohonan berisi tuntutan terhadap tindakan pemerintah sebagaimana dimaksud pada angka 1 yang diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan keputusan

Kemudian terhadap tindakan pemerintah diatur pada Pasal 1 ayat (1) PERMA No 2 Tahun 2019 yang berbunyi sebagai berikut:

Tindakan pemerintah adalah perbuatan pejabat pemerintah atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/ atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan

Dalam gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) harus menyebutkan alasan yang *pertama* bahwa tindakan pemerintah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan *kedua* bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (Pasal 3 PERMA No 2 Tahun 2019).

Selanjutnya terhadap kewenangan mengadili, PERMA No 2 Tahun 2019 ini telah menegaskan, sebagaimana tercantum pada Pasal 2 ayat (1). Yang berbunyi:

Perkara perbuatan melanggar hukum oleh Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan (onrechtmatige overheidsdaad) merupakan kewenangan peradilan Tata Usaha Negara

Dalam pasal ini sepanjang gugatan terhadap tindakan pemerintah yang diajukan ke pengadilan dengan menyatakan alasan bahwa tindakan pemerintah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta terhadapuntutannya berisikan permohonan untuk menyatakan tidak sah dan/ atau batal tindakan pejabat pemerintahan. Maka terhadap perkara tersebut menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Selanjutnya terhadap perkara Nomor 168/Pdt-G/2018/PN.Tjk ini merupakan perkara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). karena dalam perkara *a quo* yang melakukan perbuatan melawan hukum tersebut adalah badan publik atau lembaga pemerintahan. Oleh karenanya perkara *a quo* merupakan perkara perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Namun dalam hal penyelesaiannya diselesaikan melalui Peradilan Umum dengan dasar gugatan perbuatan melawan hukum pada umumnya sebagaimana diatur pada Pasal 1365 KUH Perdata, namun pada pokok materinya menguraikan tindakan pemerintah yang melawan hukum.

2. Dasar Gugatan Dalam Perkara Nomor 168/Pdt-G/2018/PN Tjk

Perkara Nomor: 168/Pdt-G/2018/PN.Tjk, merupakan perkara Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yang pada materi gugatannya menguraikan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) dengan menarik pihak-pihak dalam berperkara sebagai pihak tergugat. Pihak tersebut antara lain, yaitu :

1. Pemerintah Kota Bandar Lampung Walikota Bandar Lampung;
2. DPRD Kota Bandar Lampung;
3. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Bpkad Kota Bandar Lampung;
4. Dinas Pekerjaan Umum Pemerintah Kota Bandar Lampung;
5. Dinas Perdagangan Kota Bandar Lampung, dan
6. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandar Lampung.

Pihak-pihak tersebut, adalah merupakan unsur pemerintah yang menjalankan urusan pemerintahan yang masing-masing memiliki peran terhadap penggusuran warga Pasar Griya Sukarame Bandar Lampung yang nyata tindakan tersebut telah melawan hukum.

Pertama dalam hal proses pemindahtanganan barang milik negara/daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung (Walikota Bandar Lampung) dalam hal ini telah melawan hukum dengan tidak mematuhi peraturan perUndang-undangan. Sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, ketentuan mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 2011-2030, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 10 Tahun 2011.

Kemudian dalam aspek Hak Asasi Manusia Pemerintah Kota Bandar Lampung (Walikota Bandar Lampung) juga telah melakukan perbuatan melawan hukum atas tindakannya yang melakukan Penggusuran secara paksa warga Pasar Griya Sukarame tanpa memberikan relokasi bagi warga yang terdampak penggusuran. Oleh sebab itu, masyarakat Pasar Griya Sukarame kehilangan hak-haknya. Yang antara lain, hak atas pekerjaan, hak atas tempat tinggal serta hak

atas pendidikan bagi anak-anak warga Pasar Griya Sukarame Bandar Lampung. Dengan demikian Pemerintah Kota Bandar Lampung (Walikota Bandar Lampung), telah melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Konvenan Internasional (Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

Selanjutnya Pemkot Bandar Lampung juga telah melawan hukum dengan tidak menjalankan Praturan Presiden Nomor 62 Tahun 2018 tentang Penanganan Dampak Sosial kemasyarakatan dalam rangka Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Nasional. Kemudian dalam hal proses pelelangan Pemkot Bandar Lampung juga telah melawan hukum dengan dengan proses pelelngan yang bermasalah.

Kedua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah di provinsi/kabupaten/kota. Yang memiliki tugas dan fungsi salah satunya untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Bahwa DPRD Kota Bandar Lampung, dalam hal peralihan Fungsi dan Pemindahtanganan Barang Milik Daerah, berupa tanah yang berlokasi di Jl. Pulau Sebesi, Sukarame, Bandar Lampung, yang sebagaimana peruntukan Pasar Griya.

Telah lalai dalam melakukan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung (Walikota Bandar Lampung), Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Bandar Lampung, Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandar Lampung dan Dinas Perdagangan Pemerintah Kota Bandar Lampung. Dengan demikian maka, DPRD Kota Bandar Lampung dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Ketiga bahwa Dinas Perdagangan Pemerintah Kota Bandar Lampung, tidak menjalankan kewenangan dan tanggungjawabnya sebagaimana yang ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP 27 Tahun 2014). Kemudian Dinas Perdagangan Kota Bandar Lampung juga telah melawan hukum dengan melakukan Pemungutan Retribusi Jasa umum terhadap Los Amparan dan Toko/Kios di lokasi Pasar Griya kepada masyarakat Pedagang di lokasi pasar tersebut.

Padahal Pemerintah Kota Bandar Lampung (Walikota Bandar Lampung), Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kota Bandar Lampung, dan Dinas Pekerjaan Umum

Pemerintah Kota Bandar Lampung telah melakukan Pemindahtanganan dan peralihan fungsi atas tanah Pasar Griya tersebut. Dengan demikian maka, Dinas Perdagangan Kota Bandar Lampung dalam hal melakukan Pemungutan Retribusi Jasa Umum terhadap Los amparan toko/kios di lokasi Pasar Griya kepada masyarakat pedagang adalah telah melampaui kewenangan dan telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Keempat terhadap kasus pengusuran warga Pasar Griya Sukareme Bandar Lampung. Pemerintah Kota Bandar Lampung (Walikota Bandar Lampung). melibatkan Satuan Polisi Pamong Praja untuk melakukan proses Pengusuran secara paksa terhadap warga Pasar Griya Sukareme. Dalam proses pengusuran SATPOLPP tidak menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana tercantum dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Pada saat pengusuran paksa, Satuan Polisi Pamong Praja juga telah melakukan tindakan secara represif dengan melakukan aksi kekerasan dan tindakan pelecehan. Hal ini telah melawan hukum sebagaimana dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil, dan Politik. Terhadap uraian diatas, hal itulah yang menjadi dasar gugatan dalam perkara Nomor 168/Pdt-G/2018/PN. Tjk..

3. Pertimbangan Hakim Dalam Putusan Perkara Nomor 168/Pdt-G/2018/PN Tjk

Permohonan penyelesaian sengketa yang diajukan oleh Penggugat dalam perkara ini diterima oleh Pengadilan Negeri Tanjung Karang dan diputus dalam Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Karang dengan putusan Nomor 168/Pdt-G/2018/PN Tjk. sebagaimana amar putusan sebagai berikut:

MENGADILI

Dalam Provisi:

- Menolak Provisi Penggugat;

Dalam Eksepsi:

- Menyatakan Eksepsi tentang Gugatan Penggugat Tidak Lengkap Para Pihaknya (*Plurium Litis Consortium*) dari Tergugat I, Tergugat III, Tergugat IV, Tergugat V dan Tergugat VI dapat diterima;

Dalam Pokok Perkara

1. Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima;

2. Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 1.531.000.00 (Satu juta lima ratus tiga puluh satu ribu rupiah)

Dalam Provisi

Dalam perkara *a quo* memerintahkan para Tergugat I, III, IV, V Dan VI, untuk menghentikan segala aktifitas baik pembangunan maupun kegiatan lainnya yang bertujuan untuk membuat beralih fungsi dan kegunaan selain dari pada kegunaan Pasar. Majelis Hakim mempertimbangkan fakta-fakta yang terungkap dipersidangan perkara *a quo* Majelis Hakim memandang tidak ada urgensi dari tuntutan Provisi yang diajukan oleh penggugat, serta majelis hakim juga tidak melihat sesuatu yang sifatnya mendesak, dan patut bahwa Tuntutan Provisi ini harus dikabulkan. Dengan demikian tuntutan Provisi dari penggugat di tolak.

Dalam Eksepsi

1. **Majelis Hakim mempertimbangkan eksepsi para Tergugat tentang Pengadilan Negeri Tanjung Karang Kelas I A tidak berwenang memeriksa dan mengadili Perkara *a quo*(Kompetensi Absolut).**

Bahwa dalam perkara *a quo* merupakan perkara perdata tentang Perbuatan Melawan Hukum yang berkaitan tentang sengketa hak tentang Pemindahtanganan Barang Milik Daerah. Sehingga perkara Nomor 168/Pdt-G/2018/PN.Tjk merupakan kewenangan dari Pengadilan Negeri Tanjung Karang Kelas I A dan bukan kewenangan dari Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan menolak eksepsi dari pihak Tergugat I, III, V, VI dan menyatakan Pengadilan Negeri Tanjung Karang Kelas I A berwenang untk mengadili perkara *a quo* merupakan keputusan yang tepat.

2. **Majelis Hakim mempertimbangkan Eksepsi para Tergugat tentang eksepsi diskualifikasi in person.**

Bahwa YLBHI-LBH Bandar Lampung sebagaimana pihak Penggugat dalam perkara *a quo* merupakan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berbentuk Badan Hukum Yayasan yang melaksanakan kegiatan dalam anggaran dasarnya terutama dalam membela hak-hak masyarakat melalui langkah hukum. YLBHI-LBH Bandar Lampung memiliki kepentingan hukum dan *Legal Standing* untuk mengajukan gugatan bagi kepentingan umum.

Sebagaimana telah diakui dalam praktek Pengadilan, baik di Pengadilan Umum, Pengadilan Tata Usaha Negara, maupun Mahkamah Konstitusi yang menjadi Yurisprudensi,

antara lain: (Putusan tentang Kapas transgenic, PTUN No. 71/G.TUN/2001/PTUN. JKT, Putusan Gugatan Legal Standing di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan perkara Nomor: 213/Pdt.G/2000/PN. JKT.PST, Putusan Mahkamah Kostitusi No. 060/PUNDANG-UNDANG-II/2004 Tentang pengujian Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 sumber daya air terhadap Undang-Undang Dasar 1945). Berdasarkan hal tersebut, maka para penggugat berhak untuk mengajukan gugatan tersebut. Dengan demikian Majelis Hakim menolak eksepsi para Tergugat hal tersebut merupakan keputusan yang tepat.

3. Majelis Hakim mempertimbangkan eksepsi Para Tergugat tentang eksepsi gugatan penggugat tidak jelas (*Obscuur Libel*).

Bahwa putusan hakim yang menyatakan menolak eksepsi para Tergugat tentang gugatan penggugat tidak jelas (*Obscuur Libel*) adalah keputusan yang tepat. Karena Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatige Daad*) dan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) sama sama diatur di dalam Pasal yang sama, yaitu Pasal 1365 KUH Perdata. Sebagaimana telah dijelaskan dalam Gugatan Penggugat dalam hal poin posita menerangkan tentang perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh para pihak terguga tserta di petitumnyapun sama, maka keputusan Mejlis Hakim yang menola eksepsi ini merupakan keputusan yang tepat.

4. Majelis Hakim mempertimbangkan eksepsi para Tergugat tentang Eksepsi Gugatan Pengguga Tidak Lengkap Para Pihak (*Plurium Litis Consortium*).

Bahwa Majelis Hakim menimbang dalam perkara *a quo* telah terungkap fakta bahwa Tanah bekas Pasar Griya Sukarame telah di Hibahkan oleh para Tergugat kepada Kejaksaan Negeri Bandar Lampung. Majelis Hakim berpendapat Kejaksaan Negeri Bandar Lampung harus ditarik sebagai pihak Tergugat, guna memperjelas konstruksi hukum dalam perkara *a quo*. Bahwa suatu gugatan yang tidak lengkap dan tidak sempurna pihaknya menurut ketentuan hukum acara karena ada kekeliruan harus dinyatakan tidak dapat diterima. Dengan demikian Gugatan Penggugat kurang pihak sehingga tidak terpenuhi syarat formil suatu gugatan, maka harus dinyatakan tidak dapat diterima (*Niet Onvankelijk Verklaard*).

Dalam proses pemberian hibah, pemberi dan penerima memiliki hubungan hukum yang jelas. Dengan demikian, maka pihak penerima hibah dalam hal ini Kejaksaan Negeri Bandar Lampung haruslah ditarik sebagai pihak tergugat oleh karena tanah yang dihibahkan oleh

pihak Penggugat sudah beralih kepihakan.dengan demikian untuk memperjelas konstruksi hukum dalam perkara *a quo* maka, Kejaksaan Negeri Bandar Lampung haruslah ditarik sebagai pihak Tergugat. Atas hal tersebut, maka sudah selayaknya Eksepsi para Tergugat dinyatakan dapat diterima.Terhadap diterimanya eksepsi para Tergugat yang menyatakan Eksepsi Gugatan Penggugat Tidak Lengkap Para Pihak (*plurium litis consortium*).Maka, Majelis Hakim menjatuhkan putusan negatif yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Perkembangan dan praktek tentang perbuatan melawan hukum oleh penguasa adalah bahwa pada dasarnya perbuatan melawan hukum (*Onrechtmatige Daad*) dan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) pada hakikat dasar hukumnya sama, yaitu mengacu pada Pasal 1365 KUH Perdata. Hanya saja yang membedakannya terletak pada subjek yang melakukan perbuatan melawan hukum. Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) di Indonesia sendiri secara normatif baru diatur pada tahun 2019 melalui PERMA No 2 Tahun 2019. Sebelumnya perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*Onrechtmatige overheidsdaad*) hanya dikenal secara luas saja di kehidupan masyarakat.Terhadap perkara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) pada prakteknya di Indonesia sendiri kerap terjadi.

Hal ini dapat dibuktikan dengan beberapa perkara yang diperiksa dan diadili oleh Pengadilan Negeri Indonesia. Diantaranya yaitu: (Perkara KASOEM Pengadilan negeri Jakarta pada tanggal 28 November 1951, Perkara Lumpur Lapindo dengan perkara Nomor : 384/Pdt.G/2006/PN. JKT. Pst, Perkara Kebakaran Hutan dan Lahan (karhutla) dengan perkara Nomor 118/Pdt.G/LH/2016/PN Plk dan Nomor 36/PDT/2017/PT PLK, Perkara Penggusuran Bukit Duri Jakarta Selatandengan Nomor 262/Pdt.G/Class Action/2016/PN.Jkt.Pst, Perkara mengenai Perbuatan Melawan Hukum Nomor 58/PDT.G/2014/PN. TJK. Maka kemudian dengan adanya PERMA Nomor 2 Tahun 2019 ini tidak menghapus kewenangan Pengadilan Negeri untuk menerima, memeriksa dan memutus perkara perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Dasar gugatan dalam perkara Nomor 168/Pdt-G/2018/PN.Tjk merupakan perbuatan yang dilakukan oleh para tergugat yang nyata telah melawan hukum dengan tidak mentatai peraturan perundang-undangan. Kemudian pertimbangan hakim dalam putusan pengadilan Nomor 168/Pdt-G/2018/PN.Tjk. Jo 51/Pdt/2019/PT. Tjk. dengan telah diterimanya eksepsi dari para pihak tergugat yang menyatakan gugatan penggugat kurang pihak, maka gugatan penggugat dinyatakan tidak dapat diterima.

2. Saran

Majelis Hakim dalam mengambil sebuah keputusan haruslah mempertimbangkan semua fakta hukum yang ada. Baik fakta hukum tersebut sudah tercantum dalam gugatan ataupun fakta hukum yang ditemukan dalam proses persidangan. Serta hakim juga harus melihat lebih dalam terkait dampak yang terjadi akibat proses perkara yang terjadi.

Hak Asasi Manusia adalah konsep hukum yang menyatakan bahwa setiap manusia memiliki hak yang melekat pada dirinya, yang berlaku kapanpun, dimanapun dan kepada siapapun. Terhadap hal ini, negara berkewajiban melindungi dan memenuhi hak asasi manusia seluruh rakyatnya tanpa terkecuali, sebagaimana telah diamanatkan oleh Konstitusi Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Jurnal

- Abdul kadir Muhammad (2014). "Hukum Perdata Indonesia", Bandung: PT Citra Aditya Bakti
- Hutagalung (2010) " Praktik Peradilan Perdata Teknis Menangani Perkara di Pengadilan. Jakarta:Sinar Grafika Offset.
- Mertokusumo (2019). Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah, Yogyakarta:CV Maha Karya Pustaka
- Munir Fuady. Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sarwono (2011). Hukum Acara Perdata Teori dan Praktik. Jakarta:Sinar Grafika.
- Yahya Harahap (2017). Hukum Acara Perdata Tentang, Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan. Jakarta:Sinar Grafika.
- Salam, S. (2018). Perkembangan doktrin perbuatan melawan hukum penguasa. *Nurani Hukum*. Vol. 1 No. 1 Desember 2018. ISSN. 2655-7169, 37-38.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata (KUH Perdata)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Intenational Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah,

PP RI Nomor 62 Tahun 2018 Tentang Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Dalam Rangka Penyediaan Tanah Utuk Pembangunan Nasional

Perda Kota Bandar Lampung Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2011-2030 dan Putusan Pengadilan Negeri Tanjungkarang Nomor 168/Pdt-G/2018/PN.Tjk.

C. Internet

https://www.mongabay.co.id/2017/10/23/pengadilan-tinggi-kalteng-menangkan-gugatan-warga-atas-kasus-kebakaran-lahan-dan-hutan/amp/#aoh=1595594055501&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com&_tf=dari%20%251%24s

<https://metro.tempo.co/read/1027905/alasan-hakim-menangkan-gugatan-penggusuran-warga-bukit-duri>

D. Wawancara

Wawancara bersama Kuasa Hukum dalam Perkara Nomor:168/Pdt-G/2018/PN.Tjk atas Nama Kodri Ubadillah, S.H, Kantor YLBHI-LBH Bandar Lampung