

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/341110297>

Menggali Perlindungan Hukum dalam Hukum Administrasi Negara

Preprint · May 2020

DOI: 10.6084/m9.figshare.13948874

CITATIONS

0

READS

6,256

1 author:



Adam Ilyas

UPN "Veteran" Jawa Timur

3 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

SEE PROFILE

Menggali Perlindungan Hukum dalam Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara

Adam Ilyas

Hubungan hukum antar subyek hukum dapat berjalan secara harmonis, seimbang dan adil, dalam arti setiap subyek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut.¹ Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek hukum.² Selain itu hukum berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subjek hukum. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum.³ masing-masing negara mempunyai cara dan mekanisme sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum itu diberikan.⁴

Hukum yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara adalah hukum administrasi negara atau hukum perdata, tergantung dari sifat dan kedudukan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum tersebut. Pemerintah memiliki dua kedudukan hukum yaitu sebagai wakil dari badan hukum public dan sebagai pejabat (*ambtsdrager*) dari jabatan pemerintahan. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum, maka tindakan tersebut diatur dan tunduk pada ketentuan hukum keperdataan, sedangkan ketika pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, maka tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum administrasi negara. Baik tindakan hukum keperdataan maupun public dari pemerintah dapat menjadi peluang munculnya perbuatan yang bertentangan dengan hukum, yang melanggar hak-hak warga negara. Oleh karena itu, hukum harus memberikan perlindungan hukum bagi warga negara. Van Der Burg dan kawan-kawan mengatakan bahwa, “kemungkinan untuk memberikan perlindungan hukum adalah penting ketika pemerintah bermaksud untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu terhadap sesuatu, yang oleh karena tindakan atau kelalaiannya itu melanggar {hak} orang – orang atau kelompok tertentu). Secara umum ada tiga macam perbuatan pemerintahan yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regeling*), perbuatan pemerintahan dalam penerbitan keputusan (*beschikking*), dan perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan (*Materiele daad*). Dua bidang yang pertama terjadi dalam bidang public, dan karena itu tunduk dan diatur berdasarkan hukum public, sedangkan yang terkahir khusus dalam bidang perdata, dan karenanya tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata. Atas dasar pembidangan perbuatan pemerintahan ini, Muchsan mengatakan bahwa “Perbuatan melawan hukum oleh pemerintah yang berbentuk melanggar hak subjektif orang lain tidak hanya terbatas pada perbuatan yang bersifat

¹ Ridwan H.R. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. UII Press. Yogyakarta. H.209.

² Ruslin, SH, MH. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Karunia. Surabaya. H.84.

³ Sudikno Mertokusumo. 1993. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. H.140.

⁴ Paulus E. Lotulung. 1993. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*. Citra Aditya Bakti. Bandung. H.123.

privaterechtlijk saja, tetapi juga perbuatan yang bersifat *publicrechtlijk*.” penguasa dapat dianggap melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar hak subyektif orang lain, apabila : (1) Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut; (2) penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum public serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.⁵ Disamping dua macam perbuatan pemerintah tersebut, seiring dengan konsep negara hukum modern yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat (*welfare state*), pemerintah juga dilengkapi dengan kewenangan bebas (*Freies Ermessen*), yang jika dituangkan dalam bentuk tertulis akan berwujud peraturan kebijakan. Dengan demikian, secara garis besar, sehubungan dengan perbuatan hukum pemerintah yang dapat terjadi baik dalam bidang public maupun perdata, maka perlindungan hukum akibat dari perbuatan pemerintah juga ada yang terdapat dalam bidang perdata maupun public.

Perlindungan hukum dalam bidang perdata, pemerintah dalam melaksanakan tugasnya memerlukan kebebasan bertindak dan mempunyai kedudukan istimewa dibandingkan dengan rakyat biasa.⁶ Oleh karena itu, persoalan menggugat pemerintah di muka hakim tidak dapat dipersamakan dengan menggugat rakyat biasa.⁷ Negara segai suatu institusi memiliki dua kedudukan hukum, yaitu sebagai badan hukum public dan sebagai kumpulan jabatan atau lingkungan pekerjaan tetap, baik sebagai badan hukum maupun sebagai kumpulan jabatan, perbuatan hukum negara atau jabatan dilakukan melalui wakilnya, yaitu pemerintah. Berkenaan dengan kedudukan pemerintah sebagai wakil dari badan hukum public yang dapat melakukan tindakan-tindakan hukum dalam bidang keperdataan, seperti jual beli, sewa–menyewa, membuat perjanjian, dan sebagainya, dimungkinkan muncul tindakan pemerintah yang bertentangan dengan hokum. Berkaitan dengan perbuatan pemerintah yang bertentangan dengan hukum ini disebutkan bahwa hakim perdata berkenaan dengan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah berwenang menghukum pemerintah untuk membayar ganti kerugian disamping itu, hakim perdata dalam berbagai hal dapat mengeluarkan larangan atau perintah terhadap pemerintah untuk melakukan perbuatan tertentu. Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah secara khusus diatur dalam pasal 1365. Kriteria perbuatan melanggar hukum, diantaranya: (1) Mengganggu hak orang lain; (2) Bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku; (3) Bertentangan dengan kesusilaan; (4) Bertentangan dengan kepatutan, ketelitian, dan sikap kehati-hatian. Oleh karena itu, perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan hukum pemerintah dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum public dilakukan melalui peradilan umum. Kedudukan pemerintah dalam hal ini tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum perdata yaitu sejajar, sehingga pemerintah dapat menjadi Tergugat maupun Penggugat. Dengan kata lain hukum perdata memberikan perlindungan yang sama baik kepada pemerintah maupun seseorang atau badan hukum perdata.

⁵ Muchsan. 1997. *Sistem Pengawasan Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN Di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta. H.22.

⁶ Dr. Sahya Anggara M.Si. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Pustaka Setia. Bandung. H.122.

⁷ Sudargo Gautama. 1987. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Alumni. Bandung. H.55.

Perlindungan hukum dalam bidang public mengartikan bahwa adanya tindakan hokum pemerintah berdasar hokum publik⁸, tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan pemerintah yang bersifat sepihak. Keputusan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum modern, oleh karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Menurut Sjachran Basah, perlindungan terhadap warga negara diberikan bila mana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya, sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis⁹ Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya langkah mundur pembuat undang-undang, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membuat peraturan peundang-undangan, dan adanya *freies ermessen* pada pemerintah. Namun di sisi lain, pemberian kewenangan ini dapat menjadi peluang terjadinya pelanggaran kehidupan masyarakat oleh pemerintah. Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif memberikan rakyat kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemeritah mendapat bentuk yang defintif. Artinya perlindungan hukum preventif ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.¹⁰ Di Indonesia perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakan hukum pemerintah ada beberapa kemungkinan, tergantung dari instrumen hukum yang digunakan pemerintah. Instrumen hukum pemerintah yang lazim digunakan adalah peraturan perundang-undangan dan keputusan. Perlindungan hukum akibat dikeluarkannya peraturan perundang-undangan ditempuh melalui Mahkamah Agung, dengan cara hak uji materiil, sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa “Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang”. Terdapat pula dalam Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970 yang telah diubah dengan UU No. 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang berbunyi, “Mahkamah Agung berwenang untuk menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang atas alasan bertetangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Pasal 31 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Dalam rangka perlindungan hukum, terdapat tolok ukur untuk menguji secara materiil suatu peraturan perundang-undangan yaitu bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi dan bertentangan atau tidak dengan kepentingan umum. Khusus mengenai peraturan perundang-undangan

⁸ Sadjijono. 2001. *Bab-Bab Pokok Administrasi Negara*. Pressindo. Yogyakarta. H.67.

⁹ Sjachran Basah 1985. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*. Alumni. Bandung. H.7-8.

¹⁰ Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu. Surabaya. H.2.

tingkat daerah, pembatalan sering diartikan dalam pembatalan secara spontan, yakni pembatalan atas dasar inisiatif dari organ yang berwenang menyatakan pembatalan, tanpa melalui proses peradilan. Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara perlindungan hukum akibat dikeluarkannya keputusan ditempuh melalui dua kemungkinan, yaitu peradilan administrasi dan upaya administratif. Ada perbedaan antara peradilan administrasi dan upaya administratif adalah kata peradilan menunjukkan bahwa hal ini menyangkut proses peradilan pada pemerintahan melalui instansi yang merdeka. Kemerdekaan ini tampak pada hakim administrasi yang professional, disamping juga kedudukan hukumnya; pengangkatan untuk seumur hidup, ketentuan mengenai pengkajian terdapat pada undang-undang, pemberhentian (ketika melakukan perbuatan tidak seronoh) hanya dilakukan melalui putusan pengadilan. Sifat kedua yang berkenaan dengan hal ini adalah bahwa instansi ini hanya menilai tindakan pemerintahan berdasarkan hukum. Sedangkan upaya administratif berkenaan dengan proses peradilan di dalam lingkungan administrasi; instansi upaya administratif adalah organ pemerintahan, dilengkapi dengan pertanggungjawaban pemerintahan. Dalam hal upaya administratif ini tindakan pemerintahan tidak hanya dinilai berdasarkan hukum, namun juga dinilai aspek kebijakannya. Upaya administratif ini ada dua macam, yaitu banding administratif dan prosedur keberatan. Banding administratif yaitu penyelesaian sengketa tata usaha Negara dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang disengketakan. Sedangkan prosedur keberatan adalah penyelesaian sengketa tata usaha Negara dilakukan oleh instansi yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Muchsan. 1997. *Sistem Pengawasan Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN Di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta.
- Paulus E. Lotulung. 1993. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu. Surabaya.
- Ridwan H.R. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. UII Press. Yogyakarta.
- Ruslin, SH, MH. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Karunia. Surabaya.
- Sadjijono. 2001. *Bab-Bab Pokok Administrasi Negara*. Pressindo. Yogyakarta.
- Sahya Anggara M.Si. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Pustaka Setia. Bandung.
- Sudikno Mertokusumo. 1993. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Sudargo Gautama. 1987. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. Alumni. Bandung.
- Sjachran Basah 1985. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*. Alumni. Bandung.