



Vol.5 No.1, Oktober 2025, Hal. 40 – 60

Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah Dalam Perspektif Keperdataan Dan Administrasi Negara

Irfan Syafar ¹, Herman ², Firmansyah ³

Prodi Hukum Bisnis, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri
Makassar, Indonesia¹²³

Corresponding Author : irfan.syafar@unm.ac.id

Abstrak

Tindakan pemerintah dapat berimplikasi terhadap dua kondisi hukum yaitu aspek keperdataan dan administrasi negara yang memungkinkan pemerintah dalam kondisi tertentu dapat melakukan perbuatan melawan hukum sebagai subjek hukum (*Onrechtmatige Daad*) dan perbuatan melawan hukum sebagai organisasi (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dalam konteks keperdataan dan administrasi negara. Seyogyanya dapat memberikan deskripsi komprehensif atas tindakan pemerintah sebagai bentuk perbuatan melawan hukum pada saat pemerintah bertindak sebagai subjek hukum dan berperan sebagai organisasi institusi negara, sehingga membedakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah relevan dengan konsekuensi yuridisnya. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang substansial tentang fokus yang diteliti dengan memanfaatkan norma hukum, teori dasar, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai landasan untuk mengkristalisasi basis argumen yang valid sehingga dapat menjawab permasalahan yang diteliti. Penelitian ini menunjukkan bahwa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah harus dipahami secara integratif melalui dua perspektif utama: hukum keperdataan dan hukum administrasi negara. Dari perspektif keperdataan, penilaian terhadap PMH didasarkan pada

terpenuhi unsur perbuatan, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausalitas. Sementara dalam perspektif HAN, penilaian dilakukan melalui parameter kewenangan, prosedur, substansi, serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penelitian ini menyimpulkan bahwa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah merupakan fenomena hukum yang kompleks yang melibatkan unsur-unsur keperdataan dan administrasi negara. Pemerintah sebagai subjek hukum masyarakat wajib bertindak dalam koridor norma hukum yang berlaku, dan jika melanggar unsur-unsur perbuatan melawan hukum, dapat dikenai tanggung jawab perdata untuk mengganti kerugian yang dialami warga negara. Pendekatan yuridis yang inklusif terhadap perbuatan melawan hukum ini, yang memperhatikan tidak hanya aspek hukum formal tetapi juga normatif dan sosial, sangat diperlukan untuk menjamin keadilan substantif dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Kata Kunci: Perbuatan Melawan Hukum; Perdata; Pemerintahan; Administrasi Negara; Pejabat Administrasi.

Abstract

Government actions can have implications for two legal conditions, namely civil and state administration aspects, which allow the government, under certain conditions, to commit unlawful acts as a legal subject (*Onrechtmatige Daad*) and unlawful acts as an organization (*Onrechtmatige Overheidsdaad*). Specifically, this study aims to examine and analyze unlawful acts by the government in the context of civil and state administration. It should provide a comprehensive description of government actions as unlawful acts when the government acts as a legal subject and plays a role as a state institutional organization, thereby distinguishing the actions taken by the government relevant to their legal consequences.

This research is descriptive and analytical in nature, intended to provide a substantial overview of the focus of the research by utilizing legal norms, basic theories, and the principles of Good Governance as a basis for crystallizing a valid argument so as to answer the research questions.

This study shows that unlawful acts by the government must be understood integrally through two main perspectives: civil law and administrative law. From a civil law perspective, the assessment of unlawful acts is based on the fulfillment of the elements of action, fault,

loss, and causality. Meanwhile, from the perspective of administrative law, the assessment is carried out through the parameters of authority, procedure, substance, and the general principles of good governance.

This study concludes that unlawful acts by the government are a complex legal phenomenon involving elements of civil and administrative law. The government, as a subject of public law, is obliged to act within the corridor of applicable legal norms, and if it violates the elements of unlawful acts, it can be held civilly liable for compensating the losses suffered by citizens. An inclusive juridical approach to these unlawful acts, which considers not only formal legal aspects but also normative and social aspects, is essential to ensure substantive justice and accountability in government administration.

Keywords: Unlawful Acts; Civil Law; Government; State Administration; Administrative Officials.

PENDAHULUAN

Setiap subjek hukum pada dasarnya memiliki hak memiliki hak dan kepentingan yang bisa dipertahankan dari pihak manapun yang berpotensi merugikan atau melanggar hak serta kepentingan tersebut. Jika terjadi kerugian terhadap hak yang dimiliki, individu tersebut berhak untuk mengajukan gugatan secara perdata. Hal ini memungkinkan pihak yang melanggar hak tersebut untuk dikenakan kewajiban atas ganti rugi hilangnya atau berkurangnya pemanfaatan dari hak atau kepentingan yang dimaksud. Tradisi hukum romawi, tidak mengenal konsep gugatan melawan hukum, namun dalam konsep civil law, ketentuan mengenai perbuatan melawan hukum ini telah dirumuskan dan diatur secara jelas.¹

Perbuatan melawan hukum merupakan pelanggaran terhadap hak seseorang dan pengertian dari recht secara mendasar adalah hak. Dalam perbuatan melawan hukum hak dimaknai sebagai suatu kewenangan yang diberikan oleh hukum terhadap seseorang dengan membatasi hak orang lain atas hak tersebut.²

Konstruksi Perbuatan melawan hukum dapat dilihat berdasarkan pasal 1365 sampai 1380, bentuk pertama mengatur tentang hak-hak keperdataan yang dapat dinilai secara kasat mata secara materi dan dapat dilihat secara kasat mata, hak yang dimaksud tertuang dalam ketentuan undang-undang, seperti hak yang melekat pada kebendaan. Sedangkan bentuk kedua adalah kerugian yang berkaitan dengan hak atas tubuh dan

jiwa yang menimbulkan rasa sakit seperti penghinaan, dan luka yang ditimbulkan.

Pasal 1365 Kitab Undang -Undang Hukum Perdata di Indonesia menyatakan bahwa perbuatan melawan hukum adalah tindakan yang bertentangan dengan norma hukum, ketika seseorang melakukan perbuatan tersebut, ia diharuskan untuk mengganti kerugian yang timbul akibat tindakannya. Perbuatan melawan hukum ini berdampak signifikan terhadap hubungan antar individu dalam masyarakat. Oleh sebab itu, pemahaman yang komprehensif tentang dasar hukum, teori serta filosofi yang menjadi dasar perbuatan tersebut sangatlah penting.

Meyer berpendapat bahwa seseorang dapat dianggap menyalahgunakan haknya ketika ia bertindak sedemikian rupa sehingga menyebabkan kerugian bagi orang lain. Hal ini terjadi ketika terdapat pertentangan antara kepentingan yang seharusnya dipertahankan dan kepentingan lain yang terkena dampak negatif. Disisi lain, Scolten memandang penyalahgunaan hak sebagai tindakan yang dilakukan tanpa kepentingan yang sah untuk diri sendiri, dengan tujuan yang jelas untuk merugikan orang lain.³

Era modern saat ini, pemahaman yang konkrit mengenai konsep hukum sangatlah penting untuk menjaga keadilan dalam interaksi hukum termasuk dalam relasi hukum antara subjek hukum sebagai individu dan juga pemerintah sebagai subjek hukum. Selain sebagai penguasa, pemerintah juga bisa bertindak sebagai subjek hukum perdata, artinya pemerintah bertindak seperti individu atau badan hukum swasta dalam hubungan hukum yang bersifat privat. Dalam hal ini, pemerintah tunduk pada ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata pada umumnya. Pemerintah dapat melakukan perjanjian dengan pihak lain, seperti perusahaan atau individu, dalam bentuk kontrak pengadaan barang dan jasa, kontrak kerjasama dan sebagainya. Pemerintah yang dapat bertindak sebagai subjek hukum tentu dapat pula melakukan perbuatan hukum yang mengakibatkan terjadinya perbuatan melawan hukum.

Pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan negara memiliki kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya, pemerintah

diharapkan bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku, baik hukum administrasi negara, hukum tata negara, maupun hukum internasional. Namun, sering kali dalam praktiknya, tindakan pemerintah tidak selalu mencerminkan prinsip-prinsip hukum yang seharusnya berlaku. Salah satu bentuk penyimpangan yang sering terjadi adalah perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Istilah ini merujuk pada tindakan atau keputusan yang diambil oleh pemerintah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau prinsip-prinsip keadilan yang ada dalam sistem hukum suatu negara.

Pentingnya memahami perbuatan melawan hukum dalam perspektif hukum administrasi negara adalah untuk mengkaji sejauh mana tindakan pemerintah tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, serta dampaknya terhadap masyarakat dan legitimasi hukum negara. Dalam konteks hukum administrasi negara, perbuatan melawan hukum oleh pemerintah bukan hanya dapat mengganggu hak-hak warga negara, tetapi juga bisa merusak prinsip legalitas yang merupakan dasar dari pemerintahan yang baik.

Dalam hukum administrasi negara, pemerintah sebagai pengelola kekuasaan publik diharapkan bertindak sesuai dengan prinsip-prinsip legalitas, kepastian hukum, dan keadilan. Prinsip legalitas mengharuskan setiap tindakan pemerintah untuk berlandaskan pada undang-undang dan peraturan yang ada. Tindakan yang tidak sesuai dengan peraturan ini, baik secara eksplisit maupun implisit, dapat digolongkan sebagai perbuatan melawan hukum.

Sebagaimana dikemukakan oleh Purwadi, hukum administrasi negara bertujuan untuk memastikan bahwa setiap tindakan administratif yang diambil oleh pemerintah adalah sah dan tidak merugikan pihak lain. Perbuatan melawan hukum dalam konteks ini berhubungan erat dengan penyalahgunaan kekuasaan, dimana pemerintah bertindak di luar batas kewenangannya atau tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam banyak kasus, tindakan pemerintah yang dianggap melawan hukum ini tidak hanya merugikan individu atau kelompok tertentu, tetapi juga dapat merusak kepercayaan publik terhadap institusi negara itu sendiri.

Perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dapat terjadi dalam berbagai bentuk, mulai dari keputusan administratif yang tidak sesuai dengan hukum, penyalahgunaan wewenang, hingga tindakan yang bertentangan dengan hak asasi manusia. Sebagai contoh, dalam kasus-kasus penyalahgunaan kewenangan, pemerintah bisa saja mengeluarkan keputusan yang merugikan pihak tertentu meskipun tidak ada dasar hukum yang jelas untuk tindakan tersebut. Selain itu, keputusan-keputusan yang diskriminatif atau tidak adil terhadap warga negara juga bisa dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, karena bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar keadilan.

Menurut Sidharta, perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dapat dilihat dari dua perspektif utama: pertama, dari segi prosedural, yang mencakup ketidakpatuhan terhadap prosedur yang diatur dalam hukum administrasi negara; kedua, dari segi substansial, yang mencakup tindakan yang tidak sejalan dengan nilai-nilai dasar hukum, seperti hak asasi manusia, kepastian hukum, dan prinsip keadilan. Dalam penelitian ini, kedua perspektif tersebut akan dianalisis untuk memberikan pemahaman yang lebih luas tentang bagaimana perbuatan melawan hukum oleh pemerintah seharusnya ditangani dalam sistem hukum administrasi negara.

Melakukan identifikasi terhadap suatu tindakan pemerintah termasuk dalam kategori perbuatan melawan hukum bukanlah hal yang mudah. Hal ini sering kali bergantung pada interpretasi hukum dan kebijakan yang berlaku. Dalam banyak kasus, tindakan pemerintah yang dianggap melawan hukum tidak segera tampak, karena sering kali pemerintah memiliki kewenangan yang luas dan aturan yang bisa memberikan pembenaran bagi tindakan tersebut.

Pentingnya sistem pengawasan dan akuntabilitas dalam administrasi negara menjadi salah satu cara untuk mencegah terjadinya perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Pengawasan oleh lembaga-lembaga seperti Ombudsman, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial dapat menjadi saluran untuk mengevaluasi apakah tindakan pemerintah sudah sesuai dengan hukum dan prinsip-prinsip dasar demokrasi. Selain itu,

partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan juga sangat penting, agar tindakan pemerintah tetap dapat dipertanggungjawabkan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal yang berorientasi pada pendekatan terhadap berbagai norma-norma peraturan perundang-undangan termasuk Surat Edaran Mahkamah Agung, berbagai referensi hukum, jurnal-jurnal ilmiah hukum, berbagai teori hukum, asas-asas hukum. Pendekatan normatif dipergunakan untuk mendapatkan hal-hal yang bersifat teoritis, yaitu: asas, konsep-konsep, doktrin hukum dan isi kaidah hukum.¹⁰

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan undang-undang (statute approach). Artinya bahwa titik tolak kajiannya adalah hukum sebagai asas, norma, dan kaidah yaitu norma-norma atau aturan yang akan berpedoman sebagai suatu kajian terhadap norma hukum yang berlaku dan penerapannya dalam konteks perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (onrechtmatige overheidsdaad).

PEMBAHASAN

1. Konstruksi Perbuatan Melawan Hukum Pada Aspek Keperdataan dan Administrasi Negara.

Perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) merupakan konsep fundamental yang juga dikenal dalam lingkup hukum perdata yang diatur berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Pasal tersebut kemudian menyatakan bahwa “*Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena kesalahannya menerbitkan kerugian itu untuk menggantinya.*” Dengan demikian, perbuatan melawan hukum menimbulkan kewajiban untuk ganti rugi bagi pihak yang melakukan pelanggaran terhadap hak orang lain. Norma ini menjadi dasar tanggung jawab secara perdata yang lahir bukan karena suatu perjanjian, melainkan dari perbuatan yang menimbulkan kerugian terhadap orang lain.

Secara umum, perbuatan melawan hukum dapat diidentifikasi berdasarkan uraian unsur-unsurnya, hal demikian merujuk pada doktrin hukum yang menyebutkan bahwa terdapat empat unsur utama dalam perbuatan melawan hukum, yaitu: adanya suatu perbuatan; perbuatan tersebut melawan hukum; adanya kesalahan atau kelalaian dari pelaku; timbulnya kerugian pada pihak lain; dan terdapat hubungan kausalitas antara perbuatan dan kerugian yang timbul. (Subekti, 2010) Apabila keempat unsur ini terpenuhi, maka pihak yang dirugikan berhak menuntut ganti rugi melalui mekanisme gugatan perdata di pengadilan. Namun perlu juga dipahami bahwa unsur-unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang bersifat kumulatif, sehingga untuk dapat dikatakan perbuatan merupakan suatu perbuatan melawan hukum ke empat unsur tersebut harus terpenuhi. Tentu dalam suatu peristiwa adanya suatu perbuatan, lalu perlu dilihat apakah perbuatan tersebut merupakan perbuatan yang melawan hukum, kemudian apakah antara perbuatan dan kerugian memiliki hubungan kausalitas yang kuat sehingga jelas ada hubungan yang logis atas terjadinya kerugian.

Sehubungan dengan makna “melawan hukum” pada awalnya ditafsirkan secara sempit, yakni hanya mencakup tindakan yang bertentangan dengan undang-undang tertulis. Namun, melalui *Arrest Hoge Raad* tanggal 31 Januari 1919 dalam perkara *Lindenbaum vs Cohen*, pengertian tersebut mengalami perluasan makna. Dalam kasus tersebut, Hoge Raad (Mahkamah Agung Belanda) menyatakan bahwa perbuatan yang bertentangan dengan kepatutan, kesusilaan, atau norma-norma yang berlaku dalam masyarakat juga dapat dianggap sebagai perbuatan melawan hukum, meskipun tidak secara eksplisit diatur dalam undang-undang. Putusan tersebut menjadi pondasi penting dalam memahami makna perbuatan melawan hukum secara komprehensif, bahwa perbuatan yang melanggar nilai yang timbul dari konstruksi sosial masyarakat dan diakui kebenarannya dapat dianggap sebagai bentuk perbuatan yang melawan hukum. Hal demikian juga menambah kasanah pemahaman hukum perdata di Indonesia, yang masih mengadopsi sistem hukum Belanda.

Perluasan makna melalui putusan tersebut memiliki implikasi yuridis yang sangat besar, karena membuka ruang bagi pengadilan untuk menilai suatu perbuatan tidak hanya berlandaskan legalitas formal merujuk pada regulasi yang termaktub, tetapi juga dari segi moralitas dan kepatutan sosial. Artinya, suatu tindakan yang secara formal tidak melanggar peraturan tertulis dapat tetap dianggap melawan hukum jika melanggar asas keadilan dan etika sosial. (Soeroso, 2016) Dengan demikian, asas perlindungan terhadap hak-hak perdata individu semakin terlindungi, serta peran hakim menjadi lebih sentral dalam menilai sifat melawan hukum suatu perbuatan.

Menelisik dalam konteks hukum Indonesia saat ini, asas yang lahir dari kasus *Arrest Lindenbaum vs Cohen* memiliki relevansi dan dasar fundamental yang kuat. Putusan tersebut menghadirkan banyak putusan pengadilan, termasuk Mahkamah Agung Republik Indonesia, mengacu pada prinsip perluasan makna sifat melawan hukum tersebut. Hal ini penting dalam menghadirkan penegakkan keadilan substantif, terutama dalam kasus-kasus yang melibatkan pelanggaran hak warga oleh pihak pemerintah atau korporasi. Oleh sebab itu, *onrechtmatige daad* tidak hanya dipahami sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum tertulis secara legal normatif, tetapi juga sebagai bentuk pelanggaran terhadap norma kesusilaan, kepatutan, dan asas-asas umum yang hidup dalam masyarakat. (Salim HS, 2018) Dengan demikian, pengertian perbuatan melawan hukum dengan pendekatan perluasan makna mencakup dimensi moral, sosial, dan etika, menjadikannya alat hukum yang adaptif terhadap perkembangan sosial masyarakat.

Dalam kajian ilmu hukum dikenal ada tiga kategori dari perbuatan melawan hukum yaitu perbuatan melawan hukum karena kesengajaan, perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan (tanpa unsur kesengajaan maupun kelalaian), dan perbuatan melawan hukum karena kelalaian. (Fuady, 2005). Adanya tiga kondisi tersebut menentukan bahwa penilaian atas PMH dapat dipahami atas dasar situasi dan kondisi yang terjadi, sehingga pembebanan terhadap sanksi dapat diberikan atas dasar kondisi fakta yang terjadi.

Lebih jauh dalam konteks tindakan pemerintah, konsep ini berkembang ke ranah perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) di mana suatu tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat publik bisa dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila memenuhi unsur-unsur utama, yaitu adanya perbuatan melawan hukum, kesalahan (*culpa*), kerugian, dan hubungan kausalitas antara perbuatan dan kerugian. (Sari, 2020) Pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara juga melakukan perluasan terhadap unsur melanggar hukum yang tidak hanya melanggar undang-undang tetapi juga bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, hak subjektif orang lain, norma kesusilaan dan kepatutan dalam masyarakat. (Prang, 2013) Dalam hal ini pemerintah dapat dimintakan pertanggungjawaban karena dalam yurisprudensi dan teori hukum negara dipandang sebagai badan hukum publik dalam konteks keperdataan yang dimana negara sebagai pemegang kekayaan dapat dimintakan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan atas tindakan pemerintah.

Berdasarkan pendekatan yuridis, dapat dianalisis pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Tindakan Pemerintah dan/atau Pejabat yang Diduga Melakukan *Onrechtmatige Overheidsdaad* yang mengatur tentang prosedur dan kewenangan pengadilan terkait gugatan terhadap tindakan pemerintah. (Halim & Indrianto, 2022) Kendatipun pemerintah memiliki kekuasaan publik, kewenangannya tidak bersifat absolut dan dapat dibebankan tanggung jawab secara perdata apabila tindakannya memenuhi unsur perbuatan melawan hukum secara keperdataan.

Dalam praktiknya sebuah kajian menunjukkan bahwa gugatan PMH terhadap pelaksanaan lelang oleh pemerintah atau instansi negara telah diajukan ke pengadilan atas dasar bahwa proses lelang tidak sesuai dengan peraturan, mengabaikan unsur kepatutan dan menimbulkan kerugian terhadap pihak lain. Sebagai contoh, instansi semacam Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) mencatat bahwa pelaksanaan lelang yang tidak transparan dapat digugat dengan dasar Pasal 1365 KUHPerdata. (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, n.d.) Selain itu,

dalam sebuah riset ditemukan bahwa tindakan pemerintah yang gagal melakukan pemulihan lingkungan pasca kebakaran hutan dan lahan di wilayah tertentu di Indonesia diputus sebagai perbuatan melawan hukum oleh pengadilan, karena unsur kesalahan dan kerugian lingkungan leluhur pihak ketiga terpenuhi.(Wardhani, 2019) Hal ini menunjukkan bahwa ruang tanggung jawab perdata pemerintah masuk ke ranah kepentingan publik dan lingkungan, yang tidak terbatas pada hak perdata individu.

Beberapa perkara yang dapat dikategorikan sebagai PMH secara keperdataan seperti sengketa kepemilikan tanah, warga melayangkan gugatan terhadap pemerintah karena menggunakan tanah ulayat untuk kepentingan proyek pembangunan tanpa adanya ganti untung yang layak dan sesuai. Warga mengklaim kepemilikan sah atas tanah dan pemerintah dianggap melakukan perbuatan melawan hukum dengan mengambil secara sepihak. kasus yang cukup fenomenal juga dapat menjadi acuan PMH yang dilakukan oleh pemerintah yakni kasus lumpur panas di Sidoarjo yang disebabkan oleh kegagalan proyek yang dilakukan oleh pemerintah (pertamina), mengakibatkan warga mengalami kerugian materil dan immateril. Warga dapat melayangkan gugatan karena dampak buruk, seperti hilangnya hunian, mata pencaharian, dan kerusakan lingkungan yang berkepanjangan. Selain dari pada itu, kelalaian pemerintah yang menyebabkan kerugian atas kegagalannya memastikan keamanan sebuah proyek sehingga menimbulkan kecelakaan dan kerugian bagi warga.

Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) maupun Perbuatan Melawan Hukum (*onrechtmatige daad*) didasarkan pada dasar hukum yang sama, yaitu Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, namun mempunyai arah dan pengaturan yang berbeda. Untuk perbuatan melawan hukum secara keperdataan gugatannya dimasukan pada peradilan umum. sedangkan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, digugat melalui pengadilan Tata Usaha Negara. Jika perbuatan pemerintahan bersifat individual, kongkrit, dan final seperti, pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana diatur UU No. 5/1986 *joncto* UU No. 9/2004, *joncto* UU No. 51/2009. Sedangkan, bersifat umum dan abstrak, seperti, Bupati

mengeluarkan Peraturan Bupati dalam pelaksanaan suatu ketentuan peraturan daerah. Selanjutnya, yang bersifat umum dan kongkrit, seperti Bupati mengeluarkan pengaturan tentang izin untuk mendirikan pabrik cat yang disertai bermacam-macam syarat atau ketentuan-ketentuan, maka dapat dimungkinkan untuk digugat kepada peradilan umum.(Prang, 2013).

Sebagai simplifikasi atas perbedaan perbuatan melawan hukum secara perdata dan tata usaha negara dapat dibedakan berdasarkan artikel yang dituliskan oleh Muhammad Raziv Barokah dan Anna Erliyana bahwa pergeseran kompetensi absolut dari peradilan umum (PN) ke peradilan tata usaha negara (PTUN) dalam hal memeriksa, mengadili, dan memutus gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) berdasarkan Perma No 2 Tahun 2019 memunculkan 2 (dua) persoalan utama yakni perbedaan parameter penilaian atas tindakan pemerintah dari segi hukum perdata dengan hukum administrasi negara dan pengurangan secara signifikan terkait jangka waktu mengajukan gugatan dari 30 (tiga puluh) hari menjadi 90 (sembilan puluh) hari. Penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat perbedaan parameter penilai Gugatan PMH di PN dan PTUN, dimana PN menggunakan 4 parameter alternatif berupa pertentangan dengan 1) peraturan perundang-undangan; 2) hak subjektif orang lain; 3) kesusilaan; atau 4) kepatutan, sedangkan PTUN menggunakan 5 parameter alternatif berupa 1) peraturan perundang-undangan; 2) AUPB; 3) kewenangan; 4) prosedur; atau 5) substansi. Idealnya, PTUN juga mengadopsi parameter dari PN mengenai bersifat melawan hukum agar parameter pengujian di PTUN juga mencakup hukum tidak tertulis sehingga ada perluasan makna sebagai dasar dalam menafsirkan perbuatan melawan hukum.(Barokah & Erliyana, 2021)

Mengingat relevansi saat ini dengan meningkatnya tuntutan akuntabilitas publik dan kesadaran atas hak warga negara terkait konsep perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dalam keperdataan menjadi instrumen penting untuk menghadirkan keadilan substantif. Pemerintah sebagai subjek hukum tidak kebal terhadap konsekuensi perdata jika melakukan tindakan yang melanggar hak atau menimbulkan kerugian.

Dengan demikian, pemahaman unsur, prosedur, dan praktik gugatan PMH penting baik bagi praktisi hukum maupun warga negara guna memastikan prinsip *equality before the law* dan terlaksananya akuntabilitas pemerintahan yang baik dan benar.

Perbuatan melawan hukum dalam ranah administrasi negara memiliki karakteristik unik sebagai bentuk tanggung jawab hukum negara yang berbeda dari perbuatan melawan hukum secara umum dalam hukum perdata biasa. Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara (HAN), perbuatan melawan hukum oleh pemerintah atau pejabat publik (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) merupakan tindakan yang tidak hanya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), seperti asas legalitas, asas kepastian hukum, asas keadilan, transparansi, dan proporsionalitas. Sesuai dengan Putusan Mahkamah Agung nomor 2 Tahun 2019, tindakan pemerintah yang dianggap melawan hukum harus memenuhi unsur utama yakni adanya tindakan yang melanggar norma hukum atau kewenangan, kesalahan atau kelalaian, kerugian yang timbul, serta hubungan kausalitas yang nyata antara perbuatan dan kerugian.

Hal penting dalam konstruksi ini adalah keberadaan dua dimensi yang harus diperhatikan: dimensi prosedural, yang menilai kepatuhan terhadap proses administrasi dan otoritas yang diberikan oleh undang-undang, serta dimensi substansial, yang fokus pada keadilan dan kepatutan dari isi keputusan atau tindakan pemerintah, terutama jika menyangkut hak fundamental warga negara. Pemerintah sebagai subjek hukum masyarakat mempunyai kewenangan yang dibatasi oleh norma hukum, sehingga dimaksud kewenangan atau pelanggaran aturan baik secara prosedural maupun substantif dapat berujung pada konsekuensi hukum, termasuk kewajiban ganti kerugian.

Perluasan konsep perbuatan melawan hukum dalam administrasi negara ini juga memandang bahwa pemerintah tidak hanya bertanggung jawab atas kerugian materiil, tetapi juga kerugian immaterial maupun kerugian kolektif yang berdampak pada kepentingan publik. Oleh karena itu, mekanisme pengawasan dan cara penyelesaian melalui pengadilan tata usaha negara (PTUN) menjadi instrumen penting guna menjaga

akuntabilitas publik dan penegakan hukum administrasi. Pendekatan ini tidak hanya mengandalkan norma tertulis, tetapi juga prinsip tata kelola pemerintahan yang baik yang menuntut transparansi, partisipasi masyarakat, dan akuntabilitas dalam setiap tahap penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara yang lebih luas, konstruksi perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) bertumpu pada tiga pilar utama yaitu: kewenangan, prosedur, dan substansi. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan publik wajib menjamin bahwa setiap tindakan administrative, baik berupa keputusan tertulis, tindakan faktual, maupun kebijakan, harus dilaksanakan dalam koridor hukum positif dan asas pemerintahan yang baik.

Pertama, aspek kewenangan (*bevoegdheid*) menjadi elemen mendasar. Kewenangan dibedakan menjadi kewenangan atributif, delegatif, dan mandat. Penyimpangan terhadap sumber kewenangan ini dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau tindakan melampaui wewenang (*exces de bevoegdheid*). Penyimpangan tersebut tidak hanya menghasilkan cacat administratif, tetapi juga memenuhi unsur perbuatan melawan hukum jika menimbulkan kerugian bagi warga negara.

Kedua, aspek prosedur menjadi instrumen untuk melindungi hak-hak warga negara. Prosedur administratif seperti asas mendengar (*audi alteram partem*), pemberitahuan (*notification*), dan kewajiban memberikan alasan (*beginselflicht tot motivering*) wajib dipenuhi. Keputusan yang diambil tanpa prosedur yang benar dianggap cacat hukum dan dapat mengakibatkan pertanggungjawaban negara.

Ketiga, aspek substansi merujuk pada materi keputusan administratif. Suatu keputusan yang substansinya tidak adil, diskriminatif, tidak proporsional, atau tidak memenuhi asas kecermatan dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum. Pengujian substansi ini kemudian dievaluasi menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Dengan demikian, konstruksi perbuatan melawan hukum dalam perspektif HAN tidak hanya menilai tindakan pemerintah dari sisi “melanggar undang-undang”, tetapi juga mencakup pelanggaran norma-norma administratif yang bersifat terbuka dan dinamis sesuai perkembangan doktrin hukum publik.

AUPB memberi ruang bagi hakim untuk menilai tindakan pemerintah secara lebih progresif. Penerapannya tidak hanya berdasarkan undang-undang positif, tetapi juga pada doktrin, yurisprudensi, dan nilai-nilai etik administrasi publik.

Beberapa AUPB yang sering dijadikan dasar pertimbangan pengadilan:

- a) Asas kepastian hukum: tindakan pemerintah harus konsisten dan dapat diprediksi.
- b) Asas kecermatan: keputusan harus dibuat setelah mempertimbangkan seluruh fakta material.
- c) Asas proporsionalitas: tindakan harus seimbang antara tujuan dan dampak.
- d) Asas larangan penyalahgunaan wewenang: pejabat dilarang menggunakan kewenangan untuk tujuan selain kepentingan umum.
- e) Asas akuntabilitas: setiap tindakan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral.

Pelanggaran terhadap salah satu asas tersebut telah berulang kali dinyatakan sebagai bentuk *onrechtmatige overheidsdaad* dalam putusan-putusan PTUN dan Mahkamah Agung.

Posisi PERMA No. 2 Tahun 2019 dalam membangun konstruksi PMH Pemerintah menunjukkan bahwa PERMA ini memberikan kepastian hukum dalam menentukan kompetensi PTUN untuk memeriksa tindakan pemerintah yang merugikan warga negara. PERMA ini memperluas objek sengketa sehingga meliputi keputusan dan tindakan faktual pemerintah. Ruang lingkup ini sangat sesuai dengan tujuan perlindungan hak warga negara dalam HAN.

Dengan demikian, konstruksi PMH pemerintah di Indonesia kini lebih terstruktur dan memiliki basis normatif kuat, yang menjamin

keseimbangan antara kewenangan pemerintah dan perlindungan hak warga.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, penerapan asas *good governance* bukan hanya persoalan kepatuhan terhadap norma hukum, tetapi juga tentang pembangunan budaya akuntabilitas, keterbukaan, dan partisipasi publik sebagai pengawasan sosial agar tindakan pemerintah tetap dalam koridor kewenangan yang diberikan dan tidak merugikan hak-hak warga negara. Dengan demikian, administrasi negara yang menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas akan meminimalkan risiko tindakan maladministrasi yang berakhir pada gugatan hukum dan kerusakan kepercayaan publik.

2. Upaya Preventif dalam Melakukan Pencegahan Tindakan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah

Upaya preventif dalam konteks perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak pemegang hak warga negara yang timbul akibat tindakan penyelenggaraan negara yang keliru. Secara konseptual, tindakan pemerintah yang menimbulkan kerugian warga negara dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila memenuhi unsur-perbuatan seperti melawan hukum, kesalahan, kerugian, dan kausalitas. Oleh sebab itu, langkah preventif diarahkan untuk meniadakan atau meminimalkan timbulnya unsur-unsur tersebut sebelum terjadi.

Salah satu instrumen utama tindakan preventif adalah penerapan asas pemerintahan yang baik (*good governance*) dan transparansi dalam penyelenggaraan publik. Asas ini mencakup kewajiban pemerintah untuk menjalankan wewenang secara tepat, adil, terbuka, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sehingga kemungkinan risiko untuk melakukan tindakan yang melawan hukum dalam ruang lingkup keperdataan dapat minimalisir. Pendekatan ini penting karena, sebagaimana dikemukakan dalam penelitian ini, pemerintah sebagai badan hukum publik juga dapat dikenai tanggung jawab perdata apabila

tindakannya menimbulkan kerugian bagi warga negara. (Hardianti & El Rahman, 2018)

Dalam tataran praktik, upaya preventif juga mencakup tahap perencanaan dan pengambilan keputusan yang cermat dan didukung analisis dampak seperti analisis risiko, analisis dampak administratif, lingkungan, dan sosial. Sebagai sampel, dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah diwajibkan mengembangkan perangkat yang bersifat preemptif, preventif, dan proaktif. Dengan demikian, pemerintah sebelum bertindak memiliki jaring antisipatif dalam mempertimbangkan potensi kerugian terhadap pihak lain agar tidak menimbulkan perbuatan melawan hukum. (Shidarta, 2010)

Preventif juga dapat diwujudkan melalui mekanisme partisipatif dan pengawasan publik, misalnya keterlibatan masyarakat, akses informasi, evaluasi publik terhadap kebijakan atau proyek pemerintah. Dengan partisipasi publik, potensi tindakan yang menimbulkan kerugian atau melampaui kewenangan bisa terdeteksi lebih awal. Mekanisme demikian menegaskan bahwa proses penyelenggaraan pemerintahan tidak harus bersifat tertutup, melainkan terbuka terhadap kontrol sosial yang dapat mengurangi risiko gugatan perdata terhadap pemerintah.

Kejelasan regulasi dan harmonis antara peraturan hukum perdata, peraturan administrasi negara, dan putusan yurisprudensi termasuk bagian dari strategi upaya preventif. Ketidakjelasan kewenangan atau tumpang tindihnya regulasi merupakan sumber tindakan pemerintah yang tidak terarah dan lemah dalam landasan hukum yang sangat mungkin menimbulkan masalah. Oleh sebab itu, pembentukan pedoman internal pemerintahan dan penerapan SOP (*standard operating procedures*) yang konsisten dan sesuai hukum sangat diperlukan agar tindakan pemerintah tidak melampaui kewenangan atau melanggar hak warga negara.

Secara holistik, upaya preventif dalam ranah perdata untuk mencegah PMH oleh pemerintah bukan hanya soal kepatuhan terhadap norma tertulis, tetapi juga soal kesadaran institusional, transparansi, partisipasi publik, dan budaya akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara. Dengan menerapkan strategi-strategi tersebut secara konsisten, pemerintah dapat meminimalisir risiko perbuatan yang melampaui

kewenangan atau menimbulkan kerugian warga negara sehingga tercapai keadilan substantif dan perlindungan hak individu secara kolektif.

Upaya preventif dalam konteks menghindari tindakan melawan hukum oleh pemerintah harus dimulai dengan penerapan prinsip-prinsip hukum administrasi negara yang mengedepankan asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam perspektif HAN, tindakan preventif bukan hanya sebatas kepatuhan formal terhadap peraturan-peraturan-undangan, melainkan harus menyentuh aspek substansial berupa pembentukan budaya pemerintahan yang transparan, akuntabel, partisipatif, dan berorientasi pada pelayanan publik yang adil.

Langkah konkret preventif meliputi kebijakan perencanaan dan pengambilan keputusan administratif yang didasarkan pada analisis dampak yang menyeluruh, termasuk kajian risiko hukum, sosial, dan lingkungan. Analisis penerapan ini mendorong pengambilan keputusan yang mempertimbangkan potensi kerugian bagi warga negara dan masyarakat sehingga dapat meminimalkan risiko penyimpangan atau maladministrasi. Selain itu, mekanisme kontrol internal seperti pengawasan oleh inspektorat, auditor pemerintah, serta lembaga eksternal seperti Ombudsman dan Mahkamah Agung memberikan fungsi kontrol yang mencegah tindakan mengacu pada kewenangan dan kelalaian.

Partisipasi publik dan akses informasi publik juga merupakan instrumen strategi preventif dalam HAN. Dengan memberikan ruang yang memadai bagi masyarakat untuk mengawasi dan memberi masukan terhadap kebijakan atau tindakan pemerintah, potensi kesalahan atau tindakan yang melanggar hukum dapat dideteksi dan diperbaiki sejak dini. Hal ini menegaskan bahwa penyelenggaraan negara harus bersifat terbuka dan responsif terhadap aspirasi masyarakat demi menjaga kepercayaan dan legitimasi pemerintahan.

Terakhir, harmonisasi regulasi dan standar operasional prosedur (SOP) menjadi pelestarian upaya pencegahan, untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan inkonsistensi dalam pelaksanaan tugas. Kepastian hukum bagi pejabat publik akan mengarahkan pada tindakan yang sesuai koridor hukum sehingga mengurangi risiko gugatan perbuatan melawan hukum administratif dan perdata.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah harus dipahami secara integratif melalui dua perspektif utama: hukum keperdataan dan hukum administrasi negara. Dari perspektif keperdataan, penilaian terhadap PMH didasarkan pada terpenuhinya unsur perbuatan, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausalitas. Sementara dalam perspektif HAN, penilaian dilakukan melalui parameter kewenangan, prosedur, substansi, serta asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Konstruksi perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dalam HAN memberikan ruang pengawasan yang lebih progresif karena memasukkan aspek kewenangan dan etika administrasi publik. Dengan terbitnya PERMA No. 2 Tahun 2019, pengawasan terhadap tindakan pemerintah menjadi lebih komprehensif dengan diberikan kewenangan kepada PTUN untuk menguji tidak hanya keputusan tertulis tetapi juga tindakan faktual. Upaya preventif untuk mencegah terjadinya PMH oleh pemerintah perlu diperkuat dengan penerapan AUPB, peningkatan kualitas tata kelola administrasi, kejelasan SOP, transparansi pengambilan keputusan, serta partisipasi masyarakat. Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa keberhasilan pemerintahan yang akuntabel sangat bergantung pada keselarasan antara kepastian hukum, integritas kewenangan, dan mekanisme kontrol publik.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah merupakan fenomena hukum yang kompleks yang melibatkan unsur-unsur keperdataan dan administrasi negara. Pemerintah sebagai subjek hukum masyarakat wajib bertindak dalam koridor norma hukum yang berlaku, dan jika melanggar unsur-unsur perbuatan melawan hukum, dapat dikenai tanggung jawab perdata untuk mengganti kerugian yang dialami warga negara. Pendekatan yuridis yang inklusif terhadap perbuatan melawan hukum ini, yang memperhatikan tidak hanya aspek hukum formal tetapi juga normatif dan sosial, sangat diperlukan untuk menjamin keadilan substantif dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Upaya preventif yang efektif harus dianut melalui penerapan konsep good governance, transparansi, partisipasi publik, serta harmonisasi regulasi untuk menghindari tumpang tindih kewenangan yang dapat menyebabkan pelanggaran hukum. Dengan demikian, pemerintah tidak hanya menghindari risiko hukum, tetapi juga memastikan pelaksanaan fungsi publik yang adil dan benar demi terciptanya kepercayaan publik dan stabilitas hukum negara.

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pembuat kebijakan dan pengajar dalam mengembangkan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas pemerintah serta memperkuat perlindungan hukum warga negara dari tindakan melawan hukum oleh pemerintah. Temuan ini menjadi kontribusi penting bagi pengembangan hukum administrasi dan perdata, khususnya dalam konteks penegakan tanggung jawab pemerintah terhadap tindakan yang merugikan warga negara. Implikasi praktis dari penelitian ini mendorong pembuat kebijakan untuk memperkuat mekanisme pencegahan maladministrasi dan meningkatkan kapasitas aparatur pemerintahan dalam menjalankan tugas dengan integritas dan kepatuhan hukum yang tinggi.

SARAN

1. Pemerintah perlu mengoptimalkan penerapan AUPB dalam setiap pengambilan keputusan administratif sebagai langkah preventif.
2. Diperlukan peningkatan kapasitas aparatur pemerintah dalam memahami batas batas kewenangan agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan.
3. Perlu harmonisasi regulasi antara hukum perdata dan hukum administrasi negara, terutama terkait tata cara gugatan PMH.
4. Masyarakat perlu diberikan ruang partisipasi dan akses informasi yang memadai agar dapat turut mengawasi setiap tindakan pemerintah. Dengan langkah-langkah ini, diharapkan profesi hukum di Indonesia dapat menjadi lebih berintegritas dan dipercaya oleh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Barokah, M. R., & Erliyana, A. (2021). Pergeseran Kompetensi Absolut Dari Peradilan Umum Ke Peradilan Tata Usaha Negara: Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad). *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(4), 824–848.
- Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. (n.d.). Gugatan perbuatan melawan hukum pada pelaksanaan lelang. Retrieved November 2, 2025, from <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13446/Gugatan-Perbuatan-Melawan-Hukum-pada-Pelaksanaan-Lelang.html>
- Fuady, M. (2005). Perbuatan melawan hukum: Pendekatan kontemporer. PT Citra Aditya Bakti.
- Halim, C., & Indrianto, A. (2022). Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad) Dalam Putusan Pengadilan: Sebuah Studi Kasus. *Justitia et Pax*, 38(1).
- Hoge Raad. (1919, January 31). *Lindenbaum v. Cohen*, Nederlandse Jurisprudentie 1919, 161.
- Hardianti, I., & El Rahman, T. (2018). Tanggung jawab keperdataan negara atas perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (Master's thesis, Universitas Gadjah Mada).
- Maulana, A., Rahman, A., Aulia, N. A., Nur, A., Firmansyah, M., & Gunawan, B. A. (2024). PARADIGMA PENANGGULANGAN BENCANA: TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAERAH DAN MITIGASI BERBASIS KEARIFAN LOKAL. *Collegium Studiosum Journal*, 7(2), 667-677.
- Prang, A. J. (2013). Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheids Daad). *Jurnal Transformasi Administrasi*, 3(2), 571–590.
- Sari, I. (2020). Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam hukum pidana dan hukum perdata. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 11(1).
- Shidarta, S. (2010). Perbuatan Melawan Hukum Lingkungan Penafsiran Ekstensif dan Doktrin Injuria Sine Damno. *Jurnal Yudisial*, 3(1), 60–77.
- Subekti. (2010). Hukum perjanjian. Intermasa.
- Soeroso, R. (2016). Pengantar ilmu hukum. Sinar Grafika.
- Salim, H. S. (2018). Hukum perdata dalam teori dan praktik. Sinar Grafika.
- Wardhani, W. (2019). *Unsur kesalahan dalam gugatan perbuatan melawan hukum (Onrechtmatige Daad) pada sengeкта lingkungan hidup (putusan nomor 118/pdt. g/lh/2016/pn. plk)*.