

TUNTUTAN GANTI RUGI PADA PERADILAN ADMINISTRASI

Maftuh Effendi

Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang

Abstrak

Tuntutan ganti rugi atau tuntutan tambahan (*accessoir*) setelah dikabulkannya tuntutan pokok yang diajukan oleh penggugat pada peradilan administrasi, ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban badan administrasi negara berdasarkan putusan pengadilan administrasi karena adanya kerugian material yang diderita penggugat berdasarkan peratiran Pemerintah bno 43 Tahun 1991 ditetapkan besarnya ganti rugi antara Rp. 250.000 sampai dengan Rp. 5.000.000 sudah tidak memadai dengan melibatkan penggugat dengan lebih banyak tentunya jumlah ganti rugi tersebut tidak dapat memenuhi rasa keadilan.

Kata Kunci : ganti rugi, penggugat, peradilan administrasi

Abstract

Claims for compensation or additional charges (accessoir) after the granting of the main demands put forward by the plaintiff in judicial administration, compensation is a payment of money to the person or body of civil law at the expense of the state administrative agency under the administrative court's decision because of the material losses suffered by the plaintiff based on Government peratiran BNO 43 of 1991 established the amount of indemnification between Rp. 250,000 to Rp. 5.000.000 sudah not sufficient to involve plaintiffs with more surely the amount of compensation that can not meet the taste keadilan.

Keywords: *compensation, the plaintiff, the judicial administration*

PENDAHULUAN

Tuntutan ganti rugi dalam hukum acara peradilan administrasi pada hakikatnya merupakan tuntutan tambahan setelah dikabulkannya tuntutan pokok berupa pernyataan “batal” atau “tidak sah” keputusan yang digugat, sehingga konsekuensinya tuntutan ganti rugi ini tidak bersifat mutlak (*affirmative*), artinya dalam sebuah gugatan tuntutan ganti rugi tersebut dapat dicantumkan atau tidak dicantumkan. Namun demiki-

an, apabila penggugat mencantumkan tuntutan ganti rugi, maka pengadilan akan mempertimbangkannya setelah dikabulkan tuntutan pokok. Jadi, tuntutan tambahan tidak berdiri sendiri, tapi sangat tergantung apakah tuntutan pokoknya dikabulkan atau tidak.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksananya pada Peradilan Tata Usaha Negara (*PP Ganti Rugi*) besarnya ganti rugi di-

tentukan secara limitatif antara Rp.250.000,- sampai dengan Rp.5.000.000,-. Ini berarti bahwa penggugat hanya dapat mengajukan permohonan tuntutan ganti rugi dan hakim hanya dapat mengabulkan tuntutan penggugat serendah-rendahnya Rp.250.000,- dan setinggi-tingginya Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah). Penetapan besarnya jumlah tersebut tidak ditegaskan dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah untuk berapa orang penggugat, sehingga secara yuridis normatif jelaslah bahwa penentuan besarnya jumlah tersebut tidak perlu mempertimbangkan banyak sedikitnya penggugat.

Permasalahan yang muncul dalam praktek adalah adanya tuntutan ganti rugi dengan jumlah melebihi ketentuan yang berlaku, yang diajukan oleh penggugat yang jumlahnya ratusan orang sebagaimana dalam gugatan Perkara No.06/G.TUN/ 2002/P.TUN.JPR. Dalam perkara ini para penggugat terdiri dari 220 (dua ratus dua puluh) orang pedagang, mengajukan gugatan terhadap bupati atas diterbitkannya surat keputusan pemindahan pasar.

Dalam gugatannya para penggugat menyatakan merasa dirugikan akibat dikeluarkannya surat keputusan tergugat tentang pemindahan pasar, sehingga mengajukan tuntutan ganti rugi

disamping tuntutan agar surat keputusan yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah. Tuntutan ganti rugi yang diajukan oleh para penggugat seluruhnya sebesar Rp.1.100.000.000,- (satu milyar seratus juta rupiah) *berarti kerugian untuk satu orang penggugat sebesar Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah)*. Apabila majelis hakim mengabulkan tuntutan para penggugat secara kaku (*strecht*) sesuai dengan PP Ganti Rugi berarti ganti rugi yang harus dibayar tergugat kepada para penggugat hanya Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah). Jadi, satu orang penggugat sekitar Rp.22.700,- (dua puluh dua ribu tujuh ratus rupiah), pertanyaannya adalah apakah jumlah ganti rugi yang sangat kecil itu adil jika dibandingkan dengan kerugian riil yang diderita oleh setiap penggugat yang jauh lebih besar daripada jumlah yang ditetapkan dalam PP Ganti Rugi.

Selanjutnya, mengenai tata cara pembayaran ganti rugi pada peradilan administrasi menurut ketentuan Pasal 120 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (*selanjutnya digunakan istilah UU Peradilan Administrasi*) bahwa: "... tata cara pelaksanaan ketentuan Pasal 97 ayat (10) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah". Dalam PP Ganti Rugi Pasal 4 ditentukan

bahwa tata cara pembayaran ganti rugi yang menjadi tanggung jawab badan administrasi negara pusat diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan, sedangkan tata cara pembayaran ganti rugi yang menjadi tanggung jawab badan administrasi negara daerah diatur lebih lanjut oleh Menteri Dalam Negeri.

Pembayaran ganti rugi sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan R.I. Nomor. 1129/KKM.01/1991 tanggal 13 November 1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (*selanjutnya digunakan istilah Kep menkeu Ganti Rugi*) prosesnya sangat panjang dan memakan waktu yang cukup lama tanpa menentukan berapa lama setiap pejabat yang diberi wewenang itu harus menyelesaikan kewajibannya serta apa sanksi yang dapat diberikan kepada pejabat yang tidak melaksanakan kewajibannya tersebut. Pertanyaannya adalah bagaimana seandainya permohonan ganti rugi yang diajukan oleh penggugat atau orang yang berhak itu tidak diproses oleh pejabat yang berwenang atau diproses tapi jangka waktu pelaksanaannya sangat lama, berlarut-larut tanpa ada kepastian.

Implikasi yang muncul apabila pengaturan tentang penetapan besarnya ganti rugi dan tata cara pembayaran ganti

rugi pada peradilan administrasi tidak direvisi, adalah; (1)realisasi pembayaran ganti rugi tidak memenuhi rasa keadilan dan kebutuhan hukum masyarakat; (2)biaya tidak resmi yang dibutuhkan untuk mengurus ganti rugi jumlahnya jauh lebih besar dari jumlah yang diperoleh setiap penggugat; dan (3)tidak adanya jaminan kepastian hukum bagi penggugat yang mengajukan pembayaran ganti rugi. Bertitik tolak dari uraian di atas, ditentukan 2 (dua) pokok masalah, yaitu; (1)apakah pengaturan tentang besarnya ganti rugi yang dapat diperoleh penggugat pada peradilan administrasi sudah memadai; (2)bagaimana tata cara pembayaran ganti rugi dalam pelaksanaan putusan pengadilan administrasi.

Pentingnya Ganti Rugi pada Peradilan Administrasi

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Sebagai konsekuensi negara hukum maka harus terpenuhi unsur-unsur sebagai berikut; (a)perlindungan hak asasi manusia. (b)pemisahan kekuasaan; (c)setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan; (d)adanya peradilan administrasi yang berdiri mandiri. (Oemar Seno Adji, 1997:58)

Berdasarkan konsepsi negara hukum di atas, maka lahirlah UU Peradilan Administrasi di Indonesia, dan lengkaplah keempat badan peradilan yang diamanatkan oleh Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Dikemukakan oleh Rochmat Soemitro bahwa secara umum untuk dapat disebut sebagai suatu peradilan harus memenuhi unsur-unsur tertentu. Unsur-unsur tersebut antara lain; (a) adanya suatu aturan hukum yang bersifat abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan; (b) adanya suatu perselisihan hukum yang konkret; (c) adanya sekurang-kurangnya dua pihak; (d) adanya aparatur peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan. (Rochmat Soemitro, 1976:7)

Dari keempat unsur tersebut, Sjachran Basah menambahkan satu unsur lagi yaitu unsur yang kelima, sehingga unsur-unsur peradilan itu menjadi sebagai berikut; (a) adanya aturan hukum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan; (b) adanya suatu sengketa hukum yang konkret; (c) adanya sekurang-kurangnya dua pihak; (d) adanya suatu badan peradilan, yang berwenang memutuskan sengketa; (e) adanya hukum formal dalam rangka

menerapkan hukum (*rechtstoepassing*) dan menemukan hukum (*rechtsvinding*) *in concreto* untuk menjamin ditaatinya hukum materiil. (Sjachran Basah, 1997:30)

Selanjutnya, peradilan administrasi sebagai peradilan khusus, di samping memiliki unsur-unsur peradilan pada umumnya seperti tersebut di atas, juga harus memenuhi unsur-unsur khusus, yaitu; (1) Aturan-aturan yang harus diterapkan, terutama terletak dalam lapangan hukum administrasi negara; (2) Salah satu pihaknya harus administrasi negara (Sjachran Basah, 1997:282)

Dilihat dari materi muatannya, UU Peradilan Administrasi tidak hanya mengatur struktur organisasi dan wewenang badan peradilan administrasi, tetapi juga mengatur hukum acara dan sebagian hukum administrasi. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa peran dan fungsi peradilan administrasi, merupakan lembaga kontrol yuridis terhadap tindakan pemerintahan.

Menurut Muchsan, bahwa “peradilan administrasi negara merupakan suatu langkah guna memperoleh perlindungan hukum bagi pihak *administrabelle* dan guna melaksanakan control terhadap perbuatan-perbuatan penguasa...” (Muchsan, 1981:8)

Selanjutnya dikemukakan oleh

Soerjono Soekanto bahwa, penegakkan hukum dipengaruhi oleh lima faktor, sebagai berikut; (a) faktor hukumnya sendiri, yang dalam hal ini akan dibatasi pada undang-undang saja; (b) faktor penegak hukum, yakni fihak-fihak yang membentuk dan menerapkan hukum; (c) faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum; (d) faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; (e) faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena itu merupakan esensi dari penegakkan hukum serta juga merupakan tolok ukur daripada efektifitas penegakkan hukum. (Soerjono Soekanto, 1993:5). Sesuai dengan pokok masalah yang telah diuraikan di muka, maka dari kelima faktor tersebut, yang hendak dianalisis adalah faktor yang pertama yakni faktor hukum yang berkaitan dengan penentuan besarnya ganti rugi dan tata cara pembayarannya dalam pelaksanaan putusan peradilan administrasi.

Dikemukakan pula oleh Soerjono Soekanto, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan oleh; (a) tidak diikuti asas-

asas berlakunya undang-undang; (b) belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang; (c) ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya. (Soerjono Soekanto, 1993:12)

Selanjutnya, lebih khusus untuk menganalisis pokok permasalahan di muka, diketengahkan mengenai hakikat dan batasan ganti rugi pada peradilan administrasi. Hakikat ganti rugi dalam beracara di peradilan administrasi adalah merupakan tuntutan tambahan setelah dikabulkannya tuntutan pokok, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-undang No. 9 Tahun 2004 (Revisi Pertama UU Peradilan Administrasi), bahwa: Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

Melalui Penjelasannya dinyatakan bahwa:... Berbeda dengan gugatan di muka pengadilan perdata, maka apa

yang dapat dituntut di muka pengadilan tata usaha negara terbatas pada 1 (satu) macam tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah. Tuntutan tambahan yang dibolehkan hanya berupa tuntutan ganti rugi dan hanya dalam sengketa kepegawaian saja dibolehkan adanya tuntutan tambahan lainnya yang berupa tuntutan rehabilitasi.

Demikian pula dinyatakan dalam ketentuan Pasal 97 ayat (8), (9), dan (10) UU Peradilan Administrasi, bahwa Ayat (8): dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Ayat (9): Kewajiban sebagai-mana dimaksud dalam ayat (8) berupa; (a) pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan; atau (b) pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan tata usaha negara yang baru; atau (c) menerbitkan keputusan tata usaha negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3. Ayat (10): Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.

Dari ketentuan tersebut me-

nunjukkan bahwa dalam beracara di pengadilan administrasi terdapat 2 (dua) tuntutan, yaitu: tuntutan pokok dan tuntutan tambahan. Tuntutan pokok berupa tuntutan agar suatu keputusan administrasi negara (KTUN) yang disengketakan dinyatakan “batal” atau “tidak sah”, sedangkan tuntutan tambahan berupa pembayaran ganti rugi dan atau rehabilitasi. Oleh karena ganti rugi merupakan tuntutan tambahan, maka konsekuensinya ganti rugi ini tidak bersifat mutlak (*affirmative*), artinya dalam sebuah gugatan tuntutan ganti rugi tersebut dapat dicantumkan atau tidak dicantumkan. Namun demikian, apabila penggugat mencantumkan tuntutan ganti rugi, maka pengadilan akan mempertimbangkannya setelah dikabulkan tuntutan pokok. Jadi, tuntutan tambahan tidak berdiri sendiri, tapi sangat tergantung apakah tuntutan pokoknya dikabulkan atau tidak.

Selanjutnya, batasan mengenai ganti rugi pada pengadilan administrasi ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) PP Ganti Rugi, yang menyatakan bahwa ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban badan administrasi negara berdasarkan putusan pengadilan administrasi karena adanya kerugian materiil yang diderita oleh penggugat.

Demikian pula dinyatakan dalam

Pasal 1 huruf a Kepmenkeu Ganti Rugi bahwa pembayaran ganti rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau ahli waris atau badan hukum perdata karena adanya putusan pengadilan administrasi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang membebani ganti rugi kepada badan atau pejabat administrasi negara.

Berdasarkan kedua rumusan pasal di atas, dapat ditarik unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk dapat dilaksanakannya pembayaran ganti rugi pada pengadilan administrasi adalah; (1) adanya putusan pengadilan administrasi yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; (2) putusan tersebut amarnya menetapkan pembebanan ganti rugi kepada badan atau pejabat administrasi negara, (3) adanya pihak pemohon, yakni orang atau ahli waris atau badan hukum perdata, dan (4) adanya pihak termohon, yakni badan atau pejabat administrasi negara.

Beberapa alasan pentingnya penetapan ganti rugi oleh hakim pengadilan administrasi adalah sebagai berikut; (a) berkaitan dengan tujuan pengadilan administrasi yang memberikan perlindungan dan kepastian hukum tidak hanya untuk rakyat semata-mata, melainkan juga bagi administrasi negara, maka pengadilan administrasi harus diberi wewenang memutuskan tuntutan

ganti rugi. Untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam pelaksanaan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat, bersih dan berwibawa. Hal ini berarti, bahwa secara *preventif* untuk mencegah tindakan-tindakan administrasi negara yang melawan hukum dan merugikan, sedangkan secara *representatif* atas tindakan-tindakan tersebut harus dijatuhi “sanksi”, yang dalam hal ini ganti rugi; (b) apabila pengadilan administrasi tidak kompeten menetapkan ganti rugi, maka untuk hal itu tindak lanjutnya harus diajukan ke pengadilan negeri. Akibatnya proses tersebut, akan memakan waktu dan biaya, sehingga menjauhkan apa yang diharapkan oleh Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 yang berbunyi, bahwa: “peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan”; (c) putusan pengadilan administrasi yang di dalamnya antara lain memutuskan ganti rugi dapat digunakan sebagai salah satu sarana oleh atasannya untuk menilai tindakan-tindakan pejabat administrasi negara, dan kemudian menyeleksi mereka bagi karir selanjutnya. (Sjachran Basah, 1997:259)

Berdasarkan uraian di atas, maka ganti rugi pada pengadilan administrasi menjadi penting, karena; (1) untuk memberikan perlindungan hukum atas

diterbitkannya keputusan administrasi negara yang merugikan; (2) untuk mewujudkan suatu peradilan yang dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan; dan (3) untuk dijadikan sebagai dasar bagi atasannya menilai pejabat yang menerbitkan keputusan administrasi negara dalam jenjang karir berikutnya.

Selanjutnya untuk menetapkan kepada siapa ganti rugi itu tepat untuk diperintahkan dan dibebankan, maka harus dilihat secara cermat beberapa ciri yang terdapat pada jabatan atau organ pemerintahan yaitu sebagai berikut; (a) organ pemerintahan menjalankan wewenang atas nama tanggung jawab sendiri, yang dalam pengertian modern, dikatakan tanggung jawab sebagai pertanggungjawaban politik dan kepegawaian atau sebagai tanggung jawab pemerintah sendiri di hadapan hakim dalam rangka melaksanakan wewenang tersebut. Organ pemerintah adalah memikul kewajiban tanggung jawab; (b) pelaksanaan wewenang dalam rangka menjaga dan mempertahankan norma hukum administrasi, organ pemerintahan dapat bertindak sebagai pihak yang mempertahankan diri (pihak tergugat) dalam proses peradilan, yaitu dalam hal ada keberatan, banding atau perlawanan; (c) disamping sebagai pihak yang mempertahankan diri (tergugat) organ

pemerintahan juga dapat tampil menjadi pihak yang tidak puas (terhadap pihak lawan), artinya sebagai penggugat; (d) pada prinsipnya organ pemerintahan tidak memiliki harta kekayaan sendiri. Organ pemerintahan merupakan bagian (alat) dari badan hukum menurut hukum privat dengan harta kekayaannya. Jabatan bupati atau walikota adalah organ-organ dari badan umum "kabupaten". Berdasarkan aturan hukum badan umum inilah yang dapat memiliki harta kekayaan, bukan organ pemerintahannya. Oleh karena itu, jika ada putusan hakim yang berupa denda atau uang paksa (*dwangsom*) yang dibebankan kepada organ pemerintah atau hukuman ganti rugi kerugian dari kerusakan, maka kewajiban membayar dan ganti kerugian itu dibebankan kepada badan hukum sebagai pemegang harta kekayaan.

(PNi colai, 1994:24-26)

Berdasarkan ciri yang keempat di atas, maka jelaslah bahwa jabatan atau organ pemerintahan tidak mempunyai harta kekayaan, karena ia hanya sebagai alat dari suatu badan hukum, yang mempunyai harta kekayaan adalah badan hukumnya. Oleh karena itu, menurut hemat Penulis dalam putusan pengadilan administrasi apabila tuntutan ganti rugi penggugat terbukti dan dikabulkan oleh majelis hakim, maka dalam amarnya harus menyatakan: menghukum tergugat

(pejabat administrasi negara) untuk membayarkan ganti rugi kepada pengugat yang dibebankan kepada badan hukumnya, misalnya jika tergugatnya walikota maka ganti rugi harus dibebankan kepada pemerintah kota.

Karakteristik dan Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik

Peraturan perundang-undangan menurut UU Peradilan Administrasi dijelaskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 8: Badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya, Penjelasan Pasal 1 angka 8 UU Peradilan Administrasi menyebutkan: Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan dalam undang-undang ini ialah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, serta semua keputusan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang juga bersifat mengikat secara umum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 8 UU Peradilan Administrasi,

maka termasuk dalam pengertian peraturan perundang-undangan adalah ketentuan Pasal 2 huruf b UU Peradilan Administrasi yang menyatakan bahwa keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum. Penjelasan Pasal 2 huruf b UU Peradilan Administrasi menyebutkan: yang dimaksud dengan pengaturan yang bersifat umum ialah pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang.

Dengan demikian, menurut UU Peradilan Administrasi peraturan perundang-undangan adalah: (1) Peraturan yang mengikat secara umum, dan dikeluarkan oleh DPR bersama pemerintah, sebagai wewenang legislatif; (2) Keputusan yang mengikat secara umum, dan dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara, sebagai wewenang pemerintahan.

Oleh karena itu, keputusan administrasi negara yang merupakan pengaturan bersifat umum (*besluit van algemene strekking*), tidak termasuk kategori keputusan administrasi negara (*beschikking*), sehingga tidak dapat dijadikan objek gugatan menurut UU Peradilan Administrasi. Disamping itu, karena dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, penetapan tertulis yang merupakan pengaturan bersifat

umum, dapat dijadikan dasar hukum dikeluarkannya suatu keputusan administrasi negara.

Dikemukakan oleh Bagir Manan, keputusan administrasi negara dapat diklasifikasikan menjadi: (a) keputusan yang berisi peraturan perundang-undangan (*algemeen verbindende voorschriften*); (b) keputusan yang berisi ketetapan atau penetapan (*beschikking*); (c) keputusan yang bukan peraturan perundang-undangan dan juga bukan ketetapan, tetapi mempunyai akibat yang bersifat (secara) umum (*besluiten van algemene strekking*); (d) keputusan yang berisi perencanaan (*plannen*), dan (e) keputusan yang berisi peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, pseudo wetgeving, spiegelrecht*) yang dikeluarkan atas dasar asas kebebasan bertindak (*beleidsvrijheid*). (Bagir Manan, 1995:2)

Pemerintah, disamping berwenang mengeluarkan penetapan (*beschikking*), yaitu penetapan tertulis yang bersifat konkret, kasuistis, kondisional, dan situasional, juga berwenang mengeluarkan peraturan perundang-undangan, yaitu ketentuan yang derajatnya di bawah undang-undang, tetapi mempunyai daya ikat umum dan bersifat abstrak.

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, menyebutkan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan sebagai

berikut: bentuk-bentuk Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Selanjutnya, Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 menjelaskan bahwa, masing-masing bentuk peraturan perundang-undangan di atas memiliki fungsi, sebagai berikut: (1) Undang-Undang Dasar: ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-undang atau Keputusan Presiden; (2) Ketetapan MPR: (a) Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang, dan (b) Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden; (3) Undang-undang; (a) Undang-undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR, dan (b) Dalam hal

ihwal kepentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan Peraturan-peraturan sebagai Pengganti Undang-undang. (a)Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut; (b)Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.(4)Peraturan pemerintah: Peraturan pemerintah adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan undang-undang. (5)Keputusan Presiden: Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau Peraturan Pemerintah. (6)Peraturan Pelaksanaan lainnya: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lain, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia meliputi: (a)Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b)Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (c) Peraturan

Pemerintah; d)Peraturan Presiden; (e)Peraturan Daerah.

Dalam 7 ayat (4) ditegaskan bahwa: Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan demikian, meskipun keputusan menteri tidak disebutkan secara tegas dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1), akan tetapi apabila keputusan tersebut diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka keberadaannya diakui dan mempunyai kekuatan mengikat.

Dalam Pasal 54 ditentukan bahwa: Teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, keputusan kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan-an Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat harus berpedoman pada teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam undang-undang ini.

Dalam Pasal 56 juga ditentukan bahwa: Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.

Dari rumusan tersebut, dapat dipahami bahwa suatu keputusan administrasi negara sebagai salah satu instrumen pemerintahan dibedakan menjadi keputusan administrasi negara yang bersifat konkret dan ditujukan pada sasaran individu (*beschikking*) yang merupakan bagian dari perbuatan administrasi negara di bidang pembuatan keputusan (*beschikkingdaad van de administratie*), dan keputusan administrasi negara yang bersifat mengatur (*regeling*) yang merupakan perbuatan administrasi negara di bidang pembuatan peraturan (*regelend daad van de*

administratie);

Keputusan administrasi negara yang bersifat konkret dan ditujukan pada sasaran individu (*beschikking*) dituangkan dalam bentuk yang diberi judul “surat keputusan” disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan tersebut, sedangkan keputusan administrasi negara yang bersifat mengatur (*regeling*) dituangkan dalam bentuk yang diberi judul “peraturan”.

Pembedaan ini penting, karena masing-masing mempunyai konsekuensi yuridis yang berbeda, terutama berkaitan dengan kompetensi absolut suatu lembaga peradilan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa dari masing-masing keputusan tersebut. Keputusan administrasi negara yang bersifat konkret, ditujukan kepada sasaran individu dan final menjadi kompetensi peradilan administrasi, sedangkan keputusan yang bersifat mengatur bukanlah menjadi kompetensi peradilan administrasi.

Untuk menentukan apakah keputusan itu termasuk dalam kategori *beschikking* atau *regeling*, harus dilihat secara cermat dari peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diterbitkannya keputusan dan materi muatan keputusan tersebut.

Bagir Manan mengemukakan

bahwa peraturan perundang-undangan harus memiliki 3 (tiga) elemen sebagai berikut: Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*); Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum; Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. (Bagir Manan, 1995:3)

P.J.P. Tak merumuskan peraturan perundang-undangan: ...sebagai keputusan dari suatu organ yang berisi ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengertian umum dalam uraian ini tidak berarti bahwa undang-undang material hanya undang-undang yang mengikat semua warga masyarakat, tetapi hanyalah bahwa undang-undang material tertentu, tetapi lebih tepat sebagai suatu yang mengikat umum, dalam peristiwa-peristiwa dan orang-orang yang jumlahnya tidak terbatas. (P.J.P. Tak, 1987:70)

Demikian pula D.W.P Ruiters, dalam tulisannya tentang undang-undang dalam arti material (*wet in materialezin*), mengemukakan bahwa

suatu peraturan perundang-undangan harus mengandung 3 (tiga) elemen, yaitu: *rechtsnormen, naar buiten werken, algemeenheid in ruime zin*. (D.W.P. Ruiters, 1987:7) (norma hukum, berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti luas).

Dengan demikian, suatu produk hukum yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan haruslah memenuhi kriteria hukum sebagai berikut: (1) Dapat dipergunakan sebagai dasar wewenang pemerintahan bagi suatu pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan urusan pemerintahan; (2) Memiliki daya ikat keluar secara umum, artinya norma-norma substansinya bersifat mengatur secara umum dan abstrak, berlaku bagi jajaran pemerintah yang dituju maupun bagi warga masyarakat. Jadi, suatu peraturan yang hanya berlaku intern dalam jajaran pemerintahan tidak memenuhi kualifikasi peraturan perundang-undangan; (3) Diciptakan menurut prosedur yang ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan di atasnya.

Ringkasnya, elemen-elemen yang menjadi kriteria hukum peraturan perundang-undangan, terdiri atas: suatu keputusan atau kaidah hukum tertulis, dibuat berdasarkan prosedur tertentu oleh pejabat yang berwenang, serta substansinya bersifat mengikat secara

umum.

Selanjutnya dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada “asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik” yang bersifat formal sebagaimana diatur dalam Pasal 5 maupun yang bersifat materiil sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004. Dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dinyatakan bahwa: Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi: (a)kejelasan tujuan; (b)kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; (c)kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (d)dapat dilaksanakan; (e)kedayagunaan dan kehasilgunaan; (f)kejelasan rumusan; dan (g)ketertutupan.

Lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dinyatakan bahwa: Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas: (a)pengayoman; (b) kemanusiaan; (c)kebangsaan; (d)kekeluargaan; (e)kenusantara; (f)bhinneka tunggal ika; (g)keadilan; (h)kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (i)ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

I.C. van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati Soeprapto, merumuskan asas-asas pembentukan peraturan-peraturan yang patut (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) sebagai berikut: Asas-asas yang formal meliputi: (1)asas tujuan yang jelas (*beginselen van duidelijke doelstelling*); (2)asas organ/lembaga yang tepat (*beginselen van het juiste orgaan*); (3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*); (4)asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); (5)asas konsensus (*het beginsel van consensus*). Asas-asas yang material meliputi: (1)asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*); (2)asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); (3)asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkeheidsbeginsel*); (4)asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); (5)asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*). (I.C. van der Vlies, 1984)

Dari keseluruhan asas-asas yang diuraikan di atas, yang paling tepat dijadikan sebagai instrumen analisis untuk menilai Kepmenkeu Ganti Rugi adalah asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*) dan asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids-*

beginsel). Agar keputusan menteri tersebut dapat dilaksanakan dengan baik dan dapat memberikan jaminan kepastian hukum, maka harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut: (1) adanya kejelasan mengenai prosedur, (2) adanya kejelasan mengenai tenggang waktu pelaksanaannya, dan (3) adanya kejelasan dan ketegasan sanksi bagi yang melanggarnya.

Pengaturan dan Praktek Ganti Rugi pada Peradilan Administrasi Ketentuan mengenai Besarnya Ganti Rugi

Ganti rugi menurut Pasal 1 ayat (1) PP Ganti Rugi adalah pembayaran sejumlah uang kepada orang atau badan hukum perdata atas beban badan administrasi negara berdasarkan putusan pengadilan administrasi karena adanya kerugian materiil yang diderita oleh penggugat.

Ganti rugi merupakan tuntutan yang bersifat tambahan (*accessoir*), setelah dikabulkannya tuntutan pokok. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 (Revisi Pertama UU Peradilan Administrasi) bahwa: Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingan-nya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang ber-

wenang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

Dinyatakan pula dalam Pasal 97 ayat (8), (9) dan (10) UU Peradilan Administrasi, bahwa: Ayat (8): Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Ayat (9): Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa: a) pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan; atau b) pencabutan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan tata usaha negara yang baru; atau c) penerbitan keputusan tata usaha negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3. Ayat (10) Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.

Dari ketentuan tersebut menunjukkan bahwa dalam beracara di peradilan administrasi terdapat 2 (dua) tuntutan, yaitu: tuntutan pokok dan tuntutan tambahan. Tuntutan pokok berupa tuntutan agar suatu keputusan administrasi negara yang disengketakan dinyatakan “batal” atau “tidak sah”,

sedangkan tuntutan tambahan berupa pembayaran ganti rugi dan atau rehabilitasi. Oleh karena ganti rugi merupakan tuntutan tambahan, maka konsekuensinya ganti rugi ini tidak bersifat mutlak (*affirmative*), artinya dalam sebuah gugatan, penggugat dapat mencantumkan tuntutan ganti rugi atau tidak mencantumkan. Namun demikian, apabila penggugat mencantumkan tuntutan ganti rugi, maka pengadilan akan mempertimbangkannya setelah dikabulkan tuntutan pokok. Jadi, tuntutan tambahan tidak berdiri sendiri, tapi sangat tergantung apakah tuntutan pokoknya dikabulkan atau tidak.

Selanjutnya besarnya ganti rugi ditentukan dalam Pasal 3 PP Ganti Rugi, yang menyatakan bahwa: Ayat (1) Besarnya ganti rugi yang dapat diperoleh penggugat paling sedikit Rp.250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah) dan paling banyak Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah), dengan memperhatikan keadaan yang nyata. Ayat (2) Ganti rugi yang telah ditetapkan dalam putusan pengadilan tata usaha negara jumlahnya tetap dan tidak berubah sekalipun ada tenggang waktu antara tanggal ditetapkannya putusan tersebut dengan waktu pembayaran ganti rugi.

Dari ketentuan tersebut dapat ditarik 2 (dua) hal penting mengenai ganti rugi pada peradilan administrasi,

yakni; (1) besarnya ganti rugi ditetapkan antara Rp.250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah) sampai dengan Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah), dan (2) ganti rugi bersifat tetap meskipun terdapat tenggang waktu antara ditetapkannya putusan pengadilan dengan pelaksanaan pembayaran ganti rugi.

Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi

Tata cara pelaksanaan pembayaran ganti rugi pada peradilan administrasi diatur dalam Pasal 120 UU Peradilan Administrasi dan Pasal 6 serta Pasal 7 PP Ganti Rugi, sebagai berikut: (a) Salinan putusan yang berisi kewajiban membayar ganti rugi dikirimkan kepada penggugat dan tergugat oleh pengadilan tingkat pertama dalam jangka waktu 3 (tiga) hari setelah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 120 ayat (1) UU Peradilan Administrasi *jo.* Pasal 6 ayat (1) PP Ganti Rugi); (b) Salinan putusan yang berisi kewajiban membayar ganti rugi dikirimkan pula oleh pengadilan tingkat pertama kepada badan atau pejabat administrasi negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi dalam jangka waktu 3 (tiga) hari setelah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 120 ayat (2) UU Peradilan Administrasi); (c) Penggugat mengajukan permintaan pelaksanaan putusan kepada badan administrasi negara dalam

jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah menerima salinan putusan (Pasal 7 ayat (1) PP Ganti Rugi); (d) Badan administrasi negara yang menerima permintaan tersebut memberitahukan kepada penggugat perihal diterimanya permintaan dalam tenggang waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya permintaan (Pasal 7 ayat (2) dan ayat (3) PP Ganti Rugi).

Pembayaran ganti rugi sebagaimana diatur dalam PP Ganti Rugi sangat terkait dengan sumber beban pembiayaan. Sumber beban pembiayaan ini diperoleh dari: (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); (2) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD); dan (3) Keuangan yang dikelola oleh badan administrasi negara sendiri. Pembiayaan yang dibebankan pada APBN adalah ganti rugi yang menjadi tanggung jawab badan administrasi negara pusat. Pembiayaan yang dibebankan pada APBD adalah ganti rugi yang menjadi tanggung jawab badan administrasi negara daerah, sedangkan pembiayaan yang dibebankan pada beban keuangan yang dikelola oleh badan administrasi negara itu sendiri adalah ganti rugi yang menjadi tanggung jawab badan administrasi negara di luar badan administrasi negara pusat dan daerah.

Tata cara pembayaran ganti rugi

yang menjadi beban APBN diatur dengan Kepmenkeu, sedangkan tata cara pembayaran ganti rugi yang menjadi beban APBD diatur oleh Menteri Dalam Negeri dan sampai saat penelitian ini dilakukan, belum ada pengaturan tentang tata cara pembayaran ganti rugi yang dibebankan pada APBD. Selanjutnya, secara teknis tata cara pembayaran ganti rugi yang dibebankan pada APBN dibagi dalam 2 (dua) tahap: (1) Penerbitan Surat Keputusan Otorisasi (SKO); (2) Pembayaran Ganti Rugi.

Tahap Penerbitan SKO adalah sebagai berikut: (1) Dengan melampirkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), Ketua Pengadilan Administrasi setempat atas permohonan yang berhak, mengajukan permohonan penyediaan dana kepada Menteri cq. Sekretaris Jenderal atau Ketua Lembaga bersangkutan yang dikenakan ganti rugi; (2) Berdasarkan permohonan Ketua Pengadilan Administrasi, Menteri cq. Sekretaris Jenderal atau Ketua Lembaga yang bersangkutan, mengajukan permintaan penerbitan SKO kepada Menteri Keuangan cq. Direktur Jenderal Anggaran disertai putusan pengadilan administrasi yang menjadi dasar permintaannya; (3) Berdasarkan permintaan Menteri cq. Sekretaris Jenderal atau Ketua Lembaga, Menteri

Keuangan cq. Direktur Jenderal Anggaran melakukan penelitian dan selanjutnya menerbitkan SKO atas beban Bagian Pembiayaan dan Perhitungan Anggaran Belanja Negara Rutin; (4) Asli SKO disampaikan kepada yang berhak.

Tahap pembayaran ganti rugi adalah sebagai berikut: (1) Berdasarkan SKO yang diterbitkan oleh Menteri Keuangan cq. Direktur Jenderal Anggaran, yang berhak mengajukan permohonan pembayaran ganti rugi kepada Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN) melalui badan administrasi negara setempat, dengan melampirkan: (a) SKO; (b) asli dan salinan/foto copy petikan putusan pengadilan administrasi; (2) Badan Administrasi Negara mengajukan Surat Perintah Pembayaran Langsung (SPPLS) kepada KPKN pembayar; (3) KPKN menerbitkan menerbitkan Surat Perintah Membayar Langsung (SPMLS) kepada yang berhak; (4) Asli petikan putusan pengadilan administrasi, setelah dibubuhi cap bahwa telah dilakukan pembayaran, oleh KPKN dikembalikan kepada yang berhak.

Praktek Penetapan Ganti Rugi oleh Pengadilan Administrasi

Dari hasil penelusuran data ditemukan perkara yang tuntutan ganti

ruginya dikabulkan oleh hakim pengadilan administrasi. Yang menarik untuk dikaji adalah bahwa besarnya ganti rugi yang dikabulkan melebihi ketentuan jumlah maksimal yang diatur dalam PP Ganti Rugi, dengan pertimbangan bahwa jumlah penggugat adalah sangat banyak (220 orang). Putusan pengadilan tingkat pertama dikuatkan oleh pengadilan banding, dan dalam tingkat kasasi, majelis hakim menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi Bupati Jayapura. Dengan demikian, para penggugat merupakan pihak yang menang dalam sengketa administrasi negara ini. Untuk lebih jelasnya mengenai penetapan ganti rugi oleh pengadilan administrasi tersebut diuraikan berikut ini.

Putusan Pengadilan Tingkat Pertama Gugatan Penggugat

Penggugat, para pedagang Pasar Sentani yang berjumlah 220 (dua ratus dua puluh) orang melalui kuasanya mengajukan gugatan tertanggal 20 Agustus 2002 ke Pengadilan Administrasi Jayapura terhadap Bupati Jayapura atas diterbitkannya Surat Keputusan Pemindahan Pasar Sentani. Dalam posita gugatannya, para penggugat mendalilkan bahwa Surat Keputusan Bupati Jayapura tersebut dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sewenang-wenang, dan

bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (aaupb), sehingga merugikan kepentingan para penggugat secara riil, yang diperhitungkan sebesar Rp.1.100.000.000,- (satu milyar seratus juta rupiah), kerugian setiap penggugat sebesar Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah).

Berdasarkan alasan-alasan tersebut para penggugat mengajukan tuntutan dalam petitumnya, menyatakan: agar Surat Keputusan Bupati Jayapura yang digugat dinyatakan batal atau tidak sah dan menghukum tergugat untuk membayar kerugian yang diderita para penggugat yang diperhitungkan sebesar Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah) untuk setiap penggugat, sehingga jumlah kerugian seluruhnya Rp.1.100.000.000,- (satu milyar seratus juta rupiah) secara tunai kepada para penggugat.

Jika dicermati dari apa yang telah diuraikan oleh para penggugat dalam gugatannya di atas, sesungguhnya secara yuridis normatif para penggugat sudah memahami ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara, yang menentukan bahwa ganti rugi maksimal hanya Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah). Dalam pemeriksaan persiapan untuk pematangan/penyempurnaan gugatan, majelis hakim berdasarkan

kewenangan yang ada padanya juga sudah menyarankan tentang maksimum ganti rugi yang dapat dituntut sesuai dengan peraturan pemerintah tersebut. Namun demikian, para penggugat memandang bahwa ketentuan tersebut dirasa tidak logis, sehingga mereka mencoba untuk tetap membiarkan jumlah ganti rugi yang jauh melebihi jumlah maksimum yang ditetapkan oleh peraturan pemerintah.

Jawaban Tergugat

Tergugat menyangkal dalil-dalil yang diajukan oleh para penggugat yang dimuat dalam gugatannya, dengan mengemukakan alasan bahwa: surat keputusan tergugat yang menjadi objek sengketa tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak bertindak sewenang-wenang dan tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (aaupb), karena: (1) pemindahan pasar tersebut justru untuk kepentingan para penggugat; (2) pelaksanaan pemindahannya secara bertahap, cermat dan mempertimbangkan kepentingan semua pihak; (3) para penggugat tidak dapat membuktikan surat-surat tergugat mana yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (aaupb). Sedangkan mengenai tuntutan ganti rugi yang diajukan oleh para penggugat,

tergugat tidak menanggapi-nya secara jelas dalam jawabannya.

Dalil sanggahan tergugat yang dimuat dalam jawabannya mengenai ganti rugi yang tidak jelas, sebenarnya melemahkan dalil-dalilnya. Seharusnya tergugat dapat menanggapi dalil tersebut dengan argumentasi yang dapat mematahkan dalil para penggugat dari aspek yuridis normatif berdasarkan pengaturan ganti rugi dan aspek logis berdasarkan fakta-fakta yang terjadi di lapangan.

Pertimbangan Majelis Hakim

Atas tuntutan ganti rugi para penggugat sebesar Rp.1.100.000.000,- (satu milyar seratus juta rupiah) terhadap tergugat, majelis hakim mempertimbangkannya dalam Putusan Pengadilan Administrasi Jayapura Nomor.06/G. TUN/2002/P.TUN.JPR. tertanggal 31 Maret 2003, yang menyatakan: Bahwa dalam fakta-fakta yang telah diuraikan, terbukti sebagai akibat pembongkaran pasar tanpa penyediaan tempat baru, maka terbukti para penggugat yang berjumlah 220 (dua ratus dua puluh) orang telah telantar. Tempat usaha/berdagang telah hilang dan kelangsungan usaha yang mendukung mata pencaharian juga hilang, maka wajar dan patut apabila kepada mereka harus diberikan ganti rugi. Bahwa terhadap

rincian kerugian berdasar bukti P.14 adalah hilangnya tempat usaha, sarana usaha seperti meja, rak duduk, rak berdiri dan hilangnya usaha/penghasilan sehari-hari memang patut mendapat ganti rugi namun pengadilan menilai tuntutan ganti rugi riil terhadap hal tersebut apabila dipandang perlu dapat dituntut di peradilan umum; sedangkan dalam kasus ini pengadilan tata usaha negara berpendapat cukup memberikan ganti rugi yang bersifat santunan sebesar Rp.2.000.000,- (dua juta rupiah) per penggugat, sehingga seluruhnya berjumlah Rp.2.000.000,- x 220 = Rp.440.000.000,- (empat ratus empat puluh juta rupiah). Dengan demikian tuntutan ganti rugi inipun dapat majelis kabulkan sebagian.

Selanjutnya dalam amarnya, majelis hakim memutuskan: (1) mengabulkan gugatan penggugat sebagian; (2) menyatakan batal surat keputusan tergugat, (3) menghukum tergugat untuk membayar ganti rugi kepada para penggugat sebesar Rp.2.000.000,- (dua juta rupiah) untuk setiap penggugat, sehingga keseluruhan berjumlah Rp.440.000.000,- (empat ratus empat puluh juta rupiah).

Dari pertimbangan hukum majelis hakim pada pengadilan tingkat pertama dapat ditarik satu hal penting bahwa: dari aspek hukum administrasi

dan hukum acara peradilan administrasi, bahwa kerugian yang diderita oleh para penggugat sebagai akibat diterbitkannya surat keputusan oleh tergugat melebihi dari apa yang telah dikabulkan oleh majelis hakim, oleh karena itu majelis hakim memberikan alternatif solusi, dari aspek perdata menyangkut kerugian yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), ex Pasal 1365 KUHPerdata penggugat dapat mengajukan gugatan di peradilan umum.

Putusan Pengadilan Tingkat Banding

Terhadap putusan pengadilan tingkat pertama, tergugat Bupati Jayapura sebagai pihak yang kalah dalam sengketa administrasi negara ini mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Administrasi Makassar tanggal 11 April 2003. Pertimbangan hukum majelis hakim tingkat banding yang dimuat dalam Putusan Pengadilan Tinggi Administrasi Makassar No. 48/Bdg.TUN/2003/PT.TUN.MKS tanggal 9 Juli 2003, menyatakan: Bahwa pertimbangan hukum PTUN Jayapura dalam sengketa ini sudah tepat dan benar, oleh karena itu dapat dijadikan pertimbangan hukum Majelis Hakim PT.TUN Makassar, sehingga diambil oper merupakan pendapatnya sendiri. Bahwa berdasarkan pertimbangan

tersebut Majelis Hakim PT.TUN Makassar berpendapat bahwa putusan Majelis PTUN Jayapura yang dimohonkan banding harus dikabulkan.

Selanjutnya dalam amarnya, Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Administrasi Makassar memutuskan: (1)menerima permohonan banding dari pemingkat/tergugat, (2)menguatkan Putusan Pengadilan Administrasi Jayapura tanggal 31 Maret 2003 No. 06/G.TUN/2002/PTUN.JPR.

Putusan Kasasi

Terhadap putusan pengadilan tingkat banding, tergugat Bupati Jayapura sebagai pihak yang kalah dalam sengketa administrasi negara ini mengajukan kasasi ke MA RI tanggal 20 Oktober 2003. Pertimbangan hukum Majelis Hakim Kasasi yang dimuat dalam Putusan MA RI No. 14 K/TUN/2004 tanggal 14 Agustus 2006, menyatakan pada pokoknya: "... tidak ternyata bahwa putusan pengadilan *judex factie* bertentangan dengan hukum dan undang-undang, maka permohonan kasasi oleh pemohon kasasi harus ditolak". Selanjutnya dalam amarnya, Majelis Hakim Kasasi memutuskan: menolak permohonan kasasi dari pemohon kasasi Bupati Jayapura.

Analisis Terhadap Pengaturan Ganti

Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Analisis terhadap Pengaturan Besarnya Ganti Rugi

Sebuah putusan yang baik adalah putusan yang dapat mencerminkan rasa keadilan baik dari aspek yuridis, sosiologis maupun filosofis. Dari aspek yuridis, artinya bahwa putusan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari aspek sosiologis, artinya bahwa putusan tersebut mampu mengembalikan tata tertib dan rasa aman dalam kehidupan masyarakat. Dan dari aspek filosofis, artinya dapat memberikan rasa keadilan bagi semua pihak.

Persoalannya dari aspek yuridis formal, kadang-kadang dalam menerapkan hukum, tidak sedikit peraturan perundang-undangan yang sudah tidak dapat mengakomodasi lagi kebutuhan hukum masyarakat. Uraian di atas, salah satu contoh konkret betapa peraturan pemerintah tentang ganti rugi tata usaha negara sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan praktek hukum acara peradilan administrasi di lapangan.

Telah jelas diuraikan di muka, bahwa secara yuridis ditetapkan besarnya ganti rugi pada peradilan administrasi antara Rp.250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah) sampai dengan Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah). Dikaitkan dengan contoh kasus penempat-

an ganti rugi yang diputuskan oleh Pengadilan Administrasi Jayapura dalam perkara antara para pedagang Pasar Sentani melawan Bupati Jayapura, ternyata ketentuan yang mengatur ganti rugi tersebut tidak dapat mengakomodasi kebutuhan hukum masyarakat pencari keadilan. Argumentasi logisnya bahwa ternyata di pengadilan administrasi pun tidak menutup kemungkinan penggugat adalah kelompok masyarakat ataupun dengan jumlah yang sangat banyak. Sehingga dalam contoh kasus tersebut sangat tidak adil apabila secara kaku (*strecht*) diterapkan PP Ganti Rugi, dengan mengabulkan tuntutan ganti rugi para penggugat hanya Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah) dengan penggugat berjumlah 220 (dua ratus dua puluh) orang. Jika dihitung dengan rasio matematik berarti setiap penggugat hanya memperoleh pembayaran ganti rugi sekitar Rp.22.700,- (dua puluh dua ribu tujuh ratus rupiah). Nilai uang sejumlah tersebut untuk ukuran di Papua jelas tidak ada artinya dibandingkan dengan tingkat kemahalan atas kerugian yang diderita oleh para penggugat sebagai akibat diterbitkannya sebuah keputusan administrasi negara (*beschikking*) oleh pemerintah.

Memang masih dimungkinkan penggugat untuk mengajukan gugatan perdata ke peradilan umum atas dasar

putusan pengadilan administrasi yang telah mempunyai kekuatan hukum tersebut. Akan tetapi perlu diingat, bahwa proses beracara di pengadilan umum juga sama halnya di pengadilan administrasi, membutuhkan waktu yang lama. Hal ini justru akan membuat jaminan kepastian hukum (*recht zekerheid*) sulit diwujudkan dan rasa keadilan bagi masyarakat menjadi sulit ditegakkan.

Oleh karena itu, perlu diubah rumusan Pasal 3 ayat (1) PP Ganti Rugi, yang mengatur pembatasan yang kaku (*strecth*) mengenai besarnya ganti rugi pada pengadilan administrasi, menjadi rumusan yang tidak memberikan batasan maksimal besarnya ganti rugi. Besarnya ganti rugi diserahkan kepada pertimbangan hakim dengan memperhatikan kerugian yang diderita oleh penggugat sebagai akibat dikeluarkannya keputusan administrasi negara, sehingga diharapkan putusan pengadilan administrasi nantinya benar-benar dapat memberikan rasa keadilan *dari segi yuridis, sosiologis maupun filosofis* dan akomodatif terhadap tuntutan kebutuhan hukum masyarakat.

Analisis terhadap Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi

Keputusan Menteri adalah salah satu jenis peraturan perundang-

undangan yang setingkat lebih rendah daripada Keputusan Presiden. Kewenangan Menteri untuk membentuk suatu Keputusan Menteri ini bersumber dari Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945, di mana menteri-menteri negara itu adalah pembantu-pembantu presiden yang membidangi bidang-bidang tugas yang diberikan kepadanya.

Dalam hubungannya dengan suatu Keputusan Menteri, menteri-menteri yang dapat membentuk suatu Keputusan Menteri adalah menteri-menteri yang memegang suatu departemen, sedangkan menteri koordinator dan menteri negara hanya dapat membentuk suatu keputusan yang berlaku secara intern, dalam arti keputusan yang tidak mengikat umum. Keputusan Menteri dapat berisi suatu keputusan yang mengatur (*regeling*) dan dapat pula berisi suatu penetapan (*beschikking*), tetapi dalam penelitian ini yang menjadi fokus kajian hanya Keputusan Menteri yang bersifat mengatur (*regeling*) saja.

Apabila dicermati maka Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.1129/KKM.01/1991 tanggal 13 November 1991 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, memiliki kriteria hukum peraturan perundang-undangan, sebagai

berikut; (1)Kepmenkeu tersebut dapat dipergunakan sebagai dasar wewenang pemerintahan bagi suatu pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan urusan pemerintahan; (2)Memiliki daya ikat keluar secara umum, artinya norma-norma substansinya bersifat mengatur secara umum dan abstrak, berlaku bagi jajaran pemerintah yang dituju maupun bagi warga masyarakat; (3)Diciptakan menurut prosedur yang ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan di atasnya, yakni Kepmenkeu tersebut merupakan aturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) PP Ganti Rugi *jo.* Pasal 120 UU Peradilan Administrasi.

Dengan demikian, pembentukannya pun harus berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) baik yang bersifat formal maupun material.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 120 ayat (1) UU Peradilan Administrasi dinyatakan bahwa salinan putusan yang berisi kewajiban membayar ganti rugi dikirimkan kepada tergugat dan dalam ayat (2) putusan itu harus dikirimkan pula kepada badan atau pejabat administrasi negara yang dibebani kewajiban membayar ganti rugi. Antara kedua ketentuan tersebut memang terdapat perbedaan antara tergugat yang dibebani kewajiban

membayar ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (10) UU Peradilan Administrasi dengan badan atau pejabat administrasi negara yang secara riil harus melakukan pembayaran ganti rugi yang bersangkutan. Perbedaan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa gugatan di pengadilan administrasi ditujukan terhadap suatu keputusan (*beschikking*) yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat administrasi negara sebagai organ pemerintah yang memiliki wewenang pemerintahan menurut hukum publik dan tidak ditujukan terhadap badan hukum publik. Tetapi apabila badan atau pejabat administrasi negara itu oleh hakim dibebani kewajiban untuk membayar ganti rugi, maka ganti rugi itu harus ditagih kepada badan hukum publiknya yang berkedudukan juga sebagai badan hukum perdata yang memiliki harta kekayaan. Dengan demikian, lebih tepat apabila ketentuan Pasal 120 ayat (2) UU Peradilan Administrasi digunakan istilah “departemen” bukan “badan atau pejabat administrasi negara”.

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) PP Ganti Rugi yang menyatakan bahwa “permintaan pelaksanaan putusan yang berisi pembebanan ganti rugi diajukan kepada badan administrasi negara” rancu apabila disandingkan dengan Pasal 116 ayat (3) Undang-Undang Peradilan

Administrasi yang mengatur tentang pelaksanaan putusan, karena pada prinsipnya permintaan pelaksanaan putusan harus diajukan melalui pengadilan yang memutus sengketa pada tingkat pertama.

Tata cara pembayaran ganti rugi yang dibebankan pada APBN sebagaimana yang diatur dalam Kepmenkeu Ganti Rugi di atas, yang meliputi tahap penerbitan SKO dan pembayaran ganti rugi, mekanismenya sangat panjang dan memakan waktu yang lama, sehingga membuka peluang terjadinya kolusi.

Selanjutnya, jika dicermati dalam setiap tahapan tersebut tidak diatur tentang batas waktu berapa lama pejabat yang berwenang harus sudah meneruskan dan menerbitkan surat keputusan yang menjadi wewenang. Sebagai contoh dalam tahap penerbitan SKO, tidak diatur berapa lama Ketua Pengadilan Administrasi harus meneruskan pengajuan permohonan penyediaan dana kepada Menteri atau Ketua Lembaga bersangkutan yang dikenakan ganti rugi, berapa lama Menteri atau Ketua Lembaga ber-sangkutan harus mengajukan permintaan penerbitan SKO kepada Menteri Keuangan, dan seterusnya sampai diterbitkannya SKO oleh Menteri Keuangan. Demikian pula dalam tahap pembayaran ganti rugi, juga tidak diatur berapa lama SKO harus

diteruskan oleh badan administrasi negara kepada KPKN, dan berapa berapa lama KPKN harus membayar ganti rugi kepada yang berhak.

Mengenai sanksi juga diatur secara jelas, apa sanksi bagi pejabat yang tidak melaksanakan kewajiban yang ada padanya. Dengan demikian, tidak tercermin dalam Keputusan Menteri Keuangan R.I. adanya jaminan kepastian hukum (*recht zekerheid*) bagi pihak yang berhak mendapatkan ganti rugi.

Berdasarkan argumentasi di atas, logis kiranya agar Kepmenkeu Ganti Rugi direvisi dengan perubahan sebagai berikut: a) Dipangkas birokrasi yang terlalu panjang dengan prosedur yang sederhana tanpa mengabaikan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku. b) Diatur secara jelas norma tentang batas waktu bagi pejabat yang berwenang untuk melaksanakan kewajibannya. c) Diatur secara tegas norma tentang sanksi bagi pejabat yang tidak melaksanakan kewajibannya tersebut.

Demikian pula mengenai ganti rugi yang dibebankan pada APBD, oleh karena sampai saat ini belum ada pengaturannya, maka untuk mengisi kekosongan hukum (*rechts vacuum*) perlu segera dikeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang tata cara pembayaran ganti rugi yang menjadi tanggung jawab badan administrasi

negara daerah.

PENUTUP

Berdasarkan analisis tentang ganti rugi pada peradilan administrasi sebagaimana telah diuraikan dalam bab-bab terdahulu, maka dapat ditarik beberapa simpulan, bahwa *pertama*, pengaturan ganti rugi pada peradilan administrasi dalam Pasal 3 ayat (1) PP Ganti Rugi, yang menetapkan besarnya ganti rugi paling sedikit Rp.250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah), dan paling banyak Rp.5.000.000,- (lima juta rupiah) tidak memadai, karena penentuan besarnya jumlah tersebut tidak disesuaikan dengan jumlah penggugat, sehingga dalam praktek beracara di peradilan administrasi yang melibatkan penggugat dengan jumlah yang banyak tidak dapat memenuhi rasa keadilan.

Kedua, prosedur pembayaran ganti rugi yang dibebankan pada APBN sebagaimana diatur dalam Kepmenkeu: (1) mekanismenya sangat panjang dan memakan waktu yang cukup lama. (2) tidak diatur secara jelas batas waktu berapa lama pejabat yang berwenang harus melaksanakan kewajibannya, serta (3) tidak diatur sanksi yang tegas bagi pejabat yang tidak melaksanakan kewajiban yang ada padanya, sehingga bertentangan dengan asas peradilan yang

seederhana, cepat dan biaya ringan. Sedangkan prosedur pembayaran ganti rugi yang dibebankan pada APBD sampai saat ini belum ada pengaturannya oleh Menteri Dalam Negeri, sehingga dalam praktek di lapangan terjadi kekosongan hukum (*rechts vacuum*).

Oleh karena itu, beberapa langkah solusi yang perlu diambil antara lain, *pertama* perlu diubah rumusan Pasal 3 ayat (1) PP Ganti Rugi yang mengatur pembatasan yang kaku (*strecht*) mengenai besarnya ganti rugi, menjadi rumusan yang tidak memberikan batasan maksimal besarnya ganti rugi. Besarnya ganti rugi diserahkan kepada pertimbangan hakim dengan memperhatikan kerugian yang diderita oleh penggugat sebagai akibat dikeluarkannya keputusan administrasi negara, sehingga diharapkan putusan pengadilan administrasi nantinya benar-benar dapat memberikan rasa keadilan *dari segi yuridis, sosiologis maupun filosofis* dan akomodatif terhadap tuntutan kebutuhan hukum masyarakat.

Kedua, perlu direvisi Kepmenkeu Ganti Rugi dengan perubahan: 1) dipangkas birokrasi yang terlalu panjang dengan prosedur yang sederhana tanpa mengabaikan peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, 2) diatur secara jelas norma tentang batas waktu bagi pejabat yang berwenang

untuk melaksanakan kewajibannya, dan 3) diatur secara tegas norma tentang sanksi bagi pejabat yang tidak melaksanakan kewajibannya tersebut. Demikian pula mengenai ganti rugi yang dibebankan pada APBD, oleh karena sampai saat ini belum ada pengaturannya, maka untuk mengisi kekosongan hukum (*rechts vacuum*) perlu segera dikeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang tata cara pembayaran ganti rugi yang menjadi tanggung jawab badan administrasi negara daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ann Seidman, et.al. (2001). *Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-undang*, Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia R.I., Jakarta
- Bedner, Adriaan W. (2000). *Administrative Courts in Indonesia*, Disertasi Universiteit Leiden
- D.W.P.Ruiter.(1987).*Bestuursrechtelijke Wetgevingsleer*, Assen/Maastricht van Gorcum
- Hadjon, Philipus M. et.al. (2001) *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administration Law)*, Cet. Ketujuh Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Indroharto. (1993). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Cet. Keempat, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- . (1995). *Perbuatan Pemerintahan Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, Bogor-Jakarta
- . (1999). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cet. Ketujuh, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Irfan Fachruddin. (2003). *Konsekwensi Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung
- Jazim Hamidi dan Winahyu Erwiningsih(2000). *Yurisprudensi tentang Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, Tatanusa, Jakarta
- Lotulung. (1994). Paulus Effendie, *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (A.A.U.P.B)*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Maria Farida Indrati Soeprapto. (1998). *Ilmu Perundang-undangan:*

- Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta
Jakarta, 1994.
- Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim. (1988). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta
- Muchsan. (1981). *Seri Hukum Administrasi Negara Peradilan Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta
- P.J.P. Tak, *Rechtsvorming in Nederland*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alpen aan den Rijn,
- Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Eresco, Bandung, 1976.
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Cetakan Ketiga, Alumni, Bandung, 1997.
- Soemaryono dan Anna Erliyana, *Tuntunan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, Primamedia Pustaka, Jakarta, 1999.
- Soerjono Soekanto, ***Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum***, Rajawali, Jakarta, 1993.
- S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. Kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press, Surabaya, 1997.
- Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Kebijakan dan Putusan Pengadilan:**
- Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang *Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman* (LNRI Tahun 1970 No. 74, TLNRI No. 2951)
- Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang *Mahkamah Agung* (LNRI Tahun 1985 No. 73, TLNRI No. 3316)
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara* (LNRI Tahun 1986 No. 77, TLNRI No. 3344)
- Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 tentang *Perubahan atas Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman* (LNRI Tahun 1999 No. 147, TLNRI No. 3879)
- Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang *Kekuasaan Kehakiman* (LNRI Tahun 2004 No. 8, TLNRI No. 4358)
- Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang *Perubahan atas Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung* (LNRI Tahun 2004 No. 9, TLNRI No. 4359)

Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1991
tentang *Penerapan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (LNRI Tahun 1991 No. 8)

Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 1991 tentang *Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara* (LNRI Tahun 1991 No. 52, TLNRI 3448)

Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor.1129/KKM.01/1991 tanggal 13 November 1991 tentang *Tata Cara Pembayaran Ganti Rugi Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara*

Putusan Mahkamah Agung RI No. 14 K/TUN/2004 tanggal 14 Agustus 2006

Putusan Pengadilan Tinggi Administrasi Makassar Nomor.48/Bdg.TUN/2003/-PT.TUN.MKS, tanggal 9 Juli 2003

Putusan Pengadilan Administrasi Jayapura Nomor. 06/G.TUN/2002 /P.TUN.JPR, tanggal 31 Maret 2003