

**ONRECHTMATIGE OVERHEIDSDAAD DALAM  
PRAKTEK PERADILAN NEGARA HUKUM  
INDONESIA**

**(Studi Putusan Pengadilan Negeri Manado  
Nomor: 415/Pdt.G/2015/PN. Mnd Tanggal 19  
Mei 2016)<sup>1</sup>**

**Oleh: Maximus Watung<sup>2</sup>**

**Komisi Pembimbing:**

**Dr. Ronny A. Maramis, S.H., M.H (Ketua)**

**Prof. Dr. Wulanmas A.P.G. Frederik, S.H., M.H  
(Anggota)**

**ABSTRAK**

Esensi konsep negara hukum adalah pembatasan kekuasaan negara (pemerintah) dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan melalui hukum. Kekuasaan harus berada di bawah hukum, sesuai peraturan perundang-undangan. Kekuasaan politik dan birokrasi dibatasi selain dengan cara memisahkan kekuasaan negara (*separation of power*) dalam tiga bentuk yaitu legislatif (*la puissance legislative*), eksekutif (*la puissance executive*) dan yudikatif (*la puissance de juger*), juga melalui kontrol yuridis oleh pengadilan. Keputusan dan/atau ketetapan tidak otomatis menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara (TUN). Sebab, disamping sengketa kepegawaian, syarat mutlak bagi adanya sengketa TUN adalah adanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat konkrit, individual dan final. Alinea ke-9 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menegaskan bahwa apabila ada sengketa TUN yang tidak menjadi wewenang PTUN, diselesaikan oleh Peradilan Umum. Penyalahgunaan kekuasaan (*abus depouvoir, détournement de pouvoir*) atau sewenang-wenang (*willekeur*) atau melampaui wewenang (*ultra vires*) dapat diuji melalui gugatan *onrechtmatige overheidsdaad*

**Kata Kunci:** Negara hukum, *Onrechtmatige overheidsdaad*, Putusan.

<sup>1</sup> Artikel Tesis.

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, NIM. 16202108009

**A. Pendahuluan**

Konkrit kehadiran negara dirasakan melalui pemerintahan yang dipahami melalui dua pengertian, yakni dalam arti fungsi pemerintahan (kegiatan pemerintah) dan organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan)<sup>3</sup>. Kekuasaan negara dalam usaha mengabdikan kepada kepentingan umum harus berada di bawah hukum, begitu gagasan filsuf Inggris, John Locke (1632-1704) yang dianggap menjadi perintis jalan negara hukum<sup>4</sup>. Pemikiran ini menjadi roh yang menjiwai teori kedaulatan hukum, bahwa bukan negara tetapi hukumlah yang berdaulat, seperti dikemukakan oleh Hugo Krabbe (1857-1936) sehingga menimbulkan bentuk negara hukum<sup>5</sup>

Hukum ditempatkan di atas segalanya di dalam menjalankan roda pemerintahan, penyusunan undang-undang maupun pengadilan, begitulah arti negara hukum. Pemerintah maupun warga masyarakat sangat patuh terhadap hukum yang ditetapkan oleh negara<sup>6</sup>. Ada 3 (tiga) aliran utama negara hukum, yaitu: 1) aliran Eropa Kontinental; 2) aliran Anglo Saxon, dan 3) Komisi *Juris Internasional*.

Freidrich Julius Stahl mewakili aliran Eropa Kontinental, dalam karyanya *Philosophie des rechts* yang diterbitkan tahun 1987, menyebutkan unsur-unsur *rechtstaat* meliputi:

1. Pengakuan/perlindungan hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan (*separation of power/trias politica*);
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*); dan
4. Peradilan tata usaha Negara.

Pandangan Stahl dianggap sebagai landasan teori dan keharusan normatif bagi pembentukan lembaga peradilan administrasi sebagai salah satu unsur pokok negara hukum<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Johannes Usfunan. 2002. *Perbuatan Pemerintah Yang Dapat Digugat*. Jakarta. Djambatan. hlm.14

<sup>4</sup> Theo Huijbers. 1982. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta. Yayasan Kanisius. hlm. 82

<sup>5</sup> Abdul Mukthie Fadjar. 2016. *Sejarah, Elemen Dan Tipe Negara Hukum*. Malang. Setara Press. hlm.13

<sup>6</sup> H. Salim HS & Erlies Septiana Nurbani. 2016. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis. Buku Ketiga. Cetakan I. Jakarta. Rajawali Pers*. hlm. 1

<sup>7</sup> W. Riawan Tjandra. 2015. *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*. Edisi Revisi. Cetakan ke-10. Yogyakarta. Cahaya Atma Pustaka. hlm. 3

Aliran *rule of law* dipelopori oleh Albert Venn Dicey, dalam karyanya *Introduction to the Study of the Constitution*, diterbitkan pertama kali tahun 1885 menyebutkan 3 (tiga) unsur pokok dari negara hukum versi Anglo Saxon, meliputi:

1. *Supremacy of law*, supremasi hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
2. *Equality before the law*, adanya kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun pejabat; dan
3. *Constitution based on individual rights and enforced by the courts*, adanya penegakan serta perlindungan hak-hak manusia melalui konstitusi dan keputusan-keputusan pengadilan<sup>8</sup>.

*The Internasional Commission of Jurists* mengemukakan 3 (tiga) elemen atau ciri atau unsur-unsur dari sebuah negara hukum yang sama pentingnya dengan kedua aliran terdahulu, sebagai berikut:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*)

Tumbuh dan berkembang secara partikular dengan istilah dan makna berbeda-beda mengikuti tradisi negara-negara<sup>9</sup>, konsepsi negara hukum pada dasarnya mempunyai esensi yang sama, yaitu berhubungan erat dengan pembatasan kekuasaan guna mencegah terjadinya tindakan penguasa yang sewenang-wenang (*willekeur*) atau melampaui wewenang (*ultra vires*) atau *tiranis*. Kekuasaan yang luas dimiliki oleh penguasa/pemerintah harus dibatasi, karena berpotensi disalahgunakan. Keputusan dan/atau penetapan dengan landasan kebijakan (*beleid*) yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara pada prakteknya seringkali dipahami secara keliru, bahkan mengarah pada fenomena *fallacy* yang

disebut *contradictio in terminis*<sup>10</sup>. Alasan demi kepastian hukum dan untuk kepentingan masyarakat, justru sebaliknya yang terjadi kebutuhan akan rasa keadilan, perlindungan, kenyamanan yang harusnya diterima dan dirasakan oleh masyarakat baik secara individu maupun kolektif dikorbankan. Peraturan formal yang berlaku/hukum positif (*ius constitutum*) sering dilanggar sehingga menimbulkan kerugian pada warga masyarakat termasuk badan hukum perdata.

Keputusan dan/atau penetapan tidak otomatis menimbulkan sengketa Tata Usaha Negara (TUN) yang diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebab kewenangan PTUN terbatas hanya mengadili sengketa kepegawaian dan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat konkrit, individual dan final sebagaimana ditentukan dalam 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, sebelumnya diatur dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; dikurangi keputusan-keputusan seperti disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang yang sama; dan ditambah keputusan fiktif negatif Pasal 3 serta secara langsung dibatasi keputusan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, secara tidak langsung dibatasi kualifikasi subjek dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan jumlah ganti rugi yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara. Sesuai perkembangan praktek peradilan, penyelesaian sengketa diluar kompetensi PTUN dilakukan dengan mengajukan gugatan *onrechtmatige overheidsdaad* ke Pengadilan Negeri karena badan hukum publik sebagai subyek hukum bersama-sama dengan subyek hukum "orang" terhadapnya dapat diterapkan ketentuan Pasal 1365 KUHPperdata.

<sup>8</sup> Zahermann Armandz Muabezi. *Negara berdasarkan hukum (rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (machtsstaat), Rule of Law And Not Power State. Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 6 Nomor 3, November 2017 :421-446. <http://jurnalhukumdandanperadilan.org/index.php/jurnalhukumpredadilan>, diakses pada hari Jumat, 23 Februari 2018 pukul 06:08 wita.hlm. 427*

<sup>9</sup> Krishna Djaya Darumurti. 2016. *Diskresi Kajian Teori Hukum*. Cetakan ke-1. Yogyakarta. Genta Publishing. hlm. 12

<sup>10</sup> Krishna Djaya Darumurti. *Ibid.* hlm. v

Bagir Manan berpendapat, kekuasaan perlu dibatasi. Ia mengutip ungkapan Lord Acton yang berbunyi: “*power tends to corrupt absolute power corrupts absolutely*” sebagai lonceng pengingat yang akan selalu dibunyikan ketika terjadi tindakan penyalahgunaan kekuasaan, tindakan penguasa yang sewenang-wenang atau melampaui wewenang atau *tiranis*<sup>11</sup>. Konsep negara hukum erat kaitannya dengan pemisahan/pembatasan kekuasaan. Katanya ada 5 (lima) cara untuk membatasi kekuasaan, sebagai berikut<sup>12</sup>:

1. Melalui konsep rincian (merinci) lingkungan wewenang setiap lingkungan jabatan (organ) dan/atau pemangku jabatan (pejabat).
2. Konsep negara hukum, tidak ada wewenang kecuali yang ditentukan oleh hukum.
3. Konsep negara berkonstitusi (konstitusionalisme), esensi dari konstitusionalisme adalah *limited government*.
4. Paham hak asasi manusia.
5. Paham demokrasi atau kedaulatan rakyat.

Sementara itu, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa salah satu “musuh terselubung” adalah perbuatan-perbuatan yang ingin dimasukkan ke dalam kategori korupsi kekuasaan, yaitu pelaksanaan kekuasaan publik mana pun dan pada tingkat mana pun, yang berkualitas jahat, tidak jujur, lemah empati, tidak bermutu, dan merusak kepercayaan publik. Ia adalah penggunaan kekuasaan secara sewenang-wenang (*willekeur*), ceroboh, melakukan pekerjaan/proyek di bawah standar, bekerja asal-asalan, tidak peduli perasaan rakyat, dan sebagainya<sup>13</sup>.

## B. Perumusan Masalah

1. Perbuatan/tindakan penguasa/pemerintah yang bagaimanakah dapat dikategorikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad*?
2. Bagaimana *ratio decidendi* pertimbangan hakim berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor: 415/Pdt.G/2015/PN.Mnd tanggal 19 Mei

<sup>11</sup> Bagir Manan. 2013. *Pemisahan kekuasaan dan checks and balances dalam UUD 1945*. Varia Peradilan No.334 September 2013. hlm.12-13

<sup>12</sup> Bagir Manan. *Ibid*. hlm.13-16

<sup>13</sup> Satjipto Rahardjo. 2010. *Penegakan hukum progresif*. Jakarta. Penerbit Buku Kompas. hlm.150.

2016 dihubungkan dengan kriteria *onrechtmatige overheidsdaad*?

## C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari diadakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa kriteria perbuatan/tindakan penguasa/pemerintah yang bagaimana dapat dikualifikasikan atau masuk dalam kategori sebagai perbuatan melanggar hukum oleh penguasa/pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).
2. Untuk mengetahui dan menganalisa bagaimana konsepsi dan kriteria perbuatan melanggar hukum oleh penguasa/pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) diterapkan dalam praktek hukum oleh lembaga peradilan (*law in action*), khususnya dalam putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor: 415/Pdt.G/2015/PN.Mnd tanggal 19 Mei 2016.

## D. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) atau yuridis normatif yang melihat, menelaah dan menginterpretasikan hal-hal bersifat teoritis masuk ke dalam peristiwa atau kasus konkrit. Caranya dengan melakukan inventarisasi hukum positif dan pendapat-pendapat dan/atau ajaran-ajaran para sarjana (doktrinal) serta sejumlah putusan pengadilan yang mempunyai relevansi erat dan dampak mempengaruhi perkembangan hukum.

## Hasil dan Pembahasan

1. Perkembangan Kriteria *Onrechtmatige Overheidsdaad*

Konsep *onrechtmatige overheidsdaad* merupakan perluasan (*ekstensief*) dari *onrechtmatige daad* yang yuridis normatif bersumber dari Pasal 1365 KUHPPerdata. Menurut R. Wiryono Prodjodikoro<sup>14</sup> perbuatan melanggar hukum merupakan istilah “*technis juris*” yang arti sebenarnya secara tepat hanya mungkin didapatkan dari peninjauan tujuan Pasal 1365 KUHPPerdata.

<sup>14</sup> Rachmat Setiawan. 1982. *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*. Bandung. Alumni. hlm. 7

Istilah bahasa Belanda “*onrechtmatige daad*” diterjemahkan dalam banyak versi ke bahasa Indonesia. Misalnya: perbuatan melanggar hukum (R. Wirjono Prodjodikoro, begitu pula dengan Sudargo Gutama<sup>15</sup>), perbuatan yang bertentangan dengan asas-asas hukum (Utrecht), tindakan melawan hukum (Sudirman Kartohadiprojo), perbuatan melawan hukum (M.A Moegni Djojodirdjo). Prakteknya, penggunaan ragam versi istilah ini masih bercampur baur dan tidak ada yang mengganggu gugat.

Penulis sendiri lebih cenderung menggunakan istilah “melanggar hukum” mengacu pada terjemahan kata *onrechtmatigheid* dan *onrehtmatigheden*, yang masing-masing diterjemahkan sebagai sifat melanggar hukum dan pelanggaran hukum<sup>16</sup>, bukan sifat melawan hukum atau perlawanan hukum. Ditambah lagi *onrechtmatige daad* dasar pengaturannya di Pasal 1365 KUHPerdara lebih luas, bukan di KUHPidana yang dibatasi oleh asas legalitas: *nullum delictum nulla poena sine preavia lege poenali*.

Sekalipun suatu delik diartikan sebagai perbuatan yang bertentangan dengan larangan dan keharusan, adalah sama dengan *onrechtmatige daad* dalam arti perbuatan yang *onrechmatig* namun tidak semua *onrechtmatige daad* merupakan delik tetapi sebaliknya setiap delik pasti merupakan *wederrechtelijk* sehingga “melawan hukum” oleh pembentuk undang-undang digunakan untuk menunjukkan sifat tidak sahnya suatu tindakan dan maksud sebagaimana dijumpai dalam rumusan-rumusan delik dalam pasal-pasal KUHPidana, karena itu melawan hukum identik dengan tindak Pidana.

Sebelum tahun 1919 pengadilan di negeri Belanda menganut ajaran sempit dengan menafsirkan “melanggar hukum” sebagai hanya pelanggaran dari pasal-pasal hukum tertulis semata-mata, atau dengan kata lain hanya ditafsirkan sebagai pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengaruh ajaran *legisme* yang begitu kuat

sampai akhir abad 19 masih memegang peranan penting, bahwa tidak ada hukum diluar undang-undang, melanggar hukum adalah melanggar undang-undang (*onrechmatig is onwetmatig*) atau perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) sama dengan perbuatan melawan undang-undang (*onwetmatige daad*).

*Arrest Hoge Raad 6 Januari 1905* dalam perkara *Singernaaimachine Mij* (mesin jahit singer) menunjukkan tafsiran sempit tersebut. *Maatschappij Singer* menjual mesin jahit merk *Singer* tersaingi oleh toko lain yang menjual mesin jahit merk lain yang berada di seberang jalan dengan memasang reklame di depan tokonya berbunyi “*Verbeterde Singernaaimachine Mij*” (Tempat Perbaikan Mesin Jahit Singer), seolah-olah yang dijualnya adalah mesin jahit merk “*Singer*” yang telah disempurnakan. Kenyataannya mesin itu sama sekali bukan produk dari *Singer*. Hoge Raad antara lain mengatakan, bahwa perbuatan pedagang itu bukanlah merupakan tindakan melawan hukum karena tidak setiap tindakan dalam dunia usaha, yang bertentangan dengan tata krama dalam masyarakat dianggap sebagai tindakan melawan hukum.

Berikutnya *Waterkraan Arrest* atau juga dikenal *De Zutphense Juffrouw Arrest* (putusan mengenai nona dari kota Zutphense)<sup>17</sup> tanggal 10 Juni 1910. Bermula dari keran/pipa air di sebuah gudang bawah milik Nijhof di Kota Zutphen, pecah disebabkan iklim yang sangat dingin. Sementara keran induknya berada dalam rumah di tingkat atas yang disewa dan ditempati nona de Vries. Penghuni ditingkat atas tidak bersedia memenuhi permintaan untuk menutup keran induk sekalipun kepadanya telah dijelaskan, bahwa dengan tidak ditutupnya keran induk, akan timbul kerusakan besar pada barang yang tersimpan dalam gudang akibat tergenang air. Asuransi menutup kerugian Nijhof, tetapi kemudian pihak asuransi menuntut ganti kerugian kepada nona de Vries atas dasar perbuatan melawan hukum. Nona de Vries menolak bahwa dia telah melakukan perbuatan melawan hukum. Tergugat, nona de Vries dimenangkan Hoge Raad dengan alasan, bahwa tidak terdapat suatu ketentuan undang-undang yang

<sup>15</sup> Sudargo Gautama (Gouwgioksiong).1973. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Cetakan ke-2. Bandung. Alumnii. hlm. 51-53

<sup>16</sup> Susi Moeimam dan Hein Steinhauer. 2014. *Kamus Belanda-Indonesia*. Cetakan III. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama. hlm. 715

<sup>17</sup> Moeljatno. 1985. *Asas-asas Hukum Pidana*. Cetakan ke-3. Jakarta. PT. Bina Aksara. hlm. 132

mewajibkan penghuni tingkat atas tersebut untuk mematikan kran induk guna kepentingan pihak ketiga. Hoge Raad di Belanda pada saat itu memandang perbuatan melanggar hukum secara *legistis*.

Interpretasi sempit ditentang oleh doktrin. Willem Leonard Pieter Arnold Molengraaff (1858 - 1931) dan Hamker (1888) beralasan ajaran sempit sangat tidak sejalan dengan kesadaran hukum yang berkembang dalam masyarakat kala itu. Perbuatan melanggar hukum tidak hanya melanggar undang-undang, tetapi juga jika melanggar kaedah-kaedah kesusilaan dan kepatutan. Jauh sebelum Putusan Hoge Raad tahun 1919, Molengraaff dalam "*Rechtgeleerd Magazijn*" tahun 1887, telah mengemukakan pendapat bahwa perbuatan melanggar hukum tidak hanya meliputi suatu perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, melainkan juga meliputi perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan segala sesuatu yang ada diluar undang-undang yaitu kaidah-kaidah sosial lainnya (*onrechtmatig* sama dengan *ombetamelijk*)<sup>18</sup>.

Menurut Molengraaff, seseorang melakukan perbuatan melanggar hukum apabila ia berbuat kepada orang lain, yang tidak patut menurut lalu lintas pergaulan masyarakat (*wie 'anders handelt, dat in het maatschappelijk verkeer den eenen mensch tegenover den ander betaamt, anders dan men met het oog op zijne medeburgers behoort te behandelen*)<sup>19</sup>. Jadi meliputi kebiasaan sopan santun dan kesusilaan. Pendapat Molengraaff disanggah oleh para pendukung ajaran sempit seperti Land (1896) dan Simons (1902) dengan mengatakan bahwa apabila pengertian melanggar hukum dilepaskan dari undang-undang, akan terdapat kemungkinan timbulnya kesewenang-wenangan hakim dalam menentukan apakah suatu perbuatan itu bertentangan dengan kepatutan yang layak sehingga merupakan perbuatan melanggar hukum.

Hoge Raad mengatasi perdebatan panjang itu dengan memberikan rumusan luas tentang pengertian perbuatan melanggar hukum, dalam

putusan *standard Arrest* tanggal 31 Januari 1919 dalam perkara yang dikenal sebagai *Drukkers Arrest* (Putusan tentang Percetakan). Samuel Cohen seorang pengusaha percetakan telah membujuk karyawan percetakan Max Lindenbaum untuk memberikan salinan pesanan dari para langganannya, lalu memanfaatkan informasi itu sehingga Lindenbaum mengalami kerugian karena para langganannya lari ke perusahaan Cohen.

Sejak *Arrest* 1919, suatu perbuatan merupakan perbuatan melanggar hukum bukan saja karena telah melanggar peraturan tertulis, undang-undang, tetapi lebih dari pada itu apabila:

1. Melanggar hak subyektif orang lain (*hetzij met eens anders subjectief recht*), atau
2. Bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat (*hetzij met des daders eigen wettelijke plicht*), atau
3. Bertentangan dengan kesusilaan yang baik (*tegen de goede zeden*), atau
4. Bertentangan dengan kepatutan yang terdapat dalam masyarakat terhadap diri atau barang orang lain (*zorgvuldigheid in het maatschappelijk verkeer betaamt*)<sup>20</sup>.

*Arrest* Hoge Raad, tanggal 20 November 1924 atau biasa dikenal dengan sebutan *Osterman Arrest* yang juga diistilahkan sebagai *Arrest* "Revolusi November" membentuk yurisprudensi *onrechtmatige overheidsdaad* di negeri Belanda. Kasus upaya perizinan ekspor barang ke luar negeri, yang tidak dikabulkan instansi terkait. Hoge Raad mengabulkan gugatan dengan pertimbangan bahwa tindakan melanggar suatu peraturan perundang-undangan, dapat dianggap melakukan perbuatan melanggar hukum, dengan tidak memperdulikan apa peraturan yang dilanggar itu berada di lapangan hukum publik atau hukum perdata, seperti juga pelanggaran terhadap hukum pidana juga dikatakan melakukan perbuatan melanggar hukum menurut Pasal 1365 KUHPperdata. Berikutnya *Stroopot Arrest* tanggal 29 Juni 1928. Hoge Raad berpendapat bahwa perbuatan-perbuatan penguasa hanya dapat dinyatakan melanggar hukum, sepanjang bertentangan dengan undang-undang tertulis atau melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat akan tetapi tidak merupakan

<sup>18</sup> Rachmat Setiawan. *Op.Cit.* hlm. 11

<sup>19</sup> Komarian Emong Sapardjaja. 2002. *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia. Cetakan ke-1. Bandung. Alumni.* hlm. 37

<sup>20</sup> Rachmat Setiawan. *Loc.Cit.* hlm. 17

perbuatan melanggar hukum jika melanggar ketentuan hukum yang tidak tertulis. Atau dengan perkataan lain kriteria/ukuran bertentangan dengan kesusilaan yang baik, kepatutan dan *zorgvuldigheid* (kehati-hatian) yang harus diperhatikan dalam pergaulan hidup bersama masyarakat sebagaimana kriteria perbuatan melanggar hukum tersebut dalam *Standard Arrest* Cohen lawan Lindenbaum tidak digunakan dalam menilai perbuatan melanggar hukum oleh penguasa.

Pendirian Hoge Raad, dalam *Stroopot Arrest* dalam perkembangan selanjutnya mulai ditinggalkan atau tidak lagi diikuti, bahkan pada kenyataannya peradilan telah melepaskan diri dari ikatan norma tersebut yang tidak memberi perhatian terhadap kriterium bertentangan dengan sikap berhati-hati dalam lalu lintas masyarakat atau kesusilaan, karena dirasa tidak adil oleh masyarakat. Apalagi para sarjana berpendapat bahwa norma-norma kepatutan dapat diterapkan terhadap perbuatan penguasa. Yurisprudensi yang timbul setelahnya menggambarkan pendirian Hoge Raad bahwa norma kepatutan (*betamelijkheid*) juga berlaku bagi perbuatan penguasa.

Melalui *Ontvanger Arrest* tanggal 20 Desember 1940, Hoge Raad menyatakan bahwa penjualan sapi-sapi yang dilakukan oleh pegawai yang berwenang merupakan perbuatan melanggar hukum karena ia telah menjualnya dengan harga yang sangat rendah dan karenanya tidak menjaga atau memperhatikan kepentingan pemiliknya. Pendirian Hoge Raad dapat juga dilihat melalui pertimbangannya dalam *Wegdek Arrest* 9 Januari 1942 yang memutuskan bahwa pada Kotapraja terletak kewajiban untuk menjaga atau memelihara keadaan jalan raya sehingga keamanan pengangkutan orang dan barang yang dilakukan dengan hati-hati melalui jalan raya tersebut terjamin dan sekiranya Kotapraja kurang memperhatikan kewajibannya sehingga menimbulkan kerugian kepada pemakai jalannya, maka Kotapraja dianggap melakukan perbuatan melanggar hukum.

Melanggar hukum diartikan juga sebagai sikap bertentangan dengan hukum tidak tertulis (*ongeschreven recht*), yaitu kesusilaan yang baik dan sikap berhati-hati (*zorgvuldigheid*) yang harus diindahkan dalam pergaulan masyarakat. Bertentangan dengan

*rechtsplicht* adalah perbuatan seseorang yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan keharusan atau larangan-larangan. *Onrechtmatig* setara dengan tidak diperkenankan (*ongeoorloofd*), tidak dengan yang dilarang oleh undang-undang (*niet van door de wet verboden*)<sup>21</sup>. Suatu perbuatan/tindakan dianggap sebagai perbuatan penguasa, jika menurut sifatnya hanya dapat dilakukan oleh penguasa<sup>22</sup>.

Istilah penguasa menurut putusan Mahkamah Agung RI No. 66 tahun 1952 disebut sebagai pemerintah dan menurut putusan Mahkamah Agung RI No. 838 tahun 1970 disebut sebagai penguasa, sedangkan menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 jo Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 yang terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebut sebagai badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*wetmatigheid*), sehingga pengertian tidak hanya meliputi instansi-instansi resmi yang berada dalam lingkungan eksekutif di bawah Presiden akan tetapi termasuk juga badan/pejabat lain yang melaksanakan urusan pemerintahan<sup>23</sup>.

Catatan legitimasi kekuasaan dalam kehidupan bernegara, menurut Franz Magnis-Suseno<sup>24</sup>, sudah tersedia tiga sokoguru filsafat negara: pertama, keyakinan –yang pada hakekatnya bersifat religius– bahwa negara tidak berhak untuk menuntut ketaatan mutlak; manusia harus lebih taat kepada Allah daripada kepada manusia. Kedua, bahwa negara dalam menjalankan tugasnya terikat pada norma-norma etis dimana *idea* keadilan adalah yang paling dasar. Ketiga, bahwa kekuasaan negara harus mengalir melalui jalur-jalur suatu sistem

<sup>21</sup> Komarian Emong Sapardjaja. *Op Cit.* hlm. 37

<sup>22</sup> R. Setiawan. 1999. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*. Cetakan ke-6. Bandung. Putra A Bardin. hlm. 91

<sup>23</sup> H. Ujang Abdullah. Makalah berjudul *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa* disampaikan dalam Bimbingan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara Pemerintah Propinsi Lampung, tanggal 13-14 Juli 2005. <http://ptun-palembang.go.id/index.php/berita/berita-pengadilan/berita-terkini/303>, diakses pada hari Selasa tanggal 20 Februari pukul 09:07 wita

<sup>24</sup> Franz Magnis-Suseno. 2000. *Kuasa & Moral*. Cetakan ke-3. Edisi Revisi. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama. hlm. 3

hukum. Menurut Thomas Aquinas seperti dikutip Franz Magnis-Suseno mengemukakan bahwa kekuasaan pada pokoknya hanya benar dan baik sejauh berjalan dalam batas-batas hukum yang presis, sedangkan hukum sendiri harus menunjang tujuan negara yaitu, mengusahakan kesejahteraan umum dan bukan kepentingan pribadi penguasa sendiri atau kelompok-kelompok tertentu<sup>25</sup>.

Menurut Daniel S. Lev, negara hukum dipandang sebagai jaminan pemenuhan atas hak-hak perseorangan dan pembatasan atas kekuasaan politik, serta terwujudnya pengadilan (baca: kekuasaan kehakiman) yang mandiri dan tidak dapat dikaitkan dengan lembaga lain manapun sehingga dapat menjadi pengawas terhadap tindakan badan eksekutif. Sehubungan dengan kegiatan pengawasan itu, Lev mengatakan bahwa *Onrechtmatige overheidsdaad* merupakan bentuk dari konsep-konsep *a bus depouvoir* dan *detournement de pouvoir* sebagai sarana yang disediakan kitab Undang-undang yang lama (Kitab Undang-undang Hukum Perdata) peninggalan Belanda untuk membatasi kekuasaan politik dan birokrasi<sup>26</sup>.

## 2. Penerapan kriteria *Onrechtmatige Overheidsdaad* Dalam Putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor: 415/Pdt.G/2015/PN.Mnd tanggal 19 Mei 2016

Pengadilan sebagai lembaga yudikatif dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang menjalankan kekuasaan kehakiman, memiliki fungsi dan peran strategis dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa yang terjadi diantara anggota masyarakat maupun antara masyarakat dengan lembaga, baik lembaga pemerintah maupun non pemerintah<sup>27</sup>. Putusan (Bld: *vonnis*, *vonnis een uitspreken*, Eng: *verdict*, *decision*, Lat: *veredictum*) dimaknai bukan sekedar sebagai produk pengadilan, semata-mata sebagai kesimpulan atau ketetapan hakim untuk mengakhiri suatu perkara yang diperhadapkan

kepadanya atau keputusan atas isu faktual dari sebuah kasus (*verdict*)<sup>28</sup>. Tetapi lebih dari pada itu, putusan merupakan mahkota hakim (*verdict as judges crown*). Maksudnya putusan secara artifisial dapat diartikan sebagai harga diri dan wibawa seorang hakim. Melalui putusan dapat dilihat dan dinilai integritas dan kapasitas intelektual seorang hakim. Lebih dari itu, putusan juga akan mendeskripsikan profil seorang hakim. Kekuasaan kehakiman (baca: hakim) mengemban tugas untuk memberi keputusan (*judgement*) yang harus berdasarkan hukum (*to judge according to law*) bukan menghadihkan keadilan berdasarkan *favour*, Korupsi, Kolusi dan Nepotisme<sup>29</sup>.

Putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor: 415/Pdt.G/2015/PN.Mnd telah menjatuhkan putusan pada tanggal 19 Mei 2016 dengan amar, sebagai berikut:

### “MENGADILI”

- I. DALAM EKSEPSI:
  - Menolak eksepsi Tergugat tersebut;
- II. DALAM POKOK PERKARA
  - Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
  - Menyatakan sah menurut hukum lahan kompensasi 16% berdasarkan Pasal 4 ayat (5) dan Pasal 9 ayat (5) Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Kota Manado (d/h Pemerintah Daerah Tingkat II Manado) dengan PT. Megasurya Nusalestari sesuai Surat Perjanjian Kerjasama No. 11/PKS/AM.2/Hkm/2012 dan 008/PH/CorpLGA/MSN/IX-12 tanggal 27 September 2012 jo. Nomor: 03/PKS/AM.2/Hkm/2009 tanggal 19 Juni 2009 jo. No. 03/PKS/Adm/Hkm/1997 tanggal 05 Mei 1997 jo. 10/PKS/Hkm/95 tanggal 20 Juli 1995 tentang Reklamasi Pantai Teluk Manado, diperuntukan bagi pembangunan jalan lingkar/pengganti jalan boulevard dan penanaman pohon penghijauan hutan/paru-paru kota.

<sup>25</sup> Franz Magnis-Suseno. *Ibid.* hlm. 6

<sup>26</sup> Daniel S. Lev. 2013. *Hukum dan Politik di Indonesia*. Cetakan ke-3. Jakarta. Pustaka LP3ES Indonesia. hlm. 379

<sup>27</sup> M. Natsir Asnawi. 2014. *Hermeneutika Putusan Hakim Pendekatan Multidisipliner Dalam Memahami Putusan Peradilan Perdata*. Cetakan ke-1. Yogyakarta. UII Press. hlm. 3

<sup>28</sup> Bryan A. Garner. 2014. *Black's Law Dictionary* (Tenth Edition). USA. Thomson Reuters. hlm.1791

<sup>29</sup> Charles Himawan. 2003. *Hukum Sebagai Panglima*. Cetakan ke-1. Jakarta. Penerbit Buku Kompas. hlm. 195

- Menyatakan pelaksanaan pembangunan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) sesuai Keputusan Nomor: 107 Tahun 2010 Tentang Penetapan Lokasi Pembangunan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) Pada Lahan Milik Pemerintah Kota Manado Di Lokasi Reklamasi PT. Megasurya Nusalestari Kelurahan Wenang Selatan Kecamatan Wenang jo. Keputusan No. 111.a Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Keputusan No. 107 Tahun 2010 tentang Walikota Manado Penetapan Lokasi atau Pembangunan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) Pada Lahan Milik Pemerintah Kota Manado Di Lokasi Reklamasi PT. Megasurya Nusalestari Kelurahan Wenang Selatan Kecamatan Wenang adalah merupakan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige daad over heid*) dan tidak sah serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- Menghukum Tergugat untuk segera menghentikan tanpa syarat proyek pembangunan IPAL di kawasan reklamasi Megamas Manado, dan dengan biaya Tergugat sendiri membongkar bangunan-bangunan yang terlanjur didirikan di atas lahan 16% yang fungsi dan peruntukannya bagi Hutan atau Paru-paru Kota, kalau perlu dengan bantuan alat negara dalam hal ini Polri;
- Menghukum Tergugat untuk mengembalikan kondisi lahan di lokasi IPAL seperti sediakala dengan ditanami pohon-pohon penghijauan sebagai Hutan atau Paru-paru Kota segera setelah putusan dalam perkara ini berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijde*);
- Menolak gugatan penggugat selain dan selebihnya;
- Menghukum kepada Tergugat membayar biaya perkara ini sebesar

Rp. 771.000.- (tujuh ratus tujuh puluh satu ribu rupiah)<sup>30</sup>.

Majelis Hakim mengemukakan pertimbangan dengan menggunakan metode *heuristic* sesuai sistem peradilan perdata yang dianut di Indonesia yaitu *adversary model* dengan cara membenturkan dalil Penggugat yang pada pokoknya menyatakan bahwa peruntukan lahan 16 % adalah bagi hutan/paru-paru kota (dalil posita gugatan angka 3)<sup>31</sup> dan pembangunan IPAL dengan model terpusat/komunal (*off site*) tidak ada dalam rencana pengembangan kawasan<sup>32</sup>, dengan dalil Tergugat bahwa pembangunan IPAL tidak menyimpang karena telah dipertimbangkan dengan melihat berbagai macam aspek dan pastinya tidak akan membawa pengaruh yang buruk bagi pembangunan kota Manado (dalil bantahan angka 6)<sup>33</sup>.

Isu hukum dirumuskan oleh Majelis Hakim melalui pertanyaan hukum apakah perbuatan Tergugat menjadikan/menetapkan dan membangun di atas sebagian dari lahan 16% seluas 5.504m<sup>2</sup> (lima ribu lima ratus empat meter persegi) yang diserahkan oleh Penggugat kepada Tergugat sebagai lokasi dan Pembangunan Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) merupakan perbuatan melawan hukum. Berdasarkan bukti surat Penggugat bertanda P.1 yang sama dengan bukti surat Tergugat bertanda T.8 jo. T.9 tentang Surat Keputusan Penetapan Lokasi IPAL, ternyata dibuat dan ditandatangani oleh pelaksana tugas Walikota Manado atau Pejabatnya dan bukan pejabat definitif, sesuai bukti surat Penggugat bertanda P.10 berupa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah khususnya Pasal 132 A huruf d, Pejabat Kepala Daerah atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam hal ini Pejabat atau Pelaksana Tugas Walikota Manado dilarang

<sup>30</sup> Salinan resmi putusan Pengadilan Negeri Manado .  
*Op.Cit.* hlm. 32-33

<sup>31</sup> *Ibid.* hlm.2

<sup>32</sup> *Ibid.* hlm.6

<sup>33</sup> *Ibid.* hlm.13



membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan dan program pembangunan pejabat sebelumnya. Apalagi selama berlangsungnya proses persidangan tidak dapat dibuktikan oleh Tergugat bahwa penetapan tersebut telah ada persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

## Penutup

### 1. Kesimpulan

Kriteria *onrechtmatige daad* berlaku pula terhadap *onrechtmatige overheidsdaad* sehingga perbuatan/tindakan penguasa/pemerintah, badan atau pejabat tata usaha negara dapat dikategorikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* dalam hal perbuatan/tindakan itu memenuhi secara alternatif 4 (empat) kriteria, yaitu: a) melanggar hak subyektif orang lain (*hetzij met eens anders subjectief recht*), atau b) bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat (*hetzij met des daders eigen wettelijke plicht*), atau c) bertentangan dengan kesusilaan yang baik (*tegen de goede zeden*), atau d) bertentangan dengan kepatutan yang terdapat dalam masyarakat terhadap diri atau barang orang lain (*zorgvuldigheid in het maatschappelijk verkeer betaamt*). Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) berpandangan bahwa perbuatan/tindakan melanggar hukum oleh penguasa terjadi bila suatu perbuatan dilakukan secara bertentangan dengan peraturan formal yang berlaku dan kepatutan yang harus diperhatikan oleh penguasa dalam pergaulan hidup masyarakat.

Pertimbangan hukum atau *ratio decidendi* dalam putusan Pengadilan Negeri Manado Nomor: 415/Pdt.G/2015/PN.Mnd tanggal 19 Mei 2016 menunjukkan 3 (tiga) kriteria *onrechtmatige overheidsdaad* yakni: a) melanggar hak subyektif orang lain (*hetzij met eens anders subjectief recht*), b) bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat (*hetzij met des daders eigen wettelijke plicht*), dan c) bertentangan dengan kepatutan yang terdapat dalam masyarakat terhadap diri atau barang orang lain (*zorgvuldigheid in het maatschappelijk verkeer betaamt*) telah diterapkan. Kriteria pertama tampak dari pertimbangan Majelis

Hakim mengenai diubahnya fungsi dan peruntukan lahan 16% melalui penetapan lokasi dan pelaksanaan pembangunan IPAL dengan akibat ditebangnya sejumlah besar pepohonan yang telah ditanam dan atas biaya yang ditanggung sepenuhnya oleh PT. Megasurya Nusalestari, keadaan ini telah mengganggu hak PT. Megasurya Nusalestari untuk melanjutkan pembangunan di kawasan reklamasi khususnya disekitar lahan hutan/paru-paru kota sesuai rencana dalam *site plan*/gambar tapak (bukti surat bertanda P.8.a dan P.8.b yang bersesuaian dengan lampiran bukti surat bertanda T.5). Kriteria kedua, lokasi IPAL telah terbukti ditetapkan dengan keputusan yang melanggar sejumlah peraturan formal, padahal dalam konteks negara hukum Pemerintah Kota Manado mempunyai kewajiban hukum untuk tunduk, menaati dan melaksanakan aturan hukum tersebut. Kriteria ketiga, penetapan lokasi IPAL dilakukan tanpa melalui kajian teknis yang diperlukan sebagaimana mestinya, telah membuktikan dilanggar/diingkarinya secara sepihak kesepakatan dalam perjanjian yang menimbulkan perikatan antara PT. Megasurya Nusalestari dengan Pemerintah Kota Manado khususnya terhadap fungsi dan peruntukan lahan 16% sebagai hutan/paru-paru kota, yang justru menurut norma kepatutan seharusnya ditaati dan dilaksanakan.

### 2. Saran

Pemerintah/penguasa harus memahami dengan baik dan benar kriteria perbuatan/tindakan yang dikategorikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* agar ketika melakukan perbuatan/tindakan baik di lapangan hukum publik maupun privat terhidar dari sengketa *onrechtmatige overheidsdaad*, dan yang penting memahami untuk kemudian tidak melakukan perbuatan yang *misbruik van recht* (penyalahgunaan hak) atau *abus de pouvoir* (penyalahgunaan kekuasaan), perbuatan sewenang-wenang (*willekeur*) atau *detournement de pouvoir* (melampaui batas kekuasaan).

Lembaga peradilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung Republik Indonesia

diharapkan dapat menentukan (*bepaalbaarheid*) kriteria *onrechtmatige overheidsdaad* tanpa ada kegaduhan seperti “kesewenang-wenangan” yang digaduhkan dengan konsep “kepentingan umum” sehingga ada kepastian dan gugatan-gugatan *onrechtmatige overheidsdaad* dapat diajukan dengan *predictability*.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Apeldoorn L.J. van.. 1980. *Pengantar Ilmu Hukum*. Cetakan ke-16. Jakarta. Pradnya Paramita.
- Asnawi M. Natsir. 2014. *Hermeneutika Putusan Hakim Pendekatan Multidisipliner Dalam Memahami Putusan Peradilan Perdata*. Cetakan ke-1. Yogyakarta. Ull Press
- Charles Himawan. 2003. *Hukum Sebagai Panglima*. Cetakan ke-1. Jakarta. Penerbit Buku Kompas
- Darumurti Krishna Djaya. 2016. *Diskresi Kajian Teori Hukum*. Cetakan I. Yogyakarta. Genta Publishing.
- Djojodirdjo M.A Moegni. 1979. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta. Pradnya Paramita.
- Daniel S. Lev. 2013. *Hukum dan Politik di Indonesia*. Cetakan ke-3. Jakarta. Pustaka LP3ES Indonesia.
- Fadjar Abdul Mukthie. 2016. *Sejarah, Elemen Dan Tipe Negara Hukum*. Malang. Setara Press.
- Gautama Sudargo. 1992. *Himpunan Jurisprudensi Indonesia Yang Penting Untuk Praktek Sehari-Hari (Landmark Decisions) Berikut Komentar*. Jilid I. Cetakan ke-1. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti.
- Hadjon Philipus M., dkk. 2002. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cetakan Kedelapan. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Magnis Suseno Franz. 2000. *Kuasa & Moral*. Cetakan ke-3. Edisi Revisi. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Manan Bagir. *Pemisahan Kekuasaan Dan Checks And Balances Dalam UUD 1945*. Varia Peradilan No.334 September 2013.
- Moeljatno. 1985. *Asas-asas Hukum Pidana*. Cetakan ke-3. Jakarta. PT. Bina Aksara.
- Prodjodikoro Wirjono. 2000. *Perbuatan Melanggar Hukum Di Pandang Dari Sudut Hukum Perdata*. Cetakan I. Bandung. Mandar Maju.
- Rahardjo Satjipto. 2010. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta. Penerbit Buku Kompas.
- Salim HS H. & Erlies Septiana Nurbani. 2016. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*. Buku Ketiga. Cetakan I. Jakarta. Rajawali Pers.
- Sapardjaja Komariah Emong. 2002. *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia*. Cetakan ke-1. Bandung. Alumni.
- Satrio J.. 2005. *Gugat Perdata Atas Dasar Penghinaan Sebagai Tindakan Melawan Hukum*. Cetakan ke-1. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti.
- Setiawan Rachmat. 1982. *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*. Bandung. Alumni.
- Supriyadi. 2010. *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah, Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian atas Eksistensi Tanah Aset Daerah*. Cetakan Ke-2. Jakarta. Prestasi Pustaka.
- Theo Huijbers. 1982. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta. Yayasan Kanisius.
- Tjandra W. Riawan. 2015. *Teori dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*. Edisi Revisi. Cetakan ke-10. Yogyakarta. Cahaya Atma Pustaka.
- Usfunan Johannes. 2002. *Perbuatan Pemerintah yang Dapat Digugat*. Jakarta. Djambatan.
- Rachmadi Usman. 2013. *Hukum Kebendaan*. Cetakan ke-2. Jakarta. Sinar Grafika.

##### Kamus

- Moeimam Susi dan Hein Steinhauer. 2014. *Kamus Belanda-Indonesia*. Cetakan III. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Bryan A. Garner. 2014. *Black's Law Dictionary (Tenth Edition)*. USA. Thomson Reuters.

##### Jurnal/Makalah Hukum

Zahermann Armandz Muabezi. Negara berdasarkan hukum (*rechtsstaats*) Bukan Kekuasaan (*machtsstaat*), *Rule of Law And Not Power State*. Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 6 Nomor 3, November 2017 : 421-446. <http://jurnalhukumdanperadilan.org/index.php/jurnalhukumperadilan>, diakses pada hari Jumat, 23 Februari 2018 pukul 06:08 wita.

Ujang Abdullah H. Makalah berjudul *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa* disampaikan dalam Bimbingan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara Pemerintah Propinsi Lampung, tanggal 13-14 Juli 2005. <http://ptun-palembang.go.id/index.php/berita/berita-pengadilan/berita-terkini/303-perbuatan-melawan-hukum-oleh-penguasa>, diakses pada hari Selasa, 20 Februari 2018 pukul 09:07 wita.

#### **Peraturan dan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor: 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah jo. Peraturan Pemerintah Nomor: 17 Tahun 2005 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor: 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah jo. Peraturan Pemerintah Nomor: 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor: 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 tahun 2007 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Perencanaan Kawasan Perkotaan.

Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Manado 2014-2034.

#### **Sumber Lain:**

Perjanjian Kerjasama Nomor: 11/PKS/Am.2/Hkm/2012/008/PH/Carp. LGA/MSN/ IX-2012 tanggal, 27 September 2012 jo. Nomor: 03/PKS/Am.2/Hkm/2009 tanggal 19 Juni 2009 jo. Nomor: 03/PKS/Adm/Hkm/1997 tanggal 05 Mei 1997 jo. Nomor: 10/PKS/Hkm/95 tanggal 20 Juli 1995 Tentang Reklamasi Pantai Teluk Manado.

*Draft Master Plan Report Master Plan For Human Waste And Wasterwater Disposal For City Of Manado* (IBRD Loan No. 3340. IND Sulawesi Irian Jaya UDP) disusun oleh PT. Dacrea Design & Engineering Consultants in association with Montgomery Watson Pasadena U.S.A.1995.

Salinan resmi Putusan Pengadilan Negeri Manado Perkara Perdata Nomor: 415/Pdt.G/2015/PN.Mnd tanggal 19 Mei 2016.