

Kapita Selekta Hukum Administrasi Negara



Manotar Tampubolon

KAPITA SELEKTA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Manotar Tampubolon



GETPRESS INDONESIA

KAPITA SELEKTA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Penulis :

Manotar Tampubolon

ISBN :978-623-198-713-6

Editor : Diana Purnama Sari, M.E.

Penyunting: Yuliatr Novita, M.Hum.

Desain Sampul dan Tata Letak : Tri Putri Wahyuni, S.Pd.

Penerbit: GETPRESS INDONESIA

Anggota IKAPI No. 033/SBA/2022

Redaksi:

Jl. Palarik RT 01 RW 06, Kelurahan Air Pacah
Kecamatan Koto Tangah, Padang, Sumatera Barat

website: www.getpress.co.id
email: adm.getpress@gmail.com

Cetakan pertama, September 2023

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk
dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadiran Allah SWT, atas limpahan rahmat dan hidayahNya, maka Penulisan Buku dengan judul Kapita Selekta Hukum Administrasi Negara dapat diselesaikan oleh penulis. Pemerintah sebagai penyelenggara negara dituntut untuk terus mengevaluasi sistem pemeritahan guna dapat melindungi setiap kepentingan warga masyarakat. Untuk itu pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki kewenangan untuk membentuk kebijakan seperti Peraturan Perundang-Undangan dan menetapkan kebijakan. Namun, terkadang sebuah kebijakan yang diambil oleh pemerintah mengakibatkan kerugian kepada sebagian masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap kepentingan warga masyarakat menjadi hal sangat penting untuk diketahui. Menjawab akan kebutuhan tersebut maka penulis menerbitkan buku yang berisi tentang Kapita Selekta Hukum Administrasi Negara. Buku ini ditujukan untuk membantu mahasiswa dalam mempelajari Hukum Administrasi Negara.

Buku ini masih banyak kekurangan dalam penyusunannya. Oleh karena itu, kami sangat mengharapkan kritik dan saran demi perbaikan dan kesempurnaan buku ini selanjutnya. Kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam proses penyelesaian Buku ini. Semoga Buku ini dapat menjadi sumber referensi dan literatur yang mudah dipahami.

Padang, Agustus 2023
Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP WARGA	
NEGARA.....	1
A. PERLINDUNGAN HUKUM	1
B. JENIS-JENIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP	
WARGA NEGARA.....	6
1. Perlindungan Hukum Dalam Bidang Perdata	6
2. Perlindungan Hukum Dalam Bidang Hukum	
Publik.....	9
BAB II PENEGAKAN HUKUM, KEKUASAAN, DAN	
TRIAS POLITICA	12
A. PENEGAKAN HUKUM	12
B. KEKUASAAN	15
1. Pengertian Kekuasaan.....	15
2. Hubungan Hukum dengan Kekuasaan.....	18
C. PEMBAGIAN KEKUASAAN (<i>TRIAS POLITICA</i>).....	22
1. Cabang Kekuasaan Legislatif.....	25
2. Cabang Kekuasaan Eksekutif.....	26
3. Cabang Kekuasaan Yudikatif.....	27
BAB III FUNGSI HUKUM DAN OMBUDSMAN	29
A. FUNGSI HUKUM.....	29
B. OMBUDSMAN	31
1. Pengertian dan Kedudukan Ombudsman.....	31
2. Tugas dan Wewenang Ombudsman	32
3. Asas-Asas dan tujuan Ombudsman	34
BAB IV BESHICKING	37
A. KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA	
(<i>BESCHIKING</i>)	39
B. UNSUR-UNSUR KEPUTUSAN (<i>BESCHIKKING</i>).....	41

C. KEABSAHAN KEPUTUSAN DAN TINDAKAN PEMERINTAH.....	43
D. PARAMETER KEABSAHAN TINDAKAN PEMERINTAH.....	45
E. LMACAM-MACAM KEPUTUSAN/KETETAPAN.....	46
1. Keputusan Positif	47
2. Keputusan Negatif.....	48
3. Keputusan Declaratoir	48
4. Keputusan Konstitutif	48
F. Tindakan-Tindakan Pemerintah Lainnya.....	48
1. Dispensasi	48
2. Izin.....	49
3. Konsesi	49
4. Perintah.....	49
BAB V KEWENANGAN, JENIS, DAN PENDELEGASIAN	
WEWENANG	51
A. Wewenang Pemerintahan dan Asas Legalitas	51
1. Asas Legalitas Hukum Administrasi Negara.....	51
2. Wewenang Pemerintah.....	54
B. SUMBER DAN MEKANISME PEROLEHAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN	56
BAB VI <i>GOOD GOVERNANCE</i> DALAM HUKUM	
ADMINISTRASI NEGARA	61
A. SEJERAH LAHIRNYA <i>GOODL GOVERNANCE</i>	61
B. PERISTILAHAN <i>GOOD GOVERNANCE</i> ATAU ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK	64
C. KONSEP DASAR <i>GOOD GOVERNANCE</i>	64
D. IMPLEMENTASI <i>GOOD GOVERNANCE</i>	66
E. FREIES ERMESSEN	69
F. FUNGSI DAN ARTI PENTING LASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (<i>GOOD GOVERNANCE</i>)	71

BAB VII PERBUATAN ADMINISTRASI NEGARA.....	78
A. KEDUDUKAN PEMERINTAH DALAM HUKUM PUBLIK.....	78
B. KEDUDUKAN PEMERINTAH DALAM HUKUM PRIVAT.....	80
C. PERBUATAN ATAU TINDAKAN ADMINISTRASI NEGARA.....	81
BAB VIII PERADILAN ADMINISTRASI NEGARA.....	84
A. PENGERTIAN PERADILAN ADMINISTRASI NEGARA.....	84
B. ASAS-ASAS PERADILAN TATA USAHA NEGARA.....	86
C. KOMPETENS PENGADILAN TATA USAHA NEGARA.....	89
D. SENGKETA TATA USAHA NEGARA	92
E. PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA.....	93
1. Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara	95
2. Pemeriksaan Persiapan.....	98
3. Pemeriksaan Permohonan Penangguhan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara	99
4. Pemeriksaan Dengan Acara Cepat	100
5. Ketidakhadiran Penggugat atau tergugat di persidangan	101
6. Perubahan atau pencabutan gugatan dan perubahanl jawaban	102
7. Intervensi	102
8. Pembuktian	103
9. Beban Pembuktian	106
10. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara	106
11. Pelaksanaan/Eksekusi Isi Putusan	108
12. Upaya-Upaya Hukum:	109

BAB IX ADMINISTRASI NEGARA DAN HUKUM

ADMINISTRASI NEGARA	113
A. PENGERTIAN ADMINISTRASI NEGARA	113
B. PENGERTIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.....	114
C. RUANG LINGKUP HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.....	116
D. HUBUNGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DENGAN HUKUM LAINNYA.....	117
1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara	117
2. Hubungan Hukum Administrasi Negara Dengan Hukum Privet dan Hukum Pidana.....	117

BAB X PENEGAKAN NORMA HUKUM ADMINISTRASI

NEGARA.....	118
A. KONSEP PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.....	118
B. SANKSI ADMINISTRASI.....	119
1. Paksaan Pemerintahan (<i>bestuursdwang</i>)	120
2. Penarikan Kembali Keputusan yang Menguntungkan (izin, pembayaran, dan subsidi)	121
3. Denda Aministrasi	121
4. Uang Paksa	121

BAB XI NEGARA HUKUM DAN HUKUM

ADMINISTRASI NEGARA	123
A. KONSEP NEGARA HUKUM.....	123
B. ASAS-ASAS NEGARA HUKUM	126

BAB XII ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

A. PENGERTIAN ADMINISTRASI	131
B. ADMINISTRASI NEGARA	132
C. SUMBER HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	133
D. OBJEK HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	135

E. TINDAKAN PEMERINTAH	135
BAB XIII PERLINDUNGAN HUKUM ADMINISTRASI	
NEGARA.....	137
A. KONSEP PERLINDUNGAN HUKUM ADMINISTRASI	
NEGARA.....	137
B. MACAM-MACAM PERBUATAN HUKUM	
PEMERINTAH.....	138
BAB XIV PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH	
DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	143
A. KONSEP PERTANGGUNGJAWABAN	
PEMERINTAHAN.....	143
B. PERTANGGUNG JAWABAN PEMERINTAH DALAM	
PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN HIDUP	148
DAFTAR PUSTAKA.....	152

BAB I

PERLINDUNGAN HUKUM

TERHADAP WARGA NEGARA

Perkembangan pola kehidupan masyarakat hari ini sangatlah pesat, hal ini tentu tidak terlepas dari beberapa faktor internal dan eksternal seperti perubahan kebutuhan, serta perkembangan teknologi dan informasi. Sehingga, pemerintah sebagai penyelenggara negara juga dituntut untuk terus mengevaluasi sistem pemerintahan guna dapat melindungi setiap kepentingan warga masyarakat. Untuk itu pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki kewenangan untuk membentuk kebijakan seperti Peraturan Perundang-Undangan dan menetapkan kebijakan. Namun, terkadang sebuah kebijakan yang diambil oleh pemerintah mengakibatkan kerugian kepada sebagian masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap kepentingan warga masyarakat menjadi hal sangat penting untuk diketahui. Lantas apa yang dimaksud perlindungan hukum? Hal ini akan dibahas lebih lanjut dibawah!

A. PERLINDUNGAN HUKUM

Manusia (*naturlijke personen*) dan organisasi (*rechtspersonen*) sama-sama memiliki hak dan tanggung jawab, dan masing-masing dapat melaksanakan hak dan tanggung jawab tersebut sesuai dengan kekuasaan dan kewenangannya. Hal itu mengakibatkan munculnya berbagai hubungan hukum antara subjek yang satu dengan lainnya. Hukum hadir sebagai *rule of the game* untuk mengatur hubungan antara subjek hukum

agar segala sesuatu berjalan dengan lancar, adil, dan harmonis sehingga setiap orang menerima apa yang menjadi haknya dan melakukan apa yang menjadi kewajibannya.

Untuk memenuhi tujuannya melindungi hak-hak individu, undang-undang harus diberlakukan, seperti yang dikatakan Sudikno Mertokusumo. Hukum dapat ditegakkan secara rutin, tetapi selalu ada kemungkinan untuk dilanggar (Sudikno Mertokusumo, 1993: 140). Pelanggaran hukum itu terjadi apabila subjek hukum tidak menjalankan kewajibannya sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak yang lainnya, oleh karena itu subjek hukum yang dirugikan haknya memerlukan perlindungan hukum.

Sejatinya fungsi hukum sebagai alat untuk mengatur serta perlindungan ini dimaksudkan agar hubungan hukum antara para subjek hukum terjalin dengan baik, teratur dan damai, dimana semua subjek hukum mendapatkan haknya serta melakukan apa yang sudah menjadi kewajibannya. Hal ini selaras dengan dituliskan oleh L.J. Van Apeldoorn, bahwa tujuan hukum adalah untuk mengatur masyarakat secara damai. hukum menghendaki perdamaian, dimana kepentingan setiap orang dilindungi baik secara materil atau pun non materil seperti kehidupan, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan yang lainnya (Van Apeldoorn, 1966:9-10)

Terkait pengertian perlindungan hukum, sebenarnya tidak ada satupun definisi yang berlaku secara umum, namun untuk mendapat gambaran yang jelas tentang itu, beberapa ahli hukum memberikan pengertian seperti:

- i. Perlindungan Hukum sebagaimana dimaksud oleh CST Kansi meliputi segala upaya hukum yang harus dilakukan oleh aparat penegak hukum agar tercipta rasa aman baik lahir maupun batin dari gangguan dan

berbagai ancaman dari pihak manapun, baik pemerintah maupun pihak lain. anggota komunitas.

- ii. Perlindungan hukum, sebagaimana didefinisikan oleh Philipus M. Hadjon, adalah perlindungan terhadap penghormatan dan pengakuan hak asasi manusia yang dimiliki subjek hukum atas dasar prinsip-prinsip umum saling ketergantungan atau sebagai kumpulan norma atau hukum yang dapat melindungi sesuatu yang lain.
- iii. Untuk menjaga kepentingan seseorang, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa perlu diberikan Hak Asasi Manusia kepada otoritas untuk bertindak demi kepentingan terbaiknya sendiri.
- iv. Perlindungan hukum, sebagaimana didefinisikan oleh Setiono, adalah “suatu tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum”, dengan tujuan untuk mewujudkan hukum dan ketertiban agar masyarakat dapat hidup dengan hormat. nilai bawaan mereka.

Kalau merujuk pada pendapat para ahli hukum diatas, maka diperoleh berapa indikator penting tentang perlindungan hukum, antarlain: (i) Jaminan perlindungan akan Hak Asasi Manusia seluruh warga masyarakat, (2) Mekanisme penegakan hukum dalam hal terjadi pelanggaran akan hak asasi setiap orang. Hal ini tentu selaras dengan salah-satu tujuan hukum yaitu adanya kepastian hukum. Menurut Van Apeldoorn, bahwa kepastian hukum dapat dimaknai sebagai keadaan telah pastinya hukum karena telah ada peraturan-peraturan berbentuk konret serta menjamin keamanan hukum, sehingga para pencari

keadilan (*yustiable*) dapat menentukan dasar hukumnya sebelum mengajukan tuntutan.

Pada prinsipnya perlindungan hukum terhadap warga negara didasarkan pada konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena dari sejarahnya sendiri konsep perlindungan hak asasi manusia diwujudkan berupa pembatasan-pembatasan hak serta pembebanan kewajiban kepada warga masyarakat pemerintah. Hal ini bersumber pada konsep negara hukum yang disebut *Rechtstaat*, dan *Rule of Law*.

Jika melihat konsep negara hukum *Rule of Law* oleh Albert Van Decie, maka terdapat tiga prinsip utama yaitu **Pertama** Supremacy of Law yang berarti hukum dijadikan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara sehingga semua hak dan kewajiban diatur oleh hukum dan setiap orang termasuk pemerintah wajib untuk mematuhi, **Kedua** Equality before The Law berarti setiap orang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan, **Ketiga** Due proses of Law yang berarti apabila terjadi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan maka penegakannya haruslah dijalankan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku untuk mencegah terjadinya tindakan kesewenang-wenangan atau *eigenrechting*.

Begitupun dengan konsep negara hukum *Rechtstaat* oleh Julius Stahl, dimana setiap negara hukum haruslah menerapkan empat prinsip dasar, antaralain:

- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- ii. Pembagian kekuasaan pemerintahan;
- iii. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- iv. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.

Apabila diperhatikan dua konsep negara hukum diatas, secara garis besar memiliki kesamaan, namun dalam *Rechtstaat* lebih ditekankan adanya pembagian kekuasaan pemerintahan, serta adanya perdilan tata usaha usaha negara. Hal ini dikarenakan dengan mengingat kekuasaan pemerintahan yang sangat besar dan luas sehingga berpotensi menimbulkan abuse of power yang berujung pada bentuk pemerintahan oteriter, oleh sebab itu kekuasaan pemerintahan haruslah dibatasi dengan pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang selanjutnya akan dibahas dalam sub bab selanjunya. Serta, diperlukannya mekanisme peradilan tata usaha negara agar setiap warga mesyarakat yang dirugikan oleh kebijakan pemerintah, dapat memperjuangkan hak-nya.

Kemampuan pemerintah untuk mengambil tindakan hukum menentukan apakah hukum administrasi atau hukum perdata mengatur interaksi pemerintah dengan rakyatnya. Ketika negara bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, maka tindakan itu tunduk dan patuh pada hukum tata usaha negara (Ridwan HR, 2018: 268), tetapi ketika negara bertindak sebagai perwakilan badan hukum publik (Publiek Rechtspersoon, Public legal badan hukum), perbuatan itu tunduk pada ketentuan hukum perdata. Kepentingan setiap warga masyarakat seringkali terancam untuk dilanggar, terutama ketika pemerintah ingin mengambil sebuah tindakan (kebijakan). Oleh karena itu perlindungan hukum terhadap warga negara sangatlah penting.

Ada berbagai macam bentuk perbuatan-perbuatan pemerintah yang berpotensi merugikan warga negara, Seperti: **Pertama** Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan (Regeling), **Kedua** Penerbitan Ketetapan Pemerintah

(*Besechking*), **Ketiga** Perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan (*materiele daad*). Menurut Muchsan, penguasa dapat dianggap melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar hak subjektif orang lain apabila:

- i. Pemerintah melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan hukum perdata.
- ii. Penguasa melakukan perbuatan yang berseumber pada hukum public serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.

Sehubungan dengan hal itu, apabila perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dapat terjadi dalam bidang publik dan perdata, maka perlindungan hukum terhadap ketinngan warga negara yang dilanggar juga terdapat dalam bidang perdata dan publik.

B. JENIS-JENIS PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP WARGA NEGARA

1. Perlindungan Hukum Dalam Bidang Perdata

Dalam menjalankan tugas serta fungsinya, pemerintah memerlukan kebebasan serta mempunyai kedudukan istimewa dibandingkan dengan masyarakat pada umumnya. Maka dari itu, ketika ingin menggugat pemerintah tidaklah sama dengan dengan menggugat masyarakat biasa. Secara teoritik, terdapat beberapa konsep yang menjelaskan apabila ingin menggugat pemerintah (negara), antara lain (Ridwan HR,296):

- i. Gagasan negara sebagai institusi kekuasaan dikaitkan dengan gagasan hukum sebagai pilihan yang disengaja yang diwujudkan oleh otoritas;

- ii. Gagasan bahwa negara tidak dapat digugat tetapi negara sebagai fiskus dapat ditantang;
- iii. Gagasan tentang hak dan apakah hak harus dilindungi oleh hukum publik atau hukum perdata;
- iv. Gagasan tentang hak yang menekankan pada kriteria kepentingan hukum yang dilanggar;
- v. Gagasan yang mendasarkan perbuatan melawan hukum pada pelanggaran kepentingan hukum.

Setiap masyarakat dapat menggugat pemerintah (negara), jika pemerintah mengambil tindakan-tindakan yang mendatangkan kerugian pada masyarakat (Philipus M.Hadjon,118-119). Dengan mempertimbangkan peran pemerintah sebagai representasi dari badan hukum publik yang berwenang untuk melakukan proses hukum perdata atau publik. Sehingga berpotensi dapat menimbulkan pertentangan, oleh karenanya pemerintah dapat dihukum untuk mengganti kerugian.

Pasal 1365 KUH Perdata memberikan aturan yang tegas tentang pengawasan pemerintah terhadap kegiatan ilegal dalam lingkungan perdata, menyatakan bahwa *"Setiap perbuatan melawan hukum yang merugikan orang lain mengharuskan pelaku, sebagai akibat dari kesalahannya, untuk menyatakan kerugian dan mengganti kerugian tersebut"*. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat ditarik unsur-unsur perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, yaitu: Pertama, kegiatan ilegal; kedua, kerugian yang ditimbulkan; ketiga, hubungan antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang ditimbulkan; Masalah keempat adalah kesalahan.

Dalam perkembangannya, pemaknaan perbuatan melawan hukum mengalami pegeseran dimana pada awalnya perbuatan melawan hukum ditafsirkan sebatas perbuatan yang melanggar

undang-undang dan melawan hak orang lain, hal ini didasarkan pada aliran legisme, yaitu aliran yang memandang bahwa hukum hanyalah undang-undang, dan diluar undang-undang tidak terdapat hukum (Sudargo Gautama,1983:55) Hal ini tentu berdampak pada semakin sempitnya perlindungan hukum kepada warga negara khususnya dalam bidang perdata.

Kemudian penafsiran perbuatan melawan hukum tidak lagi hanya meliputi melanggar undang-undang dan hak orang lain, tapi juga bertentangan dengan nilai-nilai kesusilaan, kepatutan, dan menghormati milik orang lain; sikap hati-hati yang harus digunakan saat berinteraksi dengan orang lain (P.J.P. Tak, 1991:349) Tentu dengan adanya perluasan makna ini akan memperluas juga perlindungan hukum kepada warga negara dalam bidang keperdataan. Mahkamah Agung RI telah mengeluarkan dua putusan yang dapat dijadikan pertimbangan dalam menentukan sah tidaknya pemerintah bertindak melawan hukum: Putusan No.66K/Sip/1952, yang menyatakan bahwa perbuatan melawan hukum terjadi apabila pemerintah bertindak sewenang-wenang atau tidak mewakili masyarakat. kepentingan, dan Putusan No.838K/Sip/1970, yang menyatakan bahwa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa adalah perbuatan penguasa yang melanggar undang-undang dan peraturan lainnya. (Sudargo Gautama, 1983:55).

Melalui administrasi peradilan publik, orang dilindungi dari tindakan ilegal pemerintah dalam peran perwakilannya. Posisi pemerintah dalam hal ini dipersamakan orang atau pun badan hukum, oleh karena itu pula pemerintah dapat digugat (tergugat) dan dapat pula menggugat (penggugat). Berdasarkan penjelasan tersebut, hukum perdata telah memberikan jaminan perlindungan hukum yang sama antara warga negara dengan

pemerintah khususnya apabila pemerintah mengambil tindakan yang menimbulkan kerugian terhadap masyarakat.

2. Perlindungan Hukum Dalam Bidang Hukum Publik

Tindakan-tindakan hukum pemerintah yang berupa keputusan serta ketetapan memiliki karakteristik yang cenderung menimbulkan akibat hukum dan sifatnya sepihak, hal ini dikarenakan pemerintah memiliki kewenangan penuh. Dalam negara hukum kontemporer, di mana pemerintah diberikan kekuasaan yang luas untuk mengatur kehidupan warganya, keputusan dan ketetapan pemerintah sebagai alat hukum dalam melakukan kegiatan hukum sepihak dapat bertentangan dengan kepentingan warga negara. Oleh karena itu, masyarakat membutuhkan perangkat hukum untuk membela diri dari tindakan hukum yang diambil oleh pemerintah.

Sjachran Basah berpendapat bahwa warga negara harus dilindungi jika pemerintah melakukan tindakan administratif yang merugikan warga negara, sedangkan administrasi negara harus dilindungi jika tindakannya dilakukan dengan baik dan benar sesuai dengan hukum tertulis dan tidak tertulis. Keberadaan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik secara luas memainkan peran penting dalam kerangka perlindungan hukum, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Meskipun mendelegasikan kekuasaan legislatif kepada pemerintah karena alasan administratif pada umumnya dipandang sebagai langkah yang bijaksana, hal itu berisiko mengorbankan hak dan kebebasan fundamental.

Dalam hal terjadi pelanggaran administrasi negara, maka asas-asas pemerintahan yang layak dapat menjadi parameter untuk menentukan kelayakan kebijakan atau tindakan yang diambil oleh pemerintah. Sehingga keberadaan asas ini tidak

hanya untuk menyeimbangkan kedudukan antara kewenangan legislasi pemerintah dan kebijaksanaan pemerintah, tapi juga sebagai instrumen penting dalam jaminan perlindungan hukum bagi warga negara. Perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif adalah dua jenis yang diidentifikasi oleh Philipus M. Hadjon. Jika dibandingkan dengan perlindungan hukum represif yang berusaha untuk menyelesaikan masalah setelah masalah itu muncul, perlindungan hukum preventif, di mana rakyat diberikan kekuasaan untuk mengusulkan kebijakan baru yang akan diambil oleh pemerintah, berusaha untuk menghindari timbulnya perbedaan pendapat dalam masyarakat. tempat pertama.

Di Indonesia sendiri, perlindungan hukum terhadap warga negara akibat tindakan hukum pemerintah dilihat dari instrument hukum yang digunakan. Ruang lingkup undang-undang dapat diperluas untuk mencakup tindakan yudisial yang diambil oleh pemerintah, sehingga keputusan yang dikeluarkan pemerintah dikategorikan sebagai perturan perundang-undangan. Mahkamah Agung dapat dimohonkan pengujian terhadap putusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata tertib peraturan perundang-undangan, yang menyatakan bahwa *"Mahkamah Agung memenuhi syarat untuk meninjau undang-undang yang didirikan pada undang-undang."* Peradilan administrasi dan banding administrasi adalah dua cara yang dapat digunakan untuk memberikan perlindungan hukum atas perintah pemerintah. Sebab, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, *"jika orang atau badan tata usaha negara diizinkan oleh peraturan perundang-undangan untuk mengadakan urusan tata usaha negara tertentu secara administratif."*

..." Selain itu, "pengadilan baru berwenang memeriksa dan menyelesaikan perkara itu, jika segala upaya administratif telah dilakukan..."

BAB II

PENEGAKAN HUKUM, KEKUASAAN, DAN TRIAS POLITICA

A. PENEGAKAN HUKUM

Hukum merupakan sebuah instrument yang memuat nilai-nilai berupa konsep tentang keadilan, kebenaran, dan kemanfaatan sosial yang sifatnya abstrak. Sehingga jika kalua kita berbicara mengenai penegakan hukum maka kita berbicara tentang segala upaya atau tindakan untuk mewujudkan nilai-nilai atau konsep tentang keadilan, kebenaran, dan kemanfaatan sosial. Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum sendiri merupakan kegiatan untuk meyerasikan hubungan nilai-nilai yang terkjabarkan di dalam kaidah-kaidah/ pandangan-pandangan nilai yang baik, dan prilaku untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat (Soerjono Soekanto,1983). Penegakan hukum secara konkret adalah pemberlakuan hukum positif dalam kehidupan masyarakat yang seharusnya dihormati dan ditaati sebagaimana mestinya. Dalam rangka memberikan rasa keadilan dan kemanfaatan maka ketika memutus suatu perkara haruslah didasarkan pada hukum materil dan penegakannya berdasar pada hukum formil.

Pada hakekatnya penegakan hukum itu sendiri merupakan suatu upaya untuk mewujudkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan, maka penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas para penegak hukum tapi juga menjadi kewajiban setiap orang. Namun dalam hal hukum publik maka pemerintah pihak yang

paling bertanggung jawab akan penegakannya. Menurut Soerjono Soekanto, terdapat lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, antara lain:

- i. Hukum itu sendiri;
- ii. Penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk serta menerapkan hukum;
- iii. Sarana serta fasilitas untuk mendukung penegakan hukum;
- iv. Masyarakat, artinya lingkungan dimana hukum itu berlaku dan diterapkan; Kebudayaan yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan.

Serupa dengan hal diatas, menurut Satjipto Rahardjo, untuk menjamin agar hukum dapat berjalan dengan baik sebagaimana mestinya, maka ada beberapa aspek penting yang perlu diperhatikan, diantaranya:

- i. Menenal problem yang dihadapi dengan sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang menjadi objek dalam penerapan hukum tersebut;
- ii. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini tentu menjadi hal yang penting, khususnya terkait tentang *social engineering* (rekayasa social) yang hendak diterapkan dalam masyarakat majemuk;
- iii. Membuat hipotesis-hipotesis serta memilih mana yang paling layak untuk diterapkan;
- iv. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur segala akibatnya;

Dalam perspektif hukum administrasi negara penegakan hukum meliputi segala kewenangan pemerintah terkait pengawasan serta pengenaan sanksi. Tindakan pengawasan

merupakan upaya preventif untuk mencegah terjadinya pelanggaran sedangkan pengenaan sanksi merupakan upaya represif untuk menyelesaikan permasalahan apabila telah terjadi permasalahan. Paulus E. Lotulung mengklasifikasikan beberapa jenis tindakan pengawasan dalam hukum administrasi negara yaitu: Pertama, pengawasan internal (*Intern Control*) merupakan pengawasan yang dilakukan oleh badan yang secara organisatoris masih dalam ruang lingkup pemerintah; Kedua, pengawasan eksternal (*Ekstern Control*) merupakan pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga secara organisatoris terhadap hal-hal yang berada diluar ruang lingkup pemerintahan (Paulus E. Latulung, 1993:15)

Sementara untuk pengenaan sanksi, perlu digaris bawahi terlebih dahulu bahwa penerapan sanksi memiliki peranan yang sangat penting khususnya dalam hal tegaknya hukum administrasi negara karena sanksi merupakan instrument yang memaksa masyarakat agar taat dan patuh. Selaras dengan itu, Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa tidak ada gunanya memberikan kewajiban dan larangan-larangan bagi warga negara di dalam peraturan perundang-undangan apabila peraturan tersebut tidak dapat dipaksakan keberlakuannya.

Sanksi dalam hukum administrasi negara dipahami sebagai alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam hukum administrasi negara (Ridwan HR, Op cit:35) Sanksi hukum administrasi negara memiliki keistimewaan tersendiri disbanding dengan hukum publik yang lain dikarenakan seperti hukum pidana atau hukum tata usaha negara, dimana ketika terjadi pelanggaran maka untuk menjatuhkan sanksi diperlukan perantara pihak ketiga yaitu hakim, sedangkan pengenaan sanksi administrasi

negara langsung dijatuhkan oleh pemerintah tanpa melalui perantara hakim. AD Belinfante, apabila warga negara lalai akan kewajibanya yang timbul dalam hubungan hukum administrasi negeri maka pemerintah dapat mengenakan sanksi tanpa perantara hakim.

B. KEKUASAAN

1. Pengertian Kekuasaan

Dalam kehidupan masyarakat, kekuasaan memiliki peranan yang sangat penting khususnya sebagai sarana pembentukan serta penegakan hukum. Dalam hal Pembentukan hukum terutama undang-undang dilakukan melalui pergulatan politik dalam lembaga legislatif, dimana para pemegang kekuasaan legislatif bekerja sama dalam membentuk rumusan norma hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan tujuan tidak lain untuk melindungi kepentingan para pihak. Sementara, penegakan hukum merupakan upaya untuk mendorong masyarakat agar menaati norma-norma hukum yang berlaku dan penjatuhan sanksi hukum terhadap kasus-kasus pelanggaran hukum yang terjadi dalam masyarakat. Begitupun sebaliknya hukum juga berperan penting sebagai landasan hukum kekuasaan pemerintahan sehingga kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah dapat memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Di samping itu, hukum dapat pula berperan dalam mengontrol kekuasaan sehingga pelaksanaannya dapat dipertanggung jawabkan secara legal serta mencegah pemerintah untuk bertindak sewenang-wenang.

Kekuasaan merupakan sebuah hubungan sosial yang terjalin antara beberapa pihak seperti pemerintah dengan individu, dan pemerintah dengan masyarakat. Hubungan social ini melahirkan

konsep hierarki antara pemerintah sebagai pihak yang memegang kekuasaan dan masyarakat sebagai objek kekuasaan. Hal itu didasarkan pada pendapat Max Weber bahwa Kekuasaan merupakan konsep hubungan sosial yang terdapat dalam kehidupan masyarakat, dan bernegara. Konsep hubungan sosial itu meliputi hubungan personal di antara dua insan yang berinteraksi, hubungan institusional yang bersifat hierarkis, dan hubungan subjek dengan objek yang dikuasainya (Anggriani J, 2020:90).

Menurut Talcot Parsons, Kekuasaan meruakan kekuatan yang dapat memaksa pihak lain untuk memenuhi, serta melaksanakan seluruh kewajibannya untuk mencapai suatu tujuan serta mengenakan sanksi bagi para pihak yang melanggar. Sehingga kekuasaan dapat diartikan sebagai alat untuk menjamin agar para pihak untuk tunduk dan patuh pada apa yang diperintahkan. Selaras dengan hal itu, Harold D Laswell, memberikan pengertian bahwa kekuasaan adalah suatu hubungan di mana seseorang atau kelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain agar sesuai tujuan dari pihak pertama (Anwar S, 2021: 79-81).

Dalam konteks kenegaraan, kekuasaan dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok yaitu kekuasaan negara dan kekuasaan masyarakat. Kekuasaan negara meliputi seluruh kewenangan pemerintah dalam mengatur tindakan serta prilaku masyarakat agar tercipta suatu kondisi yang aman dan damai. Sedangkan Kekuasaan masyarakat meliputi seluruh kewenangan untuk mengatur setiap individu dalam kelompok masyarakat agar setiap kepentingannya terlindungi serta terjalin hubungan yang baik antara sesama anggota. Apabila melihat besarnya kewenangan yang dimiliki oleh negara, maka akan berpotensi menciptakan hubungan sosial yang bersifat dominatif dimana

negara melalui aparturnya dapat memanfaatkan masyarakat melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkan.

Disamping itu, kekuasaan juga bermakna sebagai sarana pelaksanaan fungsi-fungsi dalam masyarakat dan atas nama masyarakat. Pelaksanaan fungsi-fungsi dalam masyarakat mencakup pelaksanaan fungsi politik, ekonomi, social, budaya, serta hukum dan pemerintahan. Pelaksanaan fungsi itu bertujuan untuk memperlancar interaksi sosial dan penyelenggaraan kehidupan masyarakat. Sehingga hukum dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan karena keduanya memiliki hubungan yang sangat erat satu sama lain.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan sedangkan kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman. Hal ini berarti bahwa norma hukum tidak akan bermanfaat sama sekali apabila tidak ditegakan, dan ketika ingin ditegakan maka hal itu hanya bisa dilakukan dengan kekuasaan. Sebaliknya, kekuasaan tanpa hukum adalah kesewenang-wenangan karena sejatinya hukum hadir untuk membatasi kekuasaan. Dari sudut kekuasaan, aturan-aturan hukum yang tertuang dalam konstitusi suatu negara merupakan deskripsi struktur kekuasaan yang terdapat dalam negara tersebut dan hubungan-hubungan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negara. Dengan demikian, aturan-aturan hukum yang termuat.

Sementara kekuasaan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan deskripsi struktur kekuasaan ketatanegaraan Indonesia dan hubungan-hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara. Sekalipun hukum memiliki kaitan yang erat dengan kekuasaan, tapi kekuasaan tidak selamanya dapat diartikan sebagai hukum, ilustrasinya “pencuri bisa saja menguasai apa yang dicurinya, tapi dari segi hukum dia tetap dipandang tidak berhak atas hal tersebut”. Kekuasaan dalam lingkup kebijakan

publik, khususnya kebijakan hukum (legal policy) menetapkan batasan-batasan tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang berkaitan dengan yang dilarang maupun yang dianjurkan, yang disertai dengan sanksi hukum tertentu. Hal ini bertujuan untuk menjamin terselenggaranya ketertiban dan ketentraman bagi hubungan sosial kemasyarakatan. Dalam realitasnya hubungan hukum dengan kekuasaan dapat berupa hubungan dominatif.

2. Hubungan Hukum dengan Kekuasaan

Dalam suatu kondisi hukum tunduk kepada kekuasaan. Maksudnya, hukum bukan hanya menjadi subordinasi kekuasaan, tapi juga sering menjadi alat kekuasaan, dengan kata lain, kekuasaan memiliki supremasi terhadap hukum. Oleh karena itu, definisi hukum yang dikemukakan oleh para ahli menempatkan hukum berada di bawah kontrol kekuasaan. Pendapat ahli hukum yang menggambarkan pandangan supremasi kekuasaan terhadap hukum dikemukakan oleh Thrasimachus yang mengungkapkan bahwa hukum tak lain dari pada apa yang bermanfaat bagi orang yang lebih kuat. Pengertian yang hampir sama dikemukakan pula oleh Gumpłowicz yang mengungkapkan bahwa hukum bersandar pada penaklukan yang lemah oleh yang lebih kuat; hukum adalah susunan definisi yang dibuat oleh pihak yang kuat untuk mempertahankan kekuasaannya.

Begitupun dengan kekuasaan yang tunduk pada hukum Artinya, kekuasaan berada di bawah hukum dan hukum yang menentukan eksistensi kekuasaan. Dalam pemikiran hukum, tunduknya kekuasaan kepada hukum merupakan konsep dasar dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Konsep itu dirumuskan dalam terminologi supremasi hukum (*supreme of law*). Supremasi hukum berarti bahwa hukum merupakan kaidah

tertinggi untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (A Negara, 2023:101). Hukum sebagai kaidah tertinggi muncul dalam konsep norma dasar negara (*staatsfundamentálnorm*) atau (*grundnorm*) menurut pemikiran HansKelsen.

Di samping itu, supremasi hukum juga berarti bahwa penggunaan kekuasaan untuk menjalankan kehidupan ketatanegaraan dan roda pemerintahan harus berdasarkan kepada aturan hukum. Tanpa landasan hukum, kekuasaan tidak memiliki legalitas. Pada prinsipnya supremasi hukum tidak lain dari rule of law, sehingga dalam suatu negara hukum harus terdapat supremasi hukum. Rule of law adalah suatu konsep yang dipergunakan supaya negara dan pemerintahnya, termasuk warga negara tidak melakukan tindakan kecuali berdasarkan hukum. Timothy O'hogan dalam *The End of Law* dan A.V. Dicey dalam *Law and the Constitution* menyebutkan prinsip-prinsip utama negara hukum dalam kaitan tegaknya supremasi hukum. Prinsip-prinsip tersebut meliputi pemerintahan berdasarkan hukum dan menghindarkan kekuasaan yang sewenang-wenang, prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*), perlindungan hak asasi manusia (HAM), dan adanya peradilan yang bebas dan independent (Harahap MS, 2018).

Kekuasaan dalam konteks hukum berkaitan dengan kekuasaan negara, yaitu kekuasaan untuk mengatur dan menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang, meliputi bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pengaturan dan penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat dan bernegara itu mencakup pengaturan dan penyelenggaraan di tingkat pusat dan di tingkat daerah. Dengan demikian, kekuasaan merupakan sarana untuk menjalankan fungsi-fungsi

pokok kenegaraan guna mencapai tujuan negara. Kekuasaan dalam konteks hukum meliputi kedaulatan, wewenang atau otoritas, dan hak. Ketiga bentuk kekuasaan itu memiliki esensi dan ciri-ciri yang berbeda satu sama lain, dan bersifat hirarkis. Kekuasaan tertinggi adalah Kedaulatan, yaitu kekuasaan negara secara definitif untuk memastikan aturan-aturan kelakuan dalam wilayahnya, dan tidak ada pihak, baik di dalam maupun di luar negeri yang harus dimintai ijin untuk menetapkan atau melakukan sesuatu. Kedaulatan adalah hak kekuasaan mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung, dan tanpa terkecuali.

Kedaulatan atau *souvereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara-negara dan sebagai atribut negara dia sudah lama ada, bahkan ada yang berpendapat bahwa kedaulatan itu mungkin lebih tua dari konsep negara itu sendiri. Dalam teori kenegaraan, ada empat bentuk kedaulatan sebagai pencerminan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, yaitu:

- i. Kedaulatan Tuhan (*God souvereiniteit*), menurut teori ini kekuasaan tertinggi ada pada tuhan dan raja atau pemimpin suatu negara dianggap sebagai representasi dari tuhan sehingga kehendaknya dianggap sebagai kehendak tuhan.
- ii. Kedaulatan Negara (*staats souvereiniteit*), menurut teori ini kekuasaan tertinggi atau kedaulatan berada pada negara sehingga masyarakat harus patuh pada hukum buatan negara.
- iii. Kedaulatan Hukum (*rechtssouvereiniteit*), dalam konsep ini pemegang kekuasaan tertinggi adalah bukan tuhan atau negara melainkan hukum itu sendiri sehingga hukum memiliki kedudukan yang tertinggi.
- iv. Kedaulatan Rakyat (*volkssouvereiniteit*), menurut teori ini kedaulatan tertinggi berada pada rakyat, dimana

pemerintah memiliki wewenang karena menerima delegasi kekuasaan dari rakyat.

Bentuk kedua kekuasaan dalam konteks hukum adalah wewenang. Wewenang dalam bahasa Jawa yang mempunyai dua arti, yaitu pertama, kuasa (*bevoegdheid*) atas sesuatu. Kedua, serangkaian hak yang melekat pada jabatan atau seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas pekerjaan dapat terlaksana dengan baik kompetensi, yurisdiksi, otoritas. Ini merupakan ciri khas negara bahwa kekuasaannya memiliki wewenang. Maka kekuasaan negara dapat disebut otoritas atau wewenang. Otoritas atau wewenang adalah “kekuasaan yang dilembagakan”, yaitu kekuasaan yang defakto menguasai, melainkan juga berhak menguasai. Wewenang adalah kekuasaan yang berhak menuntut ketaatan, jadi berhak memberikan perintah.

Bentuk ketiga kekuasaan dalam hukum adalah hak. Salmond merumuskan hak sebagai kepentingan yang diakui dan dilindungi oleh hukum. Rumusan yang hampir sama dikemukakan oleh Allend yang menyatakan bahwa hak itu sebagai suatu kekuasaan berdasarkan hukum yang dengannya seorang dapat melaksanakan kepentingannya (*The legally guaranteed power to realise an interest*). Sedangkan menurut Holland, hak itu sebagai kemampuan seseorang untuk mempengaruhi perbuatan atau tindakan seseorang tanpa menggunakan wewenang yang dimilikinya, tetapi didasarkan atas suatu paksaan masyarakat yang terorganisasi .

Definisi hak menurut Holmes adalah “nothing but permission to exercise certain natural powers and upon certain conditions to obtain protection, restitution, or compensation by the aid of public force”. Hak dapat pula diartikan sebagai kekuasaan yang dimiliki seseorang untuk menuntut

pemenuhan kepentingannya yang dilindungi oleh hukum dari orang lain, baik dengan sukarela maupun dengan paksaan. Pengakuan hukum terhadap hak seseorang mengandung konsekuensi adanya kewajiban pada pihak atau orang lain. Hal itu bisa terjadi karena hubungan hak dan kewajiban bersifat resiprokal atau timbal balik. Hubungan hak dan kewajiban terjadi dalam konsep hubungan hukum, terutama dalam pelaksanaan hubungan hukum (hukum subjektif). Kewajiban adalah suatu perintah hukum yang mengharuskan seseorang untuk memenuhi suatu hal yang menjadi hak orang lain atau melaksanakan perbuatan tertentu.

C. PEMBAGIAN KEKUASAAN (*TRIAS POLITICA*)

Konsep tentang pembagian kekuasaan pemerintahan ini lahir dari sebuah pemikiran seorang filsuf terkenal yang bernama John Locke, yang dituangkan dalam bukunya *Two Treaties in Civil Government*. Konsep pembagian kekuasaan ini membagi kekuasaan negara (pemerintah) menjadi tiga yaitu:

- i. Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan untuk membentuk peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang;
- ii. Kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan undang-undang beserta penegakannya;
- iii. Kekuasaan federatif yaitu kekuasaan untuk mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

Lahirnya konsep ini sebagai bentuk perlawanan terhadap kekuasaan mutlak raja-raja di Eropa pada saat itu yang cenderung bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan pemerintahan. Konsep ini sejatinya bertujuan untuk mencegah ketiga kekuasaan tersebut bertumpuh pada satu orang karena ketika

itu terjadi maka akan melahirkan pemerintahan yang sewenang-wenang. Sedikit berbeda dengan pemikiran John, Montesquie dalam bukunya *L'Esprit des Lois* mengemukakan konsep pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga (*Trias Politica*), yaitu:

- i. Kekuasaan legislatif, sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan;
- ii. Kekuasaan eksekutif, sebagai penyelenggara fungsi pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- iii. Kekuasaan yudikatif, merupakan kekuasaan untuk mengadili segala bentuk pelanggaran atas peraturan perundang-undangan.

Montesquie memandang bahwa kemerdekaan suatu negara baru dapat terjamin serta terwujud apabila ketiga kekuasaan itu tidak terpusat pada satu penguasa, melainkan ketiga kekuasaan itu haruslah terpisah secara mandiri. Jika ketiga kekuasaan itu terpusat pada satu penguasa maka akan melahirkan pemerintahan yang sewenang-wenang atau pemerintahan otoriter (Gumansyah,2017). Jika diperhatikan konsep pembagian kekuasaan pemerintahan antara John Locke dan Montesquieu terdapat perbedaan yang sangat signifikan, dimana John Lock memandang bahwa kekuasaan yudikatif untuk megadili segala pelanggaran atas peraturan perundang-undangan masuk dalam rana kekuasaan eksekutif sebagai penyelenggara pemerintah, namun berbeda dengan montequieu kekuasaan Montesquieu merupakan lembaga kekuasaan yang mandiri, sehingga tidak boleh diintervensi oleh siapapun termasuk lembaga eksekutif dan legislatif.

Seiring dengan perkembangannya ternyata penerapan pemisahan kekuasaan kedalam tiga lembaga seperti yang disebutkan di atas sangat sulit untuk dilaksanakan, hal ini dikarenakan batasan kekuasaan antara ketiga lembaga tadi sangat tipis. Menurut Hans Kelsen, akan menjadi sangat sulit untuk memisahkan tiga fungsi kekuasaan pemerintahan tersebut karena perbendaan antara pembentukan dan penerepan hukum hanya bersifat relatif, serta kebanyakan tindakan negara secara bersamaan merupakan tindakan-tindakan membentuk dan menerapkan hukum (Zulkarnaen, 2020:247). Sejalan dengan hal itu, Utrecht berpendapat bahwa tidaklah mungkin mengadakan suatu pemisahan kekuasaan secara mutlak, dimana setiap lembaga-lembaga kekuasaan itu tidak punya hubungan satu sama lain. Lebih lanjut, pemisahan kekuasaan pemerintahan memanglah perlu, tetapi pemisahan itu tidaklah boleh bersifat mutlak sehingga antara masing-masing lembaga kekuasaan dapat saling mengawasi satu sama lain (Utrecht,1960:17).

Pemisahan kekuasaan secara mutlak hanya akan menghapus system pengawasan serta keseimbangan antara masing-masing lembaga kekuasaan sehingga berpotensi menimbulkan tindakan kesewenang-wenangan pada masing-masing kekuasaan itu. Oleh karena itu dibutuhkan suatu konsep yang mengatur hubungan antara masing-masing cabang kekuasaan tersebut dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan disamping itu juga menjalankan fungsi pengawasan (Bagir Manan, 1999:9). Indonesia merupakan salah-satu negara yang menerapkan konsep pemisahan kekuasaan (*trias politica*). Lantas seperti apa impelementasi trias politica di Indonesia? Kekuasaan pemerintahan di Indonesia di bagi menjadi tiga, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif, dimana masing-masing kekuasaan memiliki fungsinya sendiri.

1. Cabang Kekuasaan Legislatif

Seperti yang diuraikan diatas sebelumnya, bahwa kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan untuk membentuk peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang. Di Indonesia sendiri kekuasaan legislatif diduduki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan daerah kabupaten atau kota. Kewenangan DPR sebagai pembentuk Undang-Undang diatur secara jelas dalam pasal 20 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang pada pokoknya menyatakan *"Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama presiden"*. Menurut Jimly Asshidiqie, Dewan Perwakilan Rakyat sebagai cabang kekuasaan legislatif memiliki beberapa fungsi antara lain (Jimly Assidiqie, 2018):

- a. Fungsi Pengaturan (legislasi): Fungsi pengaturan ini (regelende functie) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Terdapat tiga hal penting yang harus diatur para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: pertama, pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; Kedua, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan Ketiga, pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.
- b. Fungsi Pengawasan (Kontrol): Berkaitan dengan fungsi legislasi diatas, dimana pengaturan menyangkut tiga hal tersebut dipandang perlu untuk dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh warga negara melalui para perwakilan. Maka dari itu, Dewan Perwakilan Rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap beberapa hal, yaitu;

- Pertama, kontrol atas pemerintahan; Kedua, kontrol atas pengeluaran dan; Ketiga, kontrol atas pemungutan pajak. Keempat, kontrol penentuan serta pelaksanaan kebijakan; Kelima, kontrol terhadap penganggaran dan belanja negara.
- c. Fungsi Perwakilan (Representatif): Fungsi perlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi perwakilan atau representasi. Hal ini dikarenakan untuk fungsi perwakilan sebagai instrument untuk menyalurkan nilai, aspirasi, dan kepentingan rakyat yang diwakili agar kebijakan-kebijakan yang dihasilkan benar-benar merepresentasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Secara teoritis, sistem perwakilan dalam negara demokrasi ada tiga yaitu: pertama, sistem perwakilan politik yang menghasilkan wakil-wakil politik; kedua, sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah; ketiga, sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional.

2. Cabang Kekuasaan Eksekutif

Cabang kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan tertinggi dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan. Dalam rana hukum tata negara, kekuasaan eksekutif merupakan cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan tertinggi. Dalam perkembangannya, dikenal dua sistem pemerintahan, yaitu: pertama, pemerintahan presidensial dimana kedudukan kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, dalam hal pertanggung jawaban kepala negara tidak bertanggung jawab kepada parlemen melainkan bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat yang memilihnya konsekuensinya kepala negara tidak dapat mengintervensi parlemen termasuk membubarkannya, dan sebaliknya kabinet bertanggungjawab sepenuhnya kepada presiden karena sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan

tertinggi; kedua sistem pemerintahan parlementer dimana kedudukan kepala negara terpisah dengan kepala pemerintahan, dan kabinet bertanggung jawab secara langsung kepada parlemen, sehingga konsekuensinya kabinet dapat dibubarkan oleh parlemen begitupun parlemen dapat dibubarkan oleh kepala negara. Indonesia sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, maka kedudukan kepala negara dalam hal ini presiden juga sebagai kepala pemerintahan. Sehingga Presiden memegang kekuasaan tertinggi dalam hal pemerintahan, sebagaimana yang diatur dalam pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Begitupun juga dalam hal pengangkatan kabinet atau menteri merupakan hak prerogatif presiden.

3. Cabang Kekuasaan Judikatif

Sebagaimana yang dijelaskan diatas bahwa kekuasaan Judikatif adalah cabang kekuasaan yang menyelenggarakan proses peradilan terhadap segala pelanggaran atas peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pemisahan kekuasaan (*trias politica*), para hakim dalam memeriksa serta mengadili haruslah independen dan terbebas dari segala bentuk intervensi dari kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Salah-satu ciri penting dalam negara hukum yang demokratis adalah adanya kekuasaan kehakiman yang independen dan imparial. Kekuasaan kehakiman yang independen terlihat dari kemandirian serta kebebasan hakim dalam memeriksa perkara dimana ia terbebas dari segala macam intervensi dari pihak mana baik itu dari dalam institusi maupun dari luar institusi. Sedangkan imparialitas hakim tercermin dalam sikap hakim dimana para hakim tidak berpihak pada salah satu pihak dan memeriksa serta mengadili suatu perkara secara objektif.

Di Indonesia sendiri kekuasaan kehakiman diduduki oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Agung meliputi kewenangan untuk mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan Mahkamah Konsitusi berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, termasuk memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

BAB III

FUNGSI HUKUM DAN OMBUDSMAN

A. FUNGSI HUKUM

Pada hakekatnya hukum merupakan sekumpulan peraturan yang berupa norma-norma atau kaidah yang berisi perintah dan larangan untuk mengatur setiap perbuatan serta sikap dan tingkah laku manusia yang dikaitkan dengan sanksi bagi para pelanggarnya. Menurut Utrecht, hukum adalah himpunan peraturan-peraturan (perintah dan larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat, sehingga pelanggaran terhadapnya akan mengakibatkan tindakan pemerintah berupa sanksi (Kansil,1989:23) Dalam kehidupan bermasyarakat hukum memiliki fungsi yang sangat penting dalam menjaga kedamaian serta ketentraman.

Berberapa ahli hukum memberikan penjelasan terkait fungsi hukum diantaranya: menurut Lawrence Friedman hukum memiliki beberapa fungsi seperti:

- i. Sistem Kontrol, dimana hukum berfungsi sebagai instrumen yang memerintahkan apa yang harus dan jangan dilakukan secara paksa kepada masyarakat yang diatur.
- ii. Penyelesaian sengketa, hal ini berarti hukum berfungsi sebagai mekanisme penyelesaian permasalahan atau konflik baik antara sesama masyarakat atau masyarakat dengan pemerintah.

- iii. Rekayasa sosial, dimana hukum berperan sebagai alat untuk mengadakan perubahan-perubahan social yang dikehendaki oleh pemerintah.
- iv. Pemelihara sosial, dalam hal ini hukum sebagai mekanisme untuk membatasi kewenangan pemerintah sekaligus sebagai mekanisme pengawasan terhadap pemerintah.

Fungsi hukum menurut Soerjono Soekanto adalah sebagai mekanisme pengendalian sosial. Adapun yang dimaksud dengan mekanisme pengendalian sosial adalah suatu proses yang telah direncanakan terlebih dahulu dan bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, menyuruh, atau memaksa masyarakat untuk mematuhi hukum atau tata tertib hukum yang sedang berlaku. Sedangkan menurut Sajipto Rahardjo, hukum memiliki tiga fungsi seperti pembuatan pembuatan norma-norma yang mengatur setiap tangkahlaku masyarakat serta hubungannya satu sama lain, penyelesaian sengketa-sengketa, dan menjamin kelangsungan kehidupan masyarakat. Berdasarkan beberapa pendapat ahli hukum diatas, menurut Achmad Ali setidaknya terdapat lima fungsi hukum secara mendasar, antara lain:

- i. Alat pengendali sosial (*A tool of Sosial Control*)
Hukum sebagai alat pengendali sosial berarti hukum berperan sebagai alat yang memaksa masyarakat untuk berperilaku sesuai dengan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat itu sendiri.
- ii. Alat rekayasa sosial (*A tool of social Anginering*)
Dalam hal ini hukum adalah alat yang dapat mengarahkan untuk merubah pola-pola tertentu dalam masyarakat, sepeti mengubah kebiasaan-kebiasaan yang tidak lagi sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan menciptakan pola-pola prilaku kebiasaan baru.

iii. Hukum Sebagai Simbol

Fungsi hukum sebagai simbol adalah untuk menyederhanakan berbagai tindakan atau peristiwa tertentu sehingga dapat lebih mudah didapatkan pengertian secara umum. Adanya penyimbolan yang dilakukan oleh hukum akan memudahkan pelaksana dan masyarakat untuk memahami suatu peristiwa dalam interaksi masyarakat.

iv. Hukum sebagai sarana politik

Fungsi hukum ini bertujuan agar dapat memperkuat kekuasaan politik dan pelaksanaan kekuasaan negara menjadi lebih efektif.

v. Hukum sebagai integrator

Artinya hukum sebagai alat penyesuaian di antara unsur-unsur yang saling berbeda dalam masyarakat sehingga menghasilkan pola kehidupan masyarakat yang memiliki keserasian fungsi.

B. OMBUDSMAN

1. Pengertian dan Kedudukan Ombudsman

Di Indonesia Sendiri, keberadaan Ombudsman dilaterebelangi dengan dikeluarkan keputusan presiden No. 44 Tahun 2002 tentang Komisi Ombudsman Nasional, dimana tugas serta fungsi sebagai Lembaga yang melakukan pengawasan dalam hal penyelenggaran pemerintahan. Pada pokoknya keputusan ini menyebutkan kalau ombudsman nasional merupakan Lembaga pengawasan masyarakat yang berdasarkan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaran negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk

Lembaga peradilan khususnya dalam hal pemberian pelayanan pada masyarakat.

Dalam pasal 1 angka (1) Undang-Undang No.37 tahun 2008 tentang Ombudsman, memberikan definisi bahwa *"Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah."*

Sementara untuk kedudukan ombudsman sendiri diatur lebih lanjut dalam pasal 2 Undang-Undang aquo, dimana kedudukan Ombudsman adalah lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintah lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya. Adapun yang dimaksud dengan hubungan organik diatas adalah hubungan yang bersifat struktural atau hierarkis dengan lembaga negara atau lembaga lain.

2. Tugas dan Wewenang Ombudsman

Berbicara mengenai Ombudsman yang secara struktural sebagai lembaga yang bersifat mandiri, maka pengetahuan akan tugas serta wewenangnya perlu diketahui. Jika merujuk pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, maka tugas Ombudsman meliputi:

- i. Menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;

- ii. Melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan;
- iii. Menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- iv. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- v. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- vi. Membangun jaringan kerja;
- vii. Melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- viii. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Sementara untuk menjalankan tugas serta fungsinya, Undang-Undang memberikan wewenang kepada Ombudsman, sebagai berikut:

- i. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- ii. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
- iii. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;
- iv. Melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, Terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
- v. Menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;

- vi. Membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
- vii. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi.

3. Asas-Asas dan tujuan Ombudsman

Dalam rangka menjamin efektifitas serta efisiensi Ombudsman melaksanakan tugas dan wewenang, ada beberapa asas-asas penting yang harus diperhatikan, seperti:

- i. Asas Kepatutan, Asas ini menghendaki bahwa Ombudsman dalam menjalankan tugas serta wewenangnya haruslah sesuai dengan sebagaimana ia diperuntukan, dan jangan sampai menyelewengkan kewenangannya sebagai lembaga independent yang bertugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan.
- ii. Asas Keadilan, asas ini menghendaki ombudsman dalam memeriksa serta menyelesaikan suatu persoalan harus objektif dan tidak memihak kepada salah-satu pihak yang berperkara.
- iii. Asas Non-diskriminasi, asas ini berarti dalam menjalankan tugas serta kewenangnya Ombudsman tidak boleh menunjukkan sikap atau perilaku yang membedakan para pihak baik itu antara masyarakat dengan pejabat atau masyarakat dengan Lembaga pemerintahan.
- iv. Asas tidak memihak, asas ini berarti dalam memeriksa suatu laporan ombudsman harus bersikap netral dan tidak memihak salah-satu pihak.

- v. Akuntabilitas, Asas ini berarti bahwa setiap sikap dan tindakan termasuk segala putusan yang diambil oleh Ombudsman haruslah dapat dipertanggung jawabkan kepada seluruh masyarakat.
- vi. Keseimbangan, Asas ini berarti dalam menjalankan tugasnya ombudsman harus memberikan keseimbangan antara hak dan kewajiban para pihak.
- vii. Asas Keterbukaan, Asas ini berarti dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya ombudsman harus terbuka kepada masyarakat dengan adanya akses bagi masyarakat untuk melihat sejauh mana laporan yang telah dilaporkan kepada Ombudsman ditindaklanjuti.
- viii. Asas Kerahasiaan, Asas ini menghendaki Ombudsman untuk menjaga kerahasiaan pelapor yang bersifat pribadi.

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam pembentukan Ombudsman sebagai lembaga independ yang berwenang untuk melakukan pengawasan, sebagaimana yang diatur dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, antaralain:

- i. Mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;
- ii. Mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- iii. Meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;
- iv. Membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktekpraktek

Maladministrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;

- v. Meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.

BAB IV

BESHICKING

Beshicking atau keputusan yang diambil oleh pemerintah merupakan perwujudan dari tindakan nyata yang dilakukan pemerintah selaku penyelenggara negara dan pemerintahan. Adapun yang dimaksud dengan tindakan pemerintahan (*besrturrshandeling*) adalah tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan dalam menjalankan fungsi pemerintahan (Sadjijono, 2008:79). Dilihat dari segi bentuknya, tindakan pemerintah diklasifikasikan menjadi dua yaitu tindakan pemerintah berdasarkan hukum (*rechtshandeling*), dan tindakan pemerintah berdasarkan fakta (*feitelijkehandeling*). Tindakan pemerintah berdasarkan hukum dapat dipahami sebagai tindakan pemerintah yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum serta melahirkan hak dan kewajiban. Sementara, menurut Kuntjoro Probopratanto, tindakan pemerintah berdasarkan fakta merupakan tindakan pemerintah yang tidak ada sama sekali hubungannya dengan kewenangan pemerintah sehingga tidak menimbulkan akibat hukum (Kuntjoro Probopratanto, 1975:44).

Menurut H.D Van Wijk, akibat hukum tindakan pemerintah tersebut, mengakibatkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada, dan juga berdampak pada kedudukan hukum seseorang atau suatu objek (H.D. Van Wijk, 1984:81-82). Dilihat dari akibatnya, terdapat dua klasifikasi tindakan hukum pemerintah, yaitu tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. Tindakan hukum publik

adalah perbuatan hukum yang didasarkan pada kewenangan pemerintah berdasarkan hukum administrasi sehingga menimbulkan akibat hukum yang bersifat administratif. Sedangkan, tindakan hukum privat adalah tindakan hukum privat merupakan perbuatan pemerintah dalam kedudukannya sebagai perwakilan dari badan hukum dan tidak mewakili kepentingan umum, sehingga tindakannya didasarkan pada hukum privat atau perdata (W.F. Prins, 1983: 41).

Lebih lanjut tindakan hukum publik diklasifikasikan menjadi dua yaitu tindakan hukum publik sepihak atau bersegi satu dan tindak hukum publik bersegi dua. Pertama tindakan hukum bersegi satu atau sepihak merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan jabatan atau wewenangnya secara sepihak seperti pengambilan keputusan atau *beshicking* dan ketetapan (Indro Harto, 2004:147). Disamping itu, tindakan hukum publik bersegi dua merupakan tindakan hukum yang melibatkan beberapa pihak. Dengan demikian untuk mengidentifikasi suatu tindakan pemerintah dapat dilihat dari beberapa indikator, antaralain (Sadjijono, 2008:81):

- i. Tindakan tersebut dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintah;
- ii. Tindakan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- iii. Tindakan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi;
- iv. Tindakan tersebut dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan umum;
- v. Tindakan tersebut dilakukan berdasarkan wewenang pemerintah.

- vi. Tindakan tersebut berorientasi pada tujuan tertentu berdasarkan hukum.

A. KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA (*BESCHIKING*)

Sebelumnya telah diuraikan bahwa dilihat dari sifatnya tindakan hukum publik terbagi menjadi dua yaitu tindakan hukum publik bersegi satu dan tindakan hukum publik bersegi dua. Khususnya tindakan hukum bersegi satu atau sepihak seperti pengambilan keputusan tata usaha negara atau *Beschikking*. Untuk memahami apa yang dimaksud dengan *Beschikking*, mari merujuk pada pendapat Van Vollenhoven, yang menyatakan bahwa keputusan adalah tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerinthan, dilakukan oleh suatu badan pemerintahan berdasarkan wewenang yang luar biasa (Van Vollenhoven,...:41). Untuk memperkaya literasi beberapa ahli hukum memberikan defenis terkait *Beschikking*, antarlain:

- i. Keputusan adalah suatu pernyataan kehendak yang disebabkan oleh permohonan yang diajukan, atau setidaknya keinginan atau keperluan yang dinyatakan (H.J Romejin,91).
- ii. Keputusan merupakan suatu tindakan hukum publik sepihak dari organ pemerintahan yang ditujukan pada peristiwa konkret (C.J.N, Verstedden,1984:60)
- iii. *Beschikking* adalah keputusan hukum public yang bersifat konkret dan individual, dimana keputusan itu berasal dari organ pemerintahan yang didasarkan pada kewenangan hukum publik, serta keputusan tersebut membebankan kewajiban dan kewenangan kepada seseorang atau suatu kelompok (J.B.J.M Ten Berge,1995:156).

- iv. Beschikking adalah suatu putusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum (Sjachran Basah, 1992 :230)

Dalam perkembangannya terdapat perbedaan terkait pemberian istilah tindakan hukum publik ini, ada yang menyebutnya sebagai keputusan dilain sisi ada yang menyebutnya ketetapan. Terkait hal tersebut, penggunaan istilah keputusan untuk beschikking didasarkan pada argumentasi bahwa keputusan meliputi tindakan pemerintah eksekutif dalam hal pelaksanaan pemerintahan dan didasarkan pada peraturan perundang-undangan, sedangkan penggunaan istilah ketetapan lebih cenderung digunakan dalam pengambilan kebijakan dalam bidang legislatif khususnya dalam hal pembentukan seperti ketetapan MPR. Sehingga penggunaan istilah keputusan dirasa lebih tepat dibanding dengan ketetapan.

Dalam literasi belanda dikenal dua istilah yakni “Beschikking” dan “besluit”, beschikking dimaknai sebagai putusan yang mengatur sesuatu sedangkan besluit berarti keputusan. P. M Hadjon menjelaskan beschikking suatu berentang umum, termasuk putusan penolakan. Sehingga pengertian besluit dapat diartikan mencakup beschikking karena beschking merupakan salah satu bentuk besluit. Jika melihat ketentuan pasal 1 angka (2) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang PTUN dapat disimpulkan kalau keputusan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang merupakan pengaturan bersifat umum termasuk dalam peraturan perundang-undangan dan tidak termasuk dalam perbuatan keputusan, tetapi termasuk dalam perbuatan tata usaha negara dibidang pembuatan peraturan (Hikmah,2023).

Berdasar pada uraian diatas, maka dapat dibedakan bahwa istilah *beschikking* adalah keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan bersifat umum sehingga diatikan sebagai pengaturan berupa keputusan yang tidak dapat digugat didepan hakim pengadilan tata usaha negara, sedangkan *beschikking* adalah keputusan tata usaha negara yang bersifat konkret dan individual, dan dapat digugat di depan hakim pengadilan tata usaha negara (Basniawati, 2022). Kalau merujuk pada pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Putusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dari ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa keputusan dalam arti *beschikking* bersifat individual dan konkret, hal ini selaras dengan pendapat Philipus M Hadjon, bahwa keputusan administrasi negara bersifat individual dan konkret (Philipus M. Hadjon, :124).

B. UNSUR-UNSUR KEPUTUSAN (*BESCHIKKING*)

Berdasarkan uraian terkait pengertian atau definisi keputusan atau *beschikking* diatas, maka dapat ditarik beberapa unsur-unsur penting suatu putusan tata usaha negara atau *beschikking*, antarlain:

- i. Penetapan Tertulis, Merujuk pada penjelasan pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Istilah "penetapan tertulis" terutama menunjuk kepada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu

memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini apabila sudah jelas:

- i. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
 - ii. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu;
 - iii. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.
- ii. Oleh badan atau pejabat tata usaha negara, badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif.
 - iii. Tindakan hukum tata usaha negara berarti perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.
 - iv. Bersifat Konkret, artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan.
 - v. Bersifat Individual, artinya Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan.

- vi. Bersifat Final, artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

C. KEABSAHAN KEPUTUSAN DAN TINDAKAN PEMERINTAH

Terdapat beberapa syarat yang harus diperhatikan oleh pemerintah atau alat-atat pemerintahan dalam mengambil sebuah keputusan untuk menjamin keabsahannya. Apabila syarat-syarat tersebut tidak terpenuhi maka keputusan yang diambil tidak sah. Adapun yang dimaksud dengan keputusan yang tidak sah adalah sebuah keputusan yang diambil pemerintah dimana keputusan tersebut tidak memenuhi syarat-syarat sah nya suatu keputusan. Keputusan yang tidak sah dapat berupa (E.utrecht,1988 :108):

- i. Keputusan yang batal kerana hukum berarti akibat hukum atas tindakan hukum publik yang bersangkutan, baik sebagian atau seluruhnya bagi hukum dianggap tidak ada (dihapuskan) tanpa diperlukan suatu keputusan hakim untuk menyatakan batal keputusan tersebut.
- ii. Keputusan yang batal (nietig) berarti bagi hukum tindakan hukum yang dilakukan tidak ada, sehingga bagi hukum akibat tindakan tersebut tidak pernah ada sama sekali.
- iii. Keputusan yang dapat dibatalkan berarti bagi hukum tindakan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim (cacat secara yuridis).

- iv. Keputusan batal nisbi berarti suatu keputusan dapat dibatalkan, bilamana pembatalan tersebut hanya dapat dituntut oleh beberapa orang tertentu.
- v. Keputusan yang dapat dibatalkan nisbi: apabila pembatalan tindakan hukum tersebut yang bagi hukum sah sampai waktu pembatalan dapat dituntut oleh beberapa orang tertentu.

Sementara agar suatu keputusan tata usaha negara dianggap sah dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat, maka harus memenuhi syarat-syarat sah suatu putusan. Menurut Kunjoro Purbopranoto, ada dua syarat yang harus dipenuhi, yaitu syarat materil dan syarat formil. Syarat materil sah-nya keputusan meliputi:

- i. Keputusan tersebut haruslah dibuat oleh organ pemerintahan yang berwenang berdasarkan undang-undang;
- ii. Keputusan tersebut tidak boleh terdapat kekurangan yuridis;
- iii. Keputusan harus diberi bentuk (vorm) yang ditetapkan peraturan dasarnya dan pembuatnya harus memperhatikan cara (prosedur) membuat keputusan itu, bilamana hal ini ditetapkan dengan tegas dalam peraturan dasar tersebut;
- iv. Isi dan tujuan keputusan harus sesuai dengan tujuan pembuatan keputusan tersebut.

Sementara syarat formil yang harus dipenuhi agar suatu keputusan sah dan memiliki akibat hukum yang mengikat, meliputi:.

- i. Syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubungan dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi;
- ii. Keputusan tersebut harus diberi bentuk yang ditentukan;
- iii. Syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan pelaksanaan isi keputusan harus dipenuhi;
- iv. Jangka waktu yang ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya keputusan dan diumumkannya keputusan itu tidak boleh dilewati;
- v. Ditandatangani oleh pejabat pemerintah yang berwenang membuat keputusan.

D. PARAMETER KEABSAHAN TINDAKAN PEMERINTAH

Alat ukur dari tindakan pemerintah terdiri dari hukum tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan dan juga hukum tidak tertulis yaitu azas-azas umum pemerintahan yang baik. Kewenangan dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan. Hal tersebut dikarenakan bahwa kekuasaannya hanya menggambarkan suatu hak untuk berbuat ataupun tidak berbuat, dan kalau wewenang dalam hukum sekaligus berarti hak dan kewajiban. Tindakan pemerintahan dijalankan berdasarkan norma wewenang pemerintah, baik yang diperoleh secara atribusi, delegasi maupun mandate, secara singkat penjelasan untuk itu semua, antarlain (Inez Kusuma,2019:3)

- i. Wewenang atribusi adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, disebut dengan asas legalitas;
- ii. Wewenang delegasi adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain;

- iii. Wewenang mandat adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang tegas oleh peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas, maka dengan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Untuk mewujudkan tindakan pemerintahan yang baik maka lahirnya Azas-azas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 1986 yang terdiri atas 7 azas, yaitu: (1) Azas Kepastian Hukum (2) Azas Tertib Penyelenggaraan Negara (3) Azas Kepentingan Umum (4) Azas Keterbukaan (5) Azas Proporsionalitas (6) Azas Profesionalitas (7) Azas Akuntabilitas (BJ. Nasution, 2006:129).

Dalam suatu tindak pemerintahan yang diterbitkan melalui keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara, apabila salah satu atau lebih dari azas-azas tersebut dilanggar maka akan berakibat timbulnya gugatan tata usaha negara bagi Pejabat atau badan yang menerbitkannya tersebut.

E. MACAM-MACAM KEPUTUSAN/KETETAPAN

Dalam masyarakat timbul berbagai masalah sehingga pemerintah harus bekerja keras untuk menyelesaikan masalah-masalah tersebut dengan melakukan berbagai perbuatan baik perbuatan biasa/ fakta maupun perbuatan hukum guna menyelesaikan beraneka masalah dengan mengeluarkan berbagai keputsan yang isi dan bentuknya bermacam-macam. Pada dasarnya sangat sulit menentukan macam-macam

ketetapan. Secara umum macam-macam ketetapan antara lain sebagai berikut:

1. Keputusan Positif

Yaitu keputusan yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban bagi mereka yang dikenai, juga suatu ketetapan yang menimbulkan suatu keadaan hukum yang baru atau suatu ketetapan yang membatalkan suatu ketetapan yang lama. Misalnya Keputusan Rektor mengangkat dosen menjadi anggota panitia ujian nasional, Surat Keputusan Rektor tersebut didasarkan kepada beberapasurat Keputusan Menteri P dan K tentang penyelenggaraan ujian Negara. Keputusan Rektor ini meletakkan kewaiban baru dan sekaligus memberikan hak baru bagi dosen yang diangkat menjadi anggota panitia ujian Negara. Kewajiban baru adalah kewajiban untuk menguji dan hak baru adalah hak untuk mendapatkan honorarium sebagai akibat pengangkatan tersebut. Mr. Prins mengemukakan bahwa ketetapan positif mempunyai akibat-akibat hukum dalam lima golongan:

- i. Keputusan yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum yang baru.
- ii. Keputusan yang melahirkan keadaan hukum baru bagi obyek tertentu.
- iii. Keputusan yang menyebabkan berdirinya atau bubarnya suatu badan hukum.
- iv. Keputusan yang memberimkan hak-hak baru kepada seseorang atau lebih
- v. Keputusan yang mebebankan kewajiban baru kepada seseorang ataulebih (perintah-perintah).

2. Keputusan Negatif

Adalah tiap penolakan atas sesuatu permohonan untuk mengubah sesuatu keadaan hukum tertentu yang telah ada. Bentuk-bentuk dari keputusan negatif seperti: Suatu pernyataan tidak berwenang, Pernyataan tidak diterima, Suatu penolakan.

3. Keputusan Declaratoir

Yaitu keputusan yang isinya menyatakan apa yang sudah ada/ sudah diatur dalam undang-undang, misalnya hak seorang pegawai negeri untuk mendapatkan cuti libur 12 hari kerja.

4. Keputusan Konstitutif

Merupakan keputusan yang melahirkan hak baru, hak baru ini sebelumnya tidak dipunyai oleh orang yang ditetapkan dalam keputusan itu.

F. Tindakan-Tindakan Pemerintah Lainnya

1. Dispensasi

Adalah suatu keputusan/ketetapan yang menghapuskan akibat dari suatu peraturan perundang-undangan, Menurut Prajudi Atmosudirdjo, Dispensasi merupakan suatu pernyataan alat pemerintahan yang berwenang bahwa kekuatan undang-undang tertentu tidak berlaku terhadap masalah yang diajukan oleh seseorang. Sementara Van Der Pot mendefinisikan Dispensasi adalah keputusan alat pemerintah yang membebaskan suatu perbuatan dari cengkaman dari suatu peraturan yang melarang perbuatan itu, Selaras dengan itu, Prins memaknai Dispensasi merupakan suatu perbuatan pemerintah yang meniadakan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan untuk suatu persoalan istimewa.

Tujuan pemberian dispensasi adalah agar seseorang dapat melakukan suatu perbuatan hukum dengan menyimpang dari syarat-syarat undang-undang yang berlaku. Misalnya: pemberian izin bagi seorang wanita yang berumur 15 tahun untuk menikah, meskipun peraturan menentukan syarat-syarat untuk wanita harus berumur 16 tahun.

2. Izin

Izin adalah instrument yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menanggapi peristiwa konkret, sebagai ketetapan izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya, misalnya memberikan izin untuk menjalankan perusahaan. Ada dasarnya izin diberikan karena ada peraturan yang melarang.

3. Konsesi

Merupakan suatu perjanjian bersyarat antara pemerintah dengan seorang/swasta untuk melakukan suatu tugas pemerintah. Van Vollen Hoven mendefinisikan konsesi apabila terdapat pihak swasta atas izin pemerintah melakukan suatu usaha besar yang menyangkut kepentingan masyarakat, misalnya: Konsesi pertambangan, kehutanan dan alin sebagainya, sedangkan Van de Pot memaknai, Konsesi sebagai keputusan administrasi Negara yang mempertahankan suatu subyek hukum swasta bersama pemerintah melakukan perbuatan penting bagi umum. Selaras menurut Prins, Konsesi adalah izin atas hal yang penting bagi umum, misalnya dalam bidang pertambangan.

4. Perintah

Merupakan pernyataan kehendak pemerintah yang tugasnya disebutkan siapa-siapa dan bagi orang-orang itu melahirkan kewajiban tertentu yang sebelumnya bukan

kewajiban. Misalnya perintah untuk membubarkan orang-orang tertentu yang berkumpul dengan bermaksud jahat berdasarkan pasal 218 KUHPidana, perintah pengosongan rumah, pembongkaran bangunan dan sebagainya.

BAB V

KEWENANGAN, JENIS, DAN PENDELEGASIAN WEWENANG

A. Wewenang Pemerintahan dan Asas Legalitas

1. Asas Legalitas Hukum Administrasi Negara

Asas legalitas merupakan asas yang memiliki makna yang luas, dimana asas legalitas ini selalu dijunjung tinggi oleh setiap negara yang mengklaim dirinya sebagai negara hukum. Selain asas perlindungan kebebasan dan hak asasi manusia, asas legalitas juga merupakan asas pokok. Asas legalitas di Indonesia berdasar pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa: *“Negara Indonesia adalah negara hukum.”* Asas legalitas selama ini memang lebih kita kenal dalam hukum pidana, yang terdapat dalam rumusan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi: *“Tiada suatu perbuatan yang dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan”*. Dalam pratiknya asas legalitas memang lebih dikenal dalam rana hukum pidana, namun dalam hukum administrasi negara asal legalitas juga memiliki peranan yang penting karena asas legalitas berperan sebagai landasan kewenangan pemerintah.

Dalam hukum administrasi negara, asas legalitas dimaknai bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara (pemerintah) haruslah dilandasi dengan dasar hukum yang jelas, terlebih negara Indonesia merupakan negara hukum, dimana

prinsip supermasi hukum menghendaki bahwa dalam mengambil sebuah kebijakan atau keputusan pemerintah atau pejabat negara harus mendasarinya dengan ketentuan hukum. Kalau dilihat dari sejarahnya pada awalnya asas legalitas dikenal dalam hal penarikan pajak oleh negara. Di Amerika ternekal sebuah ungkapan yang mengatakan "*taxation without representation is robbery*", yang berarti pungutan pajak tanpa persetujuan parlemen adalah perampokan. Dari hal itu, kita dapat melihat bahwa peranan asas legalitas sebagai dasar kewenangan pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintah sangat besar karena tanpa dasar hukum yang jelas pemerintah akan dianggap telah melakukan pelanggaran administrasi bahkan dianggap melakukan perampokan apabila dalam memungut pajak tanpa ada peraturan perundang-undangan yang mengarut itu.

Asas legalitas memiliki kaitan yang sangat erat dengan nilai serta prinsip negara hukum. Prinsip negara demokrasi menghendaki bahwa dalam proses pembentukan undang-undang oleh para wakil rakyat, nilai, aspirasi, dan kepentingan rakyat haruslah tercover didalamnya. Begitupun prinsip negara hukum yang menghendaki bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan harus dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan, serta memberikan jaminan perlindungan kepada hak-hak ataupun kepentingan warga masyarakat. Menurut Sjachran Basah asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat yang sifat hakikatnya konstitutif (Sjachran Basah, Op cit:2).

Hal yang diuraikan diatas juga dibenarkan oleh H.D.Stout, yang menyatakan bahwa asas legalitas dimaksudkan untuk memberikan jaminan kedudukan hukum warga negara terhadap

pemerintah, sehingga pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum hanya apabila telah ada dasar hukumnya dalam hal ini adalah Undang-Undang yang merupakan perwujudan dari aspirasi dan kepentingan masyarakat itu sendiri (H.D. Stout,1994 :24)

Menurut Indroharto, implementasi asas legalitas akan mewujudkan kepastian hukum dan kesamaan perlakuan, hal itu dikarenakan, (1) untuk kesamaan perlakuan, setiap orang akan berpada pada posisinya masing-masing dan mendapat apa yang sudah menjadi hak-nya serta melakukan segala kewajibannya sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang. (2) Sementara untuk kepastian hukum, dalam menjalankan fungsi pemerintahan, pemerintah harus tunduk pada peraturan perundang-undangan dan tidak boleh melewati batas-batas yang telah ditentukan (Indroharto, 2004: 83)

Dalam penerapan asas legalitas sebagai landasan kewenangan pemerintah disadari bahwa terdapat beberapa kelemahan oeh karena itu dipandang perlu adanya syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan agat tercipta kondisi kemasyarakatan dan pemerintahan yang baik dan berpriskeadilan. Adapun beberapa syarat yang harus dipenuhi, antarlain (Prajudi Atmosudirjo, 1981:79):

- i. Efektifitas, artinya hasil yang hendak dicapai haruslah sesuai;
- ii. Legimitas, artinya proses penyelenggaraan pemerintahan jangan sampai membuat kehebohan karena tidak dapat diterima oleh masyarakat.
- iii. Yuridikitas, artinya perbuatan pemerintah tidaklah boleh melawan hukum.
- iv. Legalitas, artinya setiap perbuatan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan

fungsi memerintah, haruslah didasarkan pada Undang-Undang, namun apabila dalam kondisi darurat maka kondisi dari itu harus dibuktikan kemudian jika tidak terbukti maka perbuatan hukum tersebut dapat digugat di pengadilan.

- v. Moralitas, artinya moral atau etik umum maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi; perbuatan tidak senonoh atau asusila; sikap kasar, kurang ajar, tidak sopan, kata-kata yang tidak pantas wajib dihindari.
- vi. Efisiensi, artinya dalam mencapai tujuan yang hendak dicapai harus dikerjakan semaksimal mungkin dengan biaya dan waktu seminim mungkin.
- vii. Teknik dan teknologi yang secanggih mungkin harus digunakan untuk mengembangkan serta mempertahankan hasil yang dicapai.

2. Wewenang Pemerintah

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa asas legalitas memiliki peranan yang sangat penting dalam menjamin kepentingan masyarakat terlindungi khusus dari tindakan hukum yang dilakukan pemerintah karena selain berperan sebagai landasan kewenangan, asas legalitas juga berperan sebagai batas yang tidak boleh dilewati oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian menurut Ridwan HR, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang (Ridwan HR, Op Cit:98). Lantas apa yang dimaksud dengan kewenangan atau wewenang? Ada beberapa pendapat ahli hukum dapat dijadikan rujukan terkait yang dimaksud dengan wewenang atau kewenangan, antarlain:

- i. Menurut H.D. Stout, wewenang adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik, di dalam hukum publik, mencakup keseluruhan hak dan kewajiban secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik (H.D Stout, 1994:102)
- ii. Menurut Tonnaet, kewenangan pemerintah merupakan kemampuan pemerintah untuk melaksanakan hukum positif sehingga dapat menciptakan hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara (F.P.C.L. Tonnaer, 1986:265).
- iii. P. Nicolai, kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, lebih lanjut kewenangan juga dapat dimaknai sebagai hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sementara kewajiban yaitu keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu (P.Nicolai, 1994:4)

Berdasarkan beberapa definisi terkait wewenang diatas, dapat dipahami bahwa wewenang pemerintah merupakan hak dan juga kewajiban yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan atau tidak melakukan suatu perbuatan dalam rana hukum publik dan mempunyai akibat hukum. Kembali dipertegas oleh Bagir Manan, Bahwa dalam hukum wewenang dan kekuasaan merupakan dua hal yang berbeda dimana kekuasaan hanya bermakna hak untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, sementara wewenang berarti disamping terdapat hak dan juga kewajiban yang harus diemban. Kalau dikaitkan dengan otonomi daerah maka hak dapat dimaknai

sebagai kekuasaan untuk mengatur dan mengelola sendiri, sedangkan kewajiban dapat dimaknai sebagai kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya (Bagir Manan, 2000: 1-2).

Organ pemerintahan tidak boleh menganggap bahwa dirinya memiliki sendiri kewenangan pemerintahan, karena sejatinya kewenangan pemerintahan hanya diberikan oleh Undang-Undang, sehingga kewenangan pemerintahan tidak hanya ada organ pemerintahan, tapi juga dapat diberikan kepada, para pegawai atau pejabat publik dan atau terhadap badan khusus seperti Komisi Pemilihan Umum yang berwenang untuk menyelenggarakan pemilihan umum.

B. SUMBER DAN MEKANISME PEROLEHAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN

Secara Prinsip Sumber kewenangan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang. Sementara untuk memperoleh kewenangan tersebut menurut Philipus M, Hadjon melalui dua cara yaitu atribusi atau dengan delegasi. Adapun yang dimaksud dengan atribusi adalah wewenang yang melekat pada badan atau pejabat tata usaha negara yang berbeda dengan wewenang yang di limpahkan, sedangkan untuk delegasi adalah pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada, sehingga apabila kewenangan yang dialihkan itu cacat atau kurang sempurna maka keputusan yang diambil berdasarkan kewenangan tersebut, tidak sah atau batal demi hukum (Philipus M.Hadjon, 2011: 130).

Kalau diatas tadi disebut bahwa hanya terdapat dua cara untuk memperoleh, namun dalam literasi yang lain, terdapat tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat (Ridwan HR, op cit:

101). Terkait definisi ketiganya H.D. Van Wijk memberikan penjelasan, antaralain (H.D van Wijk, Op cit:129): Pertama, atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; Kedua, delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya; Ketiga, Mandat terjadi apabila organ pemerintahan bersangkutan mengisinkan kewenanganya dijalankan oleh organ lain yang mewakilinya.

Sedikit berbeda dengan Van Wijk, F.A.M Stroink memandang mekanisme perolehan kewengan yaitu atribusi dan juga delegasi sementara untuk mandat bukan suatu peralihan kewenangan karena tidak ada perubahan kewenangan dalam arti yuridis yang ada hanya hubungab internal (F.A.M. Stroink,1985: 40). Dalam *Algemene Bepaligen Van Administratief Recht*, wewenang atribusi dipahami bilamana undang-undang memberikan kewenangan tersebut kepada orang tertentu, sementara untuk delegasi berarti pelimpahan wewenang dari oleh organ pemerintahan yang telah diberi wewenang, kepada organ lainnya, yang akan melaksanakan wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai wewenangnya sendiri. Sedangkan untuk mandat berarti pelimpahan wewenang oleh organ pemerintahan ke organ pemerintahan yang lain untuk mengambil keputusan dengan tanggung jawab sendiri (Ridwan HR, Op cit: 104).

Terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk sahnya pelimpahan wewenang pemerintah melalui delegasi, yaitu (Philipus M.Hadjon,1998:9-10):

- i. Delegasi harus jelas dan pemberi delegasi tidak ladi dapat menggunakan kewenenangan yang telah dilimpahkan;

- ii. Delegasi haruslah berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- iii. Delegasi tidak boleh kepada bawahan, yang berarti dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- iv. Kewajiban memberikan keterangan yang berarti penerima delegasi berhak untuk mendapat penjelasan terkait pelaksanaan kewenangan yang bersangkutan;
- v. Peraturan kebijakan, yang berarti pemberi delegasi memberikan petunjuk tentang pelaksanaan wewenang tertentu.

Pembahasan mengenai sumber serta cara perolehan kewenangan organ pemerintah ini penting karena menyangkut tentang pertanggungjawaban hukum dalam hal pelaksanaan wewenang yang bersangkutan. Menurut Ridwan HR, wewenang atribusi merupakan wewenang yang bersifat asli karena organ pemerintahan tertentu memperoleh kewenangan secara langsung dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Penerima wewenang atribusi dapat menciptakan wewenang baru atau dengan memperluas wewenang yang sudah ada tapi dengan pertanggungjawaban hukum secara pribadi. Sementara wewenang delegasi, penerima wewenang tidak dapat menciptakan wewenang baru, dan terkait pertanggungjawaban beralih kepada penerima delegasi. Sedangkan untuk mandat sendiri, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, sehingga tanggung jawab tetap ada pada pemberi mandat (Ridwan HR, Op cit: 105).

Lebih lanjut Philipus M. Hadjon memberikan penjelasan terkait perbedaan antara perolehan kewenangan pemerintahan melalui delegasi dan mandat sebagai berikut (Philipus M. Hadjon, 1994:8)

	Mandat	Delegasi
Prosedur Pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasa-bawahan: hal biasa kecuali dilarang secara tegas.	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lain: berdasar pada peraturan perundang-undangan
Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi mandate	Beralih kepada penerima delegasi
Kemungkinan pemberi wewenang menggunakan wewenang yang dialihkan	Dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali ada pencabutan pelinpahan

Dilihat dari sifatnya kewenangan pemerinthan diklasifikasikan menjadi tiga, yang menurut Indroharto terdiri dari: Pertama, wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni wewenang yang hanya dapat dilakukan pada waktu dan kondisi yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau bahkan sedikit banyak isinya telah ditentukan; Kedua, wewenang fakulatatif adalah wewenang organ pemerintahan yang memberikan pelihan apakah hendak

melaksanakan wewenang itu atau paling tidak menundanya; Ketiga, wewenang bebas yaitu wewenang yang memberikan kebebasan kepada organ pemerintahan untuk menentukan isi dari keputusan yang akan dikeluarkan (Indroharto, Op cit: 99-101). Menurut Ridwan HR, Kewenangan bebas tidak dapat maknai sebagai kewenangan yang memberikan kebebasan sebebaskan bebaskan, mengingat negara Indonesia adalah negara hukum, sehingga organ pemerintahan dalam mengambil suatu keputusan juga harus tunduk pada peranturan perundang-undangan dan tidak boleh melewati batas-batas yang telah ditentukan oleh peraturan yang ada.

BAB VI

***GOOD GOVERNANCE* DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

A. SEJERAH LAHIRNYA *GOOD GOVERNANCE*

Lahirnya konsep *good governance*, diawali dengan adanya kepentingan Lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, ADB ataupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara yang sedang berkembang. Seiring berjalannya waktu penerapan prinsip *good governance* menjadi syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *Good Governance* digunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan (Hafifa Sj. Sumarto, 2003:5).

Kemudian konsep *good governance* mengemuka menjadi paradigma yang tidak terlepas dari adanya konsep *governance*, yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh para praktisi di Lembaga pembangunan internasional yang mempunyai arti pengurusan yang baik dalam hal manajemen dan korupsi. Adapun makna “*governance*” berarti penggunaan dan pelaksanaan, dalam konteks pemerintahan berarti penggunaan politik, ekonomi, dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Menurut Sadu Wasistino, *governance* dimaknai sebagai cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber-sumber

daya ekonomi dan social guna pembangunan masyarakat (Sadu wasistiono, 2003:30).

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *Governance* sebagai suatu proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good* dan pelayanan kepada masyarakat (LAN dan BPK, 2000:1). Menurut genie rochman *Governance* merupakan mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial dengan melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif (Joko Widodo, 2001:18). Selaras dengan itu, Pinto memberikan definisi *governance* sebagai tindakan penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan dan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya (Pinto, 1997: 119).

Konsep pemerintahan yang baik itu terwujud, jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsive, partisipatif, dan taat pada ketentuan hukum (*rule of law*), berorientasi pada konsensus adanya kesamaan, akuntabilitas dan memiliki visi strategis. Sedangkan untuk suatu keadaan dan kondisi, bila dimungkinkan pemerintah telah dijalankan sesuai asas dan konsep *good governance*, sehingga keadaan pemerintah telah tertata, teratur, tertip, bersih, tanpa cacat, baik dan cukup beribawa. Secara filosofis, *good governance* dimaknai perbuatan atau tingkah laku yang didasarkan nilai-nilai dan bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi publik untuk mewujudkan nilai-nilai yang baik dalam kehidupan sehari-hari, yang paling penting dalam terwujudnya *good governance* adalah tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dalam hal ini adalah nilai-nilai yang baik tentunya (Sadjijono, Op cit:146).

Sejak dianutnya konsep welfare state yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi kewenangan untuk mengatur kehidupan warga negara tentunya dengan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, namun untuk suatu kondisi tertentu pemerintah dapat bertindak berdasar pada inisiatif sendiri melalui *freezes* *ermessen*, tapi berpotensi menimbulkan benturan kepentingan antara pemerintah dengan masyarakat yang diatur. Tentunya itu merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak warga negara yang sudah seharusnya dijamin perlindungannya oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Pemerintah Belanda sendiri membentuk komisi De Monchy, yang pada tahun 1950 melaporkan hasil penelitian-nya tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik, dimana hasil penelitian tersebut tidak sepenuhnya disetujui oleh pemerintah Belanda yang berujung pada pembubaran komisi tersebut (Ridwan HR, Op cit:232).

Dari kejadian tersebut bisa dilihat pemerintah tidak bersungguh-sungguh merealisasikan peningkatan perlindungan hak-hak warga negara dari tindakan administrasi negara, hal ini semakin diperkuat dengan adanya keberatan-keberatan dari kalangan pejabat pemerintah di Belanda pada saat itu, hal ini dikhawatirkan kalau nanti prinsip *good governance* atau asas-asas umum pemerintahan yang baik digunakan sebagai ukuran untuk menguji serta menilai kebijakan pemerintah. Seiring dengan berjalannya waktu akhirnya kekhawatiran para pejabat pemerintahan itu hilang bahkan kini prinsip *good governance* atau asas-asas umum pemerintahan yang baik telah diterima dan menjadi bagian dari beberapa peraturan perundang-undangan di Belanda (Amrullah Salim, :127-128).

B. PERISTILAHAN GOOD GOVERNANCE ATAU ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

Beberapa ahli hukum administrasi negara berbeda pendapat terkait *beginnselen* dan *behoorlijk*. Beberapa ahli memaknai *beginnselen* sebagai prinsip-prinsip, dasar-dasar, dan asas-asas, sementara untuk *behoorlijk* ditafsirkan sebagai yang sebaiknya, yang baik, yang layak dan yang patut. Soehardjo sendiri memaknai *beginnselen* sebagai dasar-dasar pemerintahan yang baik hal itu dikerenkan kata dasar mempunyai hubungan dengan peraturan atau ketentuan, oleh karena itu dapat dihubungkan baik dalam penafsiran, pelaksanaan, dan pengujian peraturan hukumnya (Soehardjo: 31) Dalam Bahasa belanda istilah *behoorlijk* berarti baik, pantas, cocok, sesuai, dan layak. Jika mengacu pada arti kata *behoorlijk*, yang pada umumnya berarti kata sefat dan kalau dikaitkan dengan makna berstuur maka dapat diartikan sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik (Ridwan, HR:234).

C. KONSEP DASAR GOOD GOVERNANCE

Konsep Dasar *Good Governance* Istilah *governance* sebenarnya sudah dikenal dalam literature administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Wacana tentang *governance* yang baru muncul sekitar beberapa tahun belakangan ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional mempersyaratkan *good governance* dalam berbagai program bantuannya. *Good Governance* (Tata Kepemerintahan yang baik) merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan pemerintahan dewasa ini. Sadu Wasistiono (2003: 23)

mengemukakan bahwa tuntutan akan *good governance* timbul karena adanya penyimpangan dalam dalam penyelenggaraan negara dari nilai demokratis sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekkan *good governance* (Zamzami A, 2020: 69).

Perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak padabagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep *government* berkonotasi bahwa perananpemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaran berbagai otoritas negara. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan (Sofian Efendi, 2005: 2).

Kemudian secara implisit kata *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian; pertama, nilai yang menunjang tinggi kehendak rakyat dan nilai yang meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan kemandirian dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

D. IMPLEMENTASI *GOOD GOVERNANCE*

Sejalan dengan kemajuan masyarakat dan meningkatnya permasalahan yang ada, birokrasi cenderung terus semakin besar. Akibatnya timbul masalah birokrasi yang makin lama makin serius, termasuk beban negara menjadi terus bertambah berat. Keadaan ini diperparah dengan datangnya era globalisasi, yang merupakan era semakin luas dan tajamnya kompetisi antar bangsa. Globalisasi menimbulkan masalah yang harus diatasi agar kepentingan nasional tidak dirugikan, dilain pihak menimbulkan pula peluang yang perlu dimanfaatkan untuk kemajuan dan kepentingan nasional. Namun hal itu tidak mungkin mampu dihadapi dan ditanggulangi oleh pemerintah saja (Aprilia S,2021). Para ahli hukum administrasi menilai administrasi negara modern abad XX sebagai administrasi negara tradisional atau lama dan membandingkan dengan teori baru yang mereka sebut *governance* tersebut. *Governance* diartikan sebagai proses pengambilan keputusan dan proses diimplementasikan atau tidak diimplementasikannya keputusan tersebut. Sehingga *Good Governance* dapat diartikan proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Pemerintahan yang baik. (*Good Governance*) bisa tercapai apabila terdapat hubungan yang sinergis diantara Negara, Sektor Swasta dan Masyarakat. Hubungan tersebut dicirikan oleh adanya (Kusdarini, 2020:115):

- i. Partisipasi; bahwa setiap warganegara baik langsung maupun melalui perwakilan, mempunyai suara dalam pembuatan keputusan dalam pemerintahan.
- ii. Aturan hukum (*rule of law*); kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama untuk hak asasi manusia.

- iii. Transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi; informasi dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan serta dapat dipahami dan dimonitor.
- iv. Ketanggapan (*responsiveness*); yang berarti bahwa berbagai lembaga dan prosedur prosedur harus berupaya untuk melayani setiap stakeholder dengan baik dan aspiratif.
- v. Orientasi pada consensus; Governance yang baik menjadi perantara kepentingan kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas.
- vi. Kesenjangan (*equity*); semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraannya.
- vii. Efektifitas dan efisiensi; penggunaan sumber-sumber secara berhasil guna dan berdaya guna.

Good Governance dapat dijalankan oleh pemerintah didasarkan pada kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah. Kewenangan (*authority*) merupakan kekuasaan formal yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Namun dalam Negara Hukum (*rechtstaat*) seperti Indonesia, tindakan pemerintah tidak saja berdasarkan pada kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tetapi pemerintah juga memiliki kewenangan yang disebut sebagai kewenangan bebas (*freies ermessen*), yaitu kewenangan untuk bertindak sesuai keinginan sendiri yang didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (Kusadarini, Ibid). Hal tersebut dilatarbelakangi oleh alasan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada hukum, tetapi ketika tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindakan yang akan diambil maka pemerintah tidak boleh menunda atau tidak memberikan pelayanan yang baik dan cepat

kepada masyarakat. Karena itulah, pemerintah diberikan kewenangan bebas (*freies ermessen*) yang dapat digunakan manakala belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindakan yang akan diambil (Saragih R,2022).

Berdasarkan hal tersebut, maka kewenangan yang dimiliki pemerintah dalam rangka menjalankan *Good Governance* dapat melalui hal, yaitu:

- i. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.
- ii. Delegasi, yaitu pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.
- iii. Mandat, yaitu pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Dalam Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah yang menyatakan pada pokoknya:

- i. Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB
- ii. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar

dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

- iii. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- iv. Ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana pada ayat (2) huruf b, tidak menghalangi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AAUPB.

Pasal tersebut di atas memberikan petunjuk kepada pemerintah bahwa pemerintah wajib mendasarkan keputusan dan/atau tindakannya pada peraturan perundang-undangan. Namun demikian, jika tidak ada atau belum jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan maka pemerintah dapat membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang memberikan kemanfaatan bagi umum berdasarkan pada kewenangan bebas sesuai dengan AUPB (Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014).

E. FREIES ERMESSEN

Freies Ermessen berasal dari kata Frei yang artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. Ermessen berarti mempertimbangkan, menilai, menduga dan memperkirakan. Sehingga Freies Ermessen diartikan orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Dalam kaitannya dengan pemerintahan, Freies

Ermessen diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang (Marcus Lukman, 1996: 205).

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan memerlukan waktu yang tidak cepat, disisi lain kebutuhan masyarakat selalu mengalami perubahan yang sangat cepat dan pemerintah wajib untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Terkadang dan bahkan sering kali terjadi peraturan perundang-undangan selalu ketinggalan dengan perubahan masyarakat yang begitu cepat. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa pemerintah tidak boleh terhalang dalam memberikan pelayanan yang baik dan cepat kepada masyarakat dengan alasan tidak atau belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hal tersebut. Dalam hal inilah, pemerintah akan menggunakan kewenangan bebas dengan berdasarkan kepada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (Sofyanoor A, 2022)bab.

Walaupun pemerintah diberikan kewenangan bebas (*freies ermessen*) atau diskresi, namun penggunaannya harus memenuhi syarat-syarat, antarlain:

- i. Sesuai dengan tujuan diskresi, yaitu: Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; Mengisi kekosongan hukum; Memberikan kepastian hukum; Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum;
- ii. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- iii. Sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik;

Di samping syarat-syarat tersebut, freies ermessen juga memiliki unsur-unsur, Seperti: (i) Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis public; (ii) Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara; (iii) Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum; (iv) Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri; (v) Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba; (vi) Sikap tindak itu dapat dipertanggung jawabkan baik secara moral kepada Tuhan maupun secara hukum (Sjachran Basah, 1992: 68)

Dalam UU No. 30 Tahun 2014 kewenangan bebas (freies ermessen) ini disebut dengan istilah diskresi. Dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 30 Tahun 2014 dinyatakan "*Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan*".

F. FUNGSI DAN ARTI PENTING ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE*)

Sejak awal asas-asas umum pemerintahan yang baik atau good governance dimaksudkan sebagai instrument perlindungan hukum terhadap kepentingan warga negara dari tindakan pemerintahan mengingat dengan wewenang dan kekuasaan pemerintah yang sangat besar tentu berpotensi akan melanggar kepentingan tersebut dalam menjalankan fungsi pemerintahan (Abbinaya, 2023). Seiring berjalannya waktu, asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak hanya dijadikan

sebagai instrumen perlindungan hukum, namun mengalami perkembangan fungsional, meliputi (SF. Marbun, 2001: 210):

- i. Untuk administrasi negara, asas-asas ini berperan sebagai petunjuk dalam memaknai atau menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang sifatnya tidak jelas atau sulit dimaknai secara langsung (bias);
- ii. Untuk masyarakat, asas-asas ini dapat digunakan sebagai dasar dalam mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang dianggap merugikan masyarakat;
- iii. Untuk hakim tata usaha negara, asas-asas ini difungsikan sebagai parameter untuk menilai suatu keputusan yang dikeluarkan oleh organ pemerintahan, apakah keputusan itu layak atau tidak;
- iv. Asas-asas ini juga dapat digunakan oleh parlemen (legislatif) dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (yang selanjutnya ditulis UU RI No. 28 Tahun 1999), dinyatakan “Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme”. Dalam Pasal 1 angka 17 UU RI No. 30 Tahun 2014 dinyatakan “Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan

Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance) pemahaman terhadap asas-asas pemerintahan menjadi hal yang sangat penting., Asas-asas pemerintahan yang baik dapat dilihat dari dua golongan, yaitu ;

Golongan I ditinjau dari prosedur pembuatannya, dimana dalam pembuatan keputusan dan kebijakan harus memperhatikan:

- i. Pejabat yang mengeluarkan kebijakan/keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan/keputusan yang dikeluarkannya;
- ii. Kebijakan/keputusan yang dibuat tidak boleh merugikan atau mengurangi hak-hak warganegara. Kebijakan/keputusan tersebut harus tetap membela kepentingan rakyat;
- iii. Antara Konsideran (pertimbangan) dengan keputusan tersebut harus sesuai dan didasarkan pada fakta-fakta yang dapat dipertanggungjawabkan.

Sementara **Golongan kedua** ditinjau dari kesesuaian kebutuhan/ kepentingan masyarakat atau fakta-fakta dilapangan, antarlain:

- iv. Asas larangan kesewenang-wenangan, kesewenang-wenangan ini bisa timbul apabila perbuatan pejabat atau keputusan yang dibuatnya tidak mempertimbangkan semua faktor yang relevan dengan perbuatan pejabat atau keputusan yang bersangkutan secara lengkap dan wajar. Salah satu ciri dari pejabat yang sewenang-wenang adalah

tidak mau dikritik, sulit untuk mendapat masukan/pendapat.

- v. Asas larangan penyalahgunaan wewenang, Penyalahgunaan wewenang terjadi bilamana wewenang digunakan untuk tujuan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan maksud dari wewenang itu diberikan atau ditentukan undang-undang.
- vi. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, keputusan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara.
- vii. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan kolektif.
- viii. Asas keterbukaan, berarti membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif terhadap penyelenggara negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
- ix. Asas profesionalitas, berarti mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- x. Asas akuntabilitas, berarti asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat.

Masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan asas akuntabilitas membutuhkan prinsip-prinsip, seperti:

- i. Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staff instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel;
- ii. Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- iii. Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan;
- iv. Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh;
- v. Harus jujur, obyektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Sedangkan dalam pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No.30 Tahun 2014, adapun asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi:

- i. Kepastian Hukum, Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- ii. Kemanfaatan, yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; Kepentingan individu dengan masyarakat; Kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dengan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; Kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;

Kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; Kepentingan manusia dan ekosistemnya.

- iii. Ketidakberpihakan, Yang dimaksud dengan „asas ketidakberpihakan“ adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- iv. Kecermatan, berarti suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- v. Tidak menyalah gunakan kewenangan, asas ini menghendaki agar organ Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampurkan kewenangan.
- vi. Keterbukaan, asas ini menekankan bahwa masyarakat berhak untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
- vii. Kepentingan umum asas ini menghendaki dalam mengambil sebuah kebijakan atau keputusan terlebih dahulu harus mempertimbangkan kesejahteraan

masyarakat dengan mengadopsi kepentingan masyarakat dan tidak diskriminasi.

- viii. Pelayanan yang baik, asas ini menghendaki organ pemerintahan dalam memberikan pelayanan harus tepat waktu, sesuai dengan prosedur dan biaya yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

BAB VII

PERBUATAN ADMINISTRASI

NEGARA

A. KEDUDUKAN PEMERINTAH DALAM HUKUM PUBLIK

Membahas mengenai perbuatan atau tindakan administrasi negara tidak terlepas dari kedudukan pemerintah sebagai penyelenggara negara, hal ini dikarenakan dalam melakukan perbuatan administrasi negara seperti pengambilan kebijakan atau keputusan tentu kapasitas pemerintah haruslah sebagai pihak yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana yang kita ketahui bahwa dalam hukum kita mengenal yang namanya badan hukum, dimana badan hukum dianggap sebagai pemangku hak dan penyanggah kewajiban. Dalam hal melakukan perbuatan hukum, badan hukum melalui para organnya. Dalam rana hukum publik, Indroharto menjelaskan bahwa institusi-institusi hukum publik menyanggah status sebagai badan hukum. Sehingga Lembaga-lembaga pemerintahan dengan statusnya sebagai badan hukum mandiri dapat melaksanakan atau perbuatan hukum baik itu publik atau perdata (Indroharto, 1993: 65-66)

Dalam hukum administrasi negara, organ serta jabatan pemerintahan sebagai salah-satu objek kajian penting oleh karenanya pemahaman akan karakteristik jabatan pemerintahan tidak dapat dikesampingkan, adapun karakteristik jabatan pada organ pemerinthan tersebut, antarlain (P.Nicolai, :24-26):

- i. Organ pemerintahan dalam menjalankan tugas serta kewenangannya, bertanggung jawab atas nama sendiri.

- ii. Dalam hal pelaksanaan wewenang untuk mempertahankan ketentuan hukum administrasi, sebagai organ pemerintahan maka dapat bertindak sebagai pihak tergugat dalam proses peradilan khususnya ketika ada keberatan, banding ataupun perlawanan.
- iii. Disamping itu, organ pemerintahan juga dapat bertindak sebagai pihak penggugat dalam proses peradilan.
- iv. Pada prinsipnya pemegang penguasaan akan harta kekayaan badan hukum publik bukanlah pada organ pemerintahan melainkan pada badan hukum itu sendiri, sehingga dalam hal hakim menjatuhkan putusan berupa hukuman ganti rugi maka itu menjadi kewajiban badan hukum publik.

Sekalipun dalam organ pemerintahan selaku badan hukum publik memegang hak dan kewajiban, oleh karena dapat melakukan perbuatan hukum sendiri. Namun perlu digaris bawahi bahwa yang melakukan perbuatan hukum tersebut adalah organ pemerintah bukan Lembaga atau badan hukum publik karena jabatan dalam hukum dimaknai fiksi. Menurut E. Utrecht, yang menjalankan hak dan kewajiban organ pemerintahan dalam jabatan adalah pejabat (E.Utrecht: Op.cit: 202). Untuk memperjelas F.A.M Stroink memberikan gambaran terkait perbuatan hukum oleh organ pemerintahan dalam hal ini jabatan dan pejabat, dimana kewenangan pemerintah dalam hal ini hak dan kewajiban pemerintahan melekat pada jabatan, semisal walikota mengambil sebuah keputusan maka hukum administrasi memandang keputusan itu diberikan oleh jabatan walikota bukan orang pribadi yang menjabat walikota (F.A.M Stroink, Op cit:36).

Menurut Ridwan HR, Jabatan dan Pejabat diatur dan tunduk pada hukum yang berbeda dimana jabatan tunduk pada hukum tata negara dan hukum administrasi negara, sedangkan pejabat tunduk pada hukum kepegawaian. Dalam hal melakukan perbuatan hukum, pejabat bertindak dalam dua kapasitasnya yaitu selaku pribadi dan selaku perwakilan dari organ pemerintahan yang tunduk pada hukum perdata. Sementara dalam hukum administrasi negarakedudukan hukum pemerintah merupakan sebagai wakil dari jabatan dalam organ pemerintahan (Ridwan HR, Op Citi: 79).

B. KEDUDUKAN PEMERINTAH DALAM HUKUM PRIVAT

Negara, provinsi, kabupaten, dalam kaca mata hukum perdata dipandang sebagai badan hukum publik yaitu suatu perkumpulan yang menyanggah hak dan kewajiban, sehingga dapat bertindak sebagaimana manusia pada umumnya. Menurut Bothlingk, badan hukum adalah subjek hukum selain manusia (*rechtsperson*) dan sebagai subjek hukum perbuatan hukum yang dilakukan sebagai badan hukum berbeda dengan perbuatan manusia, dimana badan hukum adalah perwujudan yuridis dari perkumpulan masyarakat dan dapat melakukan tindakan hukum publik (Frederik Robert, Op Cit :23).

Dalam doktrin hukum perdata, terdapat beberap unsur-unsur dari badan hukum, antarlain (Chidi ali, 1987: 21) : (i) Perkumpulan orang; (ii) dapat melakukan perbuatan hukum; (iii) Adanya harta kekayaan terpisah; (iv) mempunyai kepentingan sendiri; (v) mempunyai pengurus; (vi) memiliki tujuan tertentu; (vii) memiliki hak dan kewajiban sendiri; (viii) dapat menggugat dan digugat dalam pengadilan. Kalau diperbandingkan dengan kedudukan pemerintah berdasarkan hukum publik, maka dalam rana hukum perdata organ

pemerintah (negara, provinsi, dan kabupaten) merupakan badan hukum yang dioprasikan oleh pemerintah.

Menurut C.J.N Verstedden, apabila pemerintah melakukan perbuatan hukum dalam lapangan hukum perdata maka ia haruslah tunduk pada hukum perdata, dimana dalam hal ini kapasitas pemerintah sebagai wakil dari badan hukum pemerintahan bukan sebagai perwakilan dari jabatan pemerintahan seperti yang dijelaskan diatas. Oleh sebab itu, dalam rana hukum perdata, kedudukan pemerintah sebagai wakil badan hukum pemerintahan tidak ada bedanya dengan kedudukan seseorang (*naturalijk persoon*) atau badan hukum perdata pada umumnya, sehingga dapat juga bertindak sebagai salah satu pihak dalam sengketa keperdataan dalam peradilan umum (C.J.N Verstedden, Op Cit: 283).

Berdasarkan uraian diatas, menurut Ridwan HR, perbuatan atau tindakan hukum pemerintah dibidang keperdataan dalam kapasitasnya sebagai wakil badan hukum haruslah tunduk pada hukum perdata. Lebih lanjut keberadaan pemerintah yang memiliki fungsi sebagai wakil dari jabatan dan badan hukum yang masing-masing tunduk pada hukum yang berbeda yaitu hukum publik seperti hukum tata negara atau hukum administrasi negara dan hukum perdata. Sehingga untuk melihat suatu perbuatan hukum pemerintah haruslah diperhatikan kapasitas pemeritah, apakah ia bertindak sebagai wakil dari jabatannya ataukah ia bertindak dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum, untuk dapat ditentukan hukum mana yang menjadi rujukan (Subekti R, & Anggerani, 2022).

C. PERBUATAN ATAU TINDAKAN ADMINISTRASI NEGARA

Dalam Perbuatan pemerintah ada dua hal persoalan yang perlu dipahami yaitu apa yang dimaksud dengan pemerintah

dan apa yang dimaksud dengan perbuatan pemerintah. Yang dimaksud dengan pemerintah adalah: Menurut Wirjono Prodjodikoro, pemerintah dapat dibagi dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh fungsi kegiatan kenegaraan yaitu lembaga-lembaga kenegaraan yang diatur secara langsung oleh UUD 1945 maupun lembaga-lembaga yang diatur oleh Undang-Undang. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah Presiden/eksekutif. Menurut Kuntjoro Purbopranoto mengatakan pemerintah dalam arti luas meliputi segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dan kepentingan Negara, sedangkan arti sempit adalah menjalankan tugas eksekutif saja.

Sedangkan pengertian Perbuatan Pemerintah merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Menurut Romijen, perbuatan pemerintah yang merupakan “bestuur handling” yaitu tiap-tiap dari alat perlengkapan pemerintah (Aprilia S, 2021). Menurut Van Vallen Hoven, perbuatan pemerintah merupakan tindakan secara spontan atas inisiatif sendiri dalam menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul tanpa menunggu perintah atasan, dan atas tanggung jawab sendiri demi kepentingan umum. Perbuatan atau tindakan pemerintah dapat dikualifikasikan menjadi dua, yaitu (H. Nursadi, 2018):

- 1) Perbuatan pemerintah berdasarkan fakta (Fiete Logtie Handilugen) atau tidak berdasarkan hukum adalah tindakan penguasa yang tidak mempunyai akibat hukum, misalnya Walikota mengundang masyarakat untuk menghadiri 17 agustus, Presiden menghimbau masyarakat untuk hidup sederhana dan lainnya.

- 2) Perbuatan pemerintah berdasarkan hukum adalah tindakan penguasa yang mempunyai akibat hukum, ini dapat digolongkan dalam dua golongan, yaitu:
- i. Perbuatan pemerintah dalam lapangan hukum privat, dimana penguasa mengadakan hubungan hukum berdasarkan hukum privat. Menurut Prof. Krobbe Kranenburg, Vegtig, Donner dan Hassh, bahwa pejabat administrasi Negara dalam menjalankan tugasnya dalam hal-hal tertentu dapat menggunakan hukum privat, umpunya perbuatan sewa-menyewa, jual-beli tanah dan perjanjian-perjanjian lainnya.
 - ii. Perbuatan pemerintah dalam lapangan Hukum Publik
Perbuatan hukum dalam lapangan Hukum Publik ada dua macam, yaitu:
 - a. Perbuatan Hukum Publik bersegi dua, yaitu adanya dua kehendak/ kemauan yang terikat, misalnya dalam perjanjian/ kontrak kerja.
 - b. Perbuatan Hukum Publik bersegi satu, yaitu perbuatan yang dilakukan atas kehendak dari satu pihak yaitu perbuatan dari pemerintah itu sendiri.

BAB VIII

PERADILAN ADMINISTRASI NEGARA

A. PENGERTIAN PERADILAN ADMINISTRASI NEGARA

Terminologi hukum peradilan administrasi negara atau hukum acara tata usaha negara merupakan gambaran umum dari peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait mekanisme peradilan tata usaha negara, yang diatur secara jelas dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana yang telah dirubah sebanyak dua kali dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang No.51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Berbicara mengenai peradilan administrasi negara, maka secara tidak langsung kita membahas mengenai hukum acara administrasi negara atau hukum acara tata usaha negara. Namun sebelum lebih jauh, terlebih dahulu memahami apa yang dimaksud dengan hukum acara menjadi suatu hal yang penting. Adapun yang dimaksud dengan hukum acara adalah hukum formil yang mengatur tentang bagaimana mekanisme penegakan norma hukum materil dalam proses peradilan didepan pengadilan. Kalau mengkaitkan dengan definisi hukum acara tata usaha negara, maka dapat dimaknai sebagai segala peraturan yang mengatur cara atau metode yang bertujuan untuk menegakkan norma hukum administrasi negara yang bersifat materil dalam proses peradilan. Disamping itu beberapa

ahli hukum memberikan definisi mereka terkait apa yang dimaksud dengan hukum acara peradilan tata usaha negeri, seperti:

- i. Menurut Rozali Abdullah, hukum acara peradilan tata usaha negara adalah rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan dimuka pengadilan serta bagaimana pengadilan pengadilan itu harus bertindak, satu sama lain untuk melaksanakan peraturan hukum tata usaha negara atau hukum administrasi negara (Rozali Abdullah, 2007:1-2) Selaras dengan hal itu;
- ii. Menurut Indroharto, hukum administrasi dalam arti formil merupakan bidang hukum mengenai kompetensi peradilan, tentang persoalan-persoalan yang harus dipecahkan terlebih dahulu oleh hakim tata usaha negara sebelum mereka menilai sah atau tidaknya suatu keputusan tata usaha negara yang disengketakan (Indroharto, Op cit:30-31).
- iii. Menurut Farah Syah Rezah, hukum acara peradilan tata usaha negara, adalah norma-norma hukum yang mengatur tentang proses penegakan hukum tata usaha negara materil di lingkungan peradilan tata usaha negara (Farah Syah Rezah, 2018:10).

Berdasarkan, definisi-defenisi yang diatas, dapat ditarik benar merah bahwa pada pokok-nya hukum acara tata usaha negara adalah sekumpulan peraturan atau norma hukum yang bertujuan untuk menegakan norma hukum administrasi materil.

B. ASAS-ASAS PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Asas-asas peradilan administrasi atau tata usaha negara memiliki peranan yang sangat penting dalam mencapai tujuan peradilan yang fair serta untuk menjamin proses peradilan tata usaha berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan kompetensinya yakni memeriksa, mengadili, serta memutus persoalan dalam bidang tata usaha negara. Adapun asas-asasnya sebagai berikut:

- i. Asas Praduga Rechmatig (vermoeden van rechmatigheid): Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap sah/menurut hukum (rechmatig) sampai ada pembatalannya;
- ii. Asas Pembuktian Bebas: Hakim yang menetapkan beban pembuktian ; Sistem pembuktian mengarah kepada pembuktian bebas (vrijbewijs) yang terbatas. Menurut Pasal 107 UU Nomor 51 Tahun 2009 (UU Peradilan TUN hakim dapat menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian, beserta penilaian pembuktian, tetapi Pasal 100 menentukan secara limitatif mengenai alat-alat bukti yang digunakan.
- iii. Asas Keaktifan Hakim: Maksudnya adalah untuk menyeimbangkan kedudukan para pihak dalam sengketa yaitu Tergugat (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara) dan Penggugat (Orang atau Badan Hukum Perdata) ;
- iv. Asas Putusan Pengadilan mempunyai kekuatan mengikat (erga omnes) : Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara mengikat secara publik, tidak hanya mengikat para pihak yang bersengketa saja. Hal ini sebagai konsekuensi sifat sengketa tata usaha negara yang merupakan sengketa hukum publik.
- v. Asas Gugatan yang berarti Pada dasarnya tidak dapat menunda pelaksanaan KTUN yang dipersengketakan,

kecuali ada kepentingan yang mendesak dari penggugat sebagaimana terdapat pada pasal 67 ayat (1) dan ayat (4) huruf (a).

- vi. Asas Kesatuan Beracara Adalah asas kesatuan beracara dalam perkara sejenis baik dalam pemeriksaan di peradilan judex facti, maupun kasasi dengan Mahkamah Agung (MA) sebagai upaya hukum terakhir sebelum peninjauan kembali (PK).
- vii. Asas Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Bebas Menurut Pasal b 24 UUD 1945, penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari segala macam campur tangan kekuasaan yang lain baik secara langsung dan tidak langsung bermaksud untuk mempengaruhi keobyektifan putusan peradilan.
- viii. Asas Sidang Terbuka Untuk Umum Asas ini membawa konsekuensi bahwa semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila di ucapkan dalam siding terbuka untuk umum (pasal 17 dan pasal 18 UU 14/1970 jo pasal 70 UU PTUN)
- ix. Asas Peradilan Berjenjang Jenjang peradilan di mulai dari tingkat yang paling bawah yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara (tingkat pertama), kemudian Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (banding), dan puncaknya (Kasasi) adalah Mahkamah Agung, dimungkinkan pula PK (MA).
- x. Asas Pembuktian Bebas. Hakimlah yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan 1865 BW, seperti yang dijelaskan pada pasal 101, yang dibatasi dengan ketentuan Pasal 100.
- xi. Asas *audi et alteram partem*, yang berarti para pihak harus didengardan para pihak mempunyai kedudukan yang sama.

- xii. Asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan ringan, Sebagaimana pasal 4 UU 14/1970, asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan. Sederhana dalam hukum acara, cepat dalam waktu dan murah dalam biaya.
- xiii. Asas putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat (*erga omnes*)". Sengketa TUN adalah sengketa hukum publik. Dengan demikian putusan pengadilan berlaku bagi siapa saja-tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa.
- xiv. Asas pengadilan sebagai upaya terakhir untuk mendapatkan keadilan Asas pengadilan sebagai upaya terakhir (*ultimum remidium*)", sengketa administrasi sedapat mungkin diselesaikan melalui upaya administrasi (*musyawarah mufakat*), jika belum puas, maka ditempuh upaya peradilan (Pasal 48 UU PTUN)
- xv. Asas Obyektivitas Untuk tercapainya putusan yang adil, maka hakim atau panitera wajib mengundurkan diri, apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan tergugat, penggugat atau penasihat hukum atau antara hakim dengan salah seorang hakim atau panitera juga terdapat hubungan sebagaimana yang di sebutkan di atas, atau hakim atau panitera tersebut mempunyai kepentingan langsung dan tidak langsung dengan sengketanya, sebagaimana penjelasan pasal 78 dan pasal 79 UU PTUN.
- xvi. Asas *Het Vermoeden Van Rechtmatigheid* (*Persumtio justea Causa*), Asas ini memberikan konsekuensi yuridis bahwa suatu gugatan yang diajukan ke pengadilan tata usaha negara pada hakekatnya tidak menghalangi pelaksanaan keputusan tata usaha negara yang digugat. Namun demikian, pelaksanaan keputusan tersebut oleh

penggugat dapat dimohonkan untuk ditunda sampai telah ada putusan yang berkuatan hukum tetap (Farah Syah Rezah, Op cit:17).

- xvii. Asas Pemeriksaan Dari Segi *Rechtmatigheid* Dan Larangan Pemeriksaan Dari Segi *Doelmatigheid* Asas ini berarti bahwa pengujian terhadap keputusan tata usaha negara yang digugat hanya dari segi yuridisnya, hakim tidak boleh memeriksa atau dilarang melakukan pengujian dari segi kebijaksanaan suatu keputusan yang disengketakan.
- xviii. Asas kompensasi, asas ini membebankan kewajiban kepada pihak tertugat dalam sengketa tata usaha negara, untuk membayar ganti rugi akibat dikeluarkannya keputusan yang telah merugikan penggugat.
- xix. Asas *Ultra Petita*, asas ini memberikan kewenangan pada hakim untuk melakukan penyempurnaan terhadap objek sengketa yang diajukan oleh para pihak dalam sengketa tata usaha negara.

C. KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Menurut Sjachran Basah, pemberian kekuasaan, kewenangan, atau hak kepada pengadilan untuk menjalankan tugas serta fungsi dibidang peradilan dalam hal ini adalah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara (Sjachran Basah, 1985:65). Apabila dikaitkan dengan konteks peradilan tata usaha negara maka yang dimaksud dengan kompetensi pengadilan tata usaha negara adalah kewenangan untuk memeriksa, mengadili, serta memutus perkara sengketa tata usaha negara, hal ini sebagaimana yang diatur dalam pasal 47 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

Dalam hukum acara peradilan tata usaha negara kompetensi pengadilan TUN terbagi menjadi dua yaitu: (i) kompetensi absolut dan (ii) kompetensi relatif. Adapun yang dimaksud kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara adalah kewenangan mutlak pengadilan tata usaha negara untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa dibidang tata usaha negara (Farah Syah Rezah, Op cit:24) kewenangan mutlak yang dimaksud diatas berarti Lembaga peradilan lain tidak boleh memeriksa perkara/sengketa tata usaha negara.

Merujuk pada pasal 51 Undang-Undang No.5 Tahun 1986, kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara meliputi:

- i. Pengadilan tinggi Tata usaha negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara tingkat banding.
- ii. Pengadilan tinggi tata usaha negara bertugas dan berwenang untuk memewiksa dan memutus ditingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara pengadilan tata usaha negara di dalam daerah hukumnya.
- iii. Pengadilan tinggi tata usaha negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan ditingkat pertama sengketa tata usaha negara.
- iv. Terhadap putusan pengadilan tinggi tata usaha negara sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.

Disamping itu, kompetensi relatif pengadilan tata usaha negara, sebagaimana yang diatur dalam pasal 54 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, meliputi:

- i. Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat;
- ii. Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- iii. Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
- iv. Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat;
- v. Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta;
- vi. Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

Kalau melihat ketentuan pasal 54 diatas, maka dapat dipahami bahwa kompetensi relatif pengadilan tata usaha negara berkaitan dengan kedudukan pengadilan tata usaha negara yang wilayah hukumnya meliputi tempat kedudukan pihak tergugat. Sehingga gugatan haruslah diajukan kepada pengadilan tata usaha negara yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan pihak tergugat (Farah Syah Rezah, Ibid).

D. SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Sengketa tata usaha negara dapat dibedakan atas sengketa internal dan sengketa eksternal. Sengketa internal atau sengketa antara tata usaha negara (administrasi) yang terjadi di dalam lingkungan administrasi itu sendiri, baik yang terjadi dalam satu departemen (instansi) maupun sengketa yang terjadi antar departemen (istansi). Sedangkan sengketa eksternal atau sengketa antar administrasi negara dengan rakyat adalah perkara administrasi yang menimbulkan sengketa antara administrasi negara dengan rakyat sebagai subyeksubyek yang berperkara, yang mencakup administrasi negara di tingkat pusat, daerah, maupun administrasi negara pusat yang ada di daerah (Sjahran Basah, Op cit:32).

Pangkal sengketa tata usaha negara adalah akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU No. 51/2009 yang dimaksud dengan keputusan tata usaha negara adalah; suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari pengertian tersebut maka keputusan tata usaha negara terdapat unsur-unsur sebagai berikut: (i) suatu penetapan tertulis; (ii). dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara; (iii) berisi tindakan hukum tata usaha negara; (iv) bersifat konkret, individual, dan final; (v) menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Namun menurut Pasal 2 UU No. 9/2004, yang tidak termasuk dalam pengertian keputusan tata usaha negara adalah:

- i. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.
- ii. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.
- iii. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- iv. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- v. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- vi. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- vii. Keputusan Komisi Pemilihan Umum, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

E. PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA

Berdasarkan pada pasal 48 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang peradilan tata usaha negara, yang pada pokoknya menyatakan bahwa *“Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/administratif yang tersedia”* Dan *“Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan*

menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunaka”.

Kalau melihat ketentuan tersebut maka penyelesaian sengketa tata usaha negara dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: Pertama, mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara tingkat I; Kedua, melalui upaya admisitratif, yaitu upaya penyelesaian melalui instasni dan badan/ pejabat tata usaha negara yang bersangkutan, yang dari prosedur diklasifikasikan menjadi dua yaitu:

- i. Banding administratif, artinya penyelesaian keputusan TUN dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan TUN.
- ii. Keberatan, artinya penyelesaian keputusan TUN tersebut harus dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan itu.

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam UU No. 5/1986 menentukan:

- i. Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap KTUN yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi TUN.
- ii. Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap KTUN yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan TUN.

1. Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara

a. Dasar dalam mengajukan gugatan/ tuntutan:

Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004, yang menentukan beberapa alasan menggugat suatu keputusan tata usaha negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu: (i). Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (ii) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Adapun pemaknaan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan bisa dimaknai dalam sifat procedural/formal, bersifat material/substansial, dan dikeluarkan oleh badan/perjabat tata usaha negara yang tidak berwenang.

b. Batas waktu dalam mengajukan gugatan

Berdasarkan Pasal 55 Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, ditentukan gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya keputusan badan atau pejabat tata usaha negara.

c. Syarat-Syarat gugatan

Dalam pasal 56 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan tata usaha negara, yang mengatur syarat-syarat gugatan meliputi:

- 1) Gugatan harus memuat: (i). nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat, atau kuasanya; (ii). nama, jabatan, dan tempat kedudukan

tergugat; (iii). dasar gugatan dan hal yang diminta untuk diputuskan oleh Pengadilan.

- 2) Apabila gugatan dibuat dan ditandatangani oleh seorang kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai surat kuasa yang sah.
- 3) Gugatan sedapat mungkin juga disertai Keputusan Tata Usaha Negara. yang disengketakan oleh penggugat.

d. Permohonan Perdilan dengan Cuma-Cuma (prodeo)

Pada dasarnya setiap mengajukan gugatan di pengadilan, harus terlebih dahulu membayar uang muka biaya perkara, namun dalam hal-hal tertentu dapat berperkara dengan cuma-Cuma, hal ini sebagaimana yang diatur dalam pasal 60 dan 61 Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang pengadilan tata usaha negara, antaralain:

- i. Pasal 60 mengatur bahwa: *“pertama, Penggugat dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan untuk bersengketa dengan cuma-Cuma; kedua, Permohonan diajukan pada waktu penggugat mengajukan gugatannya disertai dengan surat keterangan tidak mampu dari kepala desa atau lurah di tempat kediaman pemohon; ketiga, Dalam keterangan tersebut harus dinyatakan bahwa pemohon itu betul-betul tidak mampu membayar biaya perkara”*
- ii. Pasal 61 mengatur bahwa: *“pertama, Permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 harus diperiksa dan ditetapkan oleh Pengadilan sebelum pokok sengketa diperiksa; kedua, Penetapan ini diambil di tingkat pertama dan terakhir; ketiga, Penetapan Pengadilan yang telah mengabulkan permohonan penggugat untuk*

bersengketa dengan cuma-cuma di tingkat pertama, juga berlaku di tingkat banding dan kasasi”.

- e. Pemeriksaan dengan Acara Singkat (dilakukan dalam Rapat Permusyawaratan/ Prosedur Dismisal)

Pemeriksaan dengan acara singkat diatur dalam Pasal 62 Undang-Undang No. 5 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, yang mengatur:

- 1) Dalam rapat permusyawaratan, Ketua Pengadilan berwenang memutuskan dengan suatu penetapan yang dilengkapi dengan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, dalam hal:
 - a. Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Pengadilan;
 - b. Syarat-syarat gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberi tahu dan diperingatkan;
 - c. Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;
 - d. Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
 - e. Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.
- 2)
 - a. Penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diucapkan dalam rapat permusyawaratan sebelum hari persidangan ditentukan dengan memanggil kedua belah pihak untuk mendengarkannya;
 - b. Pemanggilan kedua belah pihak dilakukan dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan atas perintah Ketua Pengadilan.

- c. Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diajukan perlawanan kepada Pengadilan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah diucapkan
- d. Perlawanan tersebut diajukan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56.
- e. Perlawanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diperiksa dan diputus oleh Pengadilan dengan acara singkat.
- f. Dalam hal perlawanan tersebut dibenarkan oleh Pengadilan, maka penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) gugur demi hukum dan pokok gugatan akan diperiksa, diputus dan diselesaikan menurut acara biasa.
- g. Terhadap putusan mengenai perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum

2. Pemeriksaan Persiapan

Setelah melalui tahap rapat permusyawaratan, maka dilakukan pemeriksaan persiapan terhadap gugatan yang diajukan oleh penggugat. Pemeriksaan persiapan ini diatur dalam Pasal 63 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, yang mengatur bahwa :

- 1) Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas;
- 2) Dalam pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim: (a) wajib memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari; (b) dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

- 3) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a penggugat belum menyempurnakan gugatan, maka Hakim menyatakan dengan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima.
- 4) Terhadap putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat digunakan upaya hukum, tetapi dapat diajukan gugatan baru.

3. Pemeriksaan Permohonan Penangguhan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara

Permohonan penangguhan pelaksanaan keputusan tata usaha negara diatur dalam Pasal 67 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, yang mengatur bahwa:

- 1) Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat;
- 2) Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap;
- 3) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya.
- 4) Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2):
 - a. Dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan;

- b. Tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pem-bangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

4. Pemeriksaan Dengan Acara Cepat

Merujuk pada pasal 98 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, yang mengatur pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Apabila terdapat kepentingan penggugat yang cukup mendesak yang harus dapat disimpulkan dari alasan-alasan permohonannya, penggugat dalam gugatannya dapat memohon kepada Pengadilan supaya pemeriksaan sengketa dipercepat;
- 2) Ketua Pengadilan dalam jangka waktu empat belas hari setelah diterimanya permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengeluarkan penetapan tentang dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan tersebut.
- 3) Terhadap penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat digunakan upaya hukum.

Disamping itu pasal 99 masih dengan Undang-Undang yang sama, mengatur bahwa, antarlain:

- 1) Pemeriksaan dengan acara cepat dilakukan dengan Hakim Tunggal.
- 2) Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1) dikabulkan, Ketua Pengadilan dalam jangka waktu tujuh hari setelah dikeluarkannya penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2) menentukan hari, tempat, dan waktu sidang tanpa melalui prosedur pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63.

- 3) Tenggang waktu untuk jawaban dan pembuktian bagi kedua belah pihak, masing-masing ditentukan tidak melebihi empat belas hari.

Selain pemeriksaan cepat, dalam peradilan tata usaha negara juga dikenal pemeriksaan perkara dengan acara biasa, hal ini sebagai mana yang diatur dalam pasal 68-97 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, yang pada intinya mengatur dalam pemeriksaan dengan acara biasa dilakukan dengan majelis hakim. Hakim ketua sidang membuka sidang dan menyatakan terbuka untuk umum, kecuali menyangkut ketertiban umum atau keselamatan negara, persidangan dapat dinyatakan tertutup untuk umum.

5. Ketidakhadiran Penggugat atau tergugat di persidangan

Berdasarkan Pasal 71 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, apabila tergugat atau kuasanya tidak hadir di persidangan pada hari pertama dan pada hari yang ditentukan dalam panggilan kedua tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, meskipun setiap kali dipanggil dengan patut, sanksinya adalah; 1. Gugatan dinyatakan gugur; 2. Penggugat harus membayar biaya perkara. Namun hal tersebut tidak menghilangkan hak penggugat untuk memasukkan gugatannya sekali lagi sesudah membayar uang muka biaya perkara.

Begitupun dalam pasal 72 masih dengan Undang-Undang yang sama, Jika tergugat atau kuasanya tidak hadir dua kali berturut-turut tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, meskipun telah dipanggil dengan patut, maka Hakim Ketua Sidang dengan surat penetapan meminta atasan tergugat memerintahkan tergugat untuk hadir. Apabila lewat 2 bulan sesudah penetapan dikirimkan tidak ada berita dari atasan tergugat maupun dari tergugat, maka Hakim

Ketua Sidang menetapkan hari sidang berikutnya dan melanjutkan sidang dengan acara biasa tanpa hadirnya tergugat.

6. Perubahan atau pencabutan gugatan dan perubahan jawaban

Pasal 75 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengatur bahwa Penggugat dapat mengubah alasan yang mendasari gugatan hanya sampai dengan replik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat, dan hal tersebut harus dipertimbangkan dengan seksama oleh Hakim. Sedangkan Tergugat dapat mengubah alasan yang mendasari jawabannya hanya sampai dengan duplik, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan penggugat dan hal tersebut harus dipertimbangkan dengan seksama oleh Hakim.

Namun untuk pencabutan gugatan, Penggugat dapat sewaktu-waktu mencabut gugatannya sebelum tergugat memberikan jawaban. Apabila tergugat sudah memberikan jawaban atas gugatan itu, pencabutan gugatan, oleh penggugat akan dikabulkan oleh Pengadilan hanya apabila disetujui tergugat, hal ini sebagaimana yang diatur dalam pasal 76 Undang-Undang Aquo.

7. Intervensi

Intervensi yang diatur dalam Pasal 83 dan Pasal 118 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, adalah ikut sertanya pihak lain ke dalam sengketa. Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa hakim, dapat masuk dalam sengketa Tata Usaha Negara.

- 1) Pihak ketiga dengan kemauan sendiri ingin mempertahankan atau membela hak dan kepentingannya agar ia jangan sampai dirugikan oleh putusan pengadilan dalam sengketa yang sedang berjalan. Untuk itu ia harus mengajukan permohonan, bila permohonannya diterima maka ia disebut Penggugat Intervensi.
- 2) Adakalanya masuknya pihak ketiga dalam proses perkara yang sedang berjalan karena permintaan salah satu pihak (Penggugat atau Tergugat). Bila yang meminta pihak penggugat maka pihak ketiga tadi menjadi Penggugat II Intervensi. Dan sebaliknya bila yang meminta pihak tergugat maka pihak ketiga tadi menjadi tergugat II Intervensi.
- 3) Masuknya pihak ketiga ke dalam proses perkara yang sedang berjalan dapat terjadi atas prakarsa hakim yang memeriksa perkara tersebut.

8. Pembuktian

Dalam Pasal 100 sampai dengan Pasal 106 UUPTUN disebutkan alat-alat bukti yang dapat diajukan adalah:

- 1) Surat, dalam Pasal 101 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara mengatur bahwa Surat sebagai alat bukti terdiri atas tiga jenis, yaitu:
 - a. Akta otentik, yaitu surat yang dibuat oleh atau di hadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.
 - b. Akta di bawah tangan, yaitu surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti

tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.

c. Surat-surat lainnya yang bukan akta.

2) Keterangan Ahli (*expertise*)

Pasal 102 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara mengatur bahwa Keterangan ahli (sering disebut dengan saksi ahli) adalah pendapat orang yang diberikan di bawah sumpah dalam persidangan tentang hal yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya. Seseorang yang tidak boleh didengar sebagai saksi berdasarkan Pasal 88 tidak boleh memberikan keterangan ahli. Mereka adalah:

- i. Keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat kedua dari salah satu pihak yang bersangkutan.
- ii. Isteri atau suami salah seorang pihak yang bersengketa, meskipun sudah bercerai.
- iii. Anak yang belum berusia 17 tahun.
- iv. Orang sakit ingatan.

Atas permintaan kedua belah pihak atau salah satu pihak atau karena jabatannya Hakim Ketua Sidang dapat menunjuk seseorang atau beberapa orang ahli. Seorang ahli dalam persidangan harus memberi keterangan baik dengan surat maupun dengan lisan, yang dikuatkan dengan sumpah atau janji menurut kebenaran sepanjang pengetahuannya yang sebaik-baiknya.

3) Keterangan Saksi

Pasal 104 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, menentukan Keterangan saksi dianggap sebagai alat bukti apabila keterangan itu berkenaan dengan hal yang dialami, dilihat, atau didengar oleh saksi sendiri. Dengan demikian pendapat, anggapan, atau keterangan

yang diperoleh dari orang lain menjadi tidak relevan dijadikan kesaksian saksi. Dalam hukum acara perdata dikenal asas unus testis nullus testis (seorang saksi bukan saksi), oleh karenanya harus didukung alat bukti lainnya (Zairin Harahap, :131)

4) Pengakuan Para Pihak

Pasal 105 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, menentukan Pengakuan para pihak tidak dapat ditarik kembali kecuali berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima oleh Hakim. Darwan Prinst mengatakan pengakuan itu dapat ditarik kembali bila terbukti bahwa pengakuan itu adalah akibat dari suatu kesatuan atau kekeliruan mengenai hal-hal yang terjadi. Selanjutnya pengakuan para pihak ini dapat diberikan secara lisan maupun tertulis.

5) Pengetahuan Hakim

Merujuk pada pasal 106 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, mendefenisikan Pengetahuan Hakim adalah hal yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya. Menurut Wirjono Prodjodikoro, yang dimaksud dengan pengetahuan hakim adalah hal yang dialami oleh hakim sendiri selama pemeriksaan perkara dalam sidang (Wirjono Prodjodikoro, 1982: 125). Pengetahuan hakim ini harus obyektif, tidak berpihak pada salah satu pihak, sehingga pengetahuan hakim tersebut dipergunakan oleh hakim untuk kepentingan salah satu pihak saja, dengan berlindung dibalik alat bukti pengetahuan hakim itu. Untuk menjaga keobyektifan pengetahuan hakim ini, maka hakim tidak boleh mengenyampingkan alat-alat bukti yang lain.

9. Beban Pembuktian

Dalam Pasal 107 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara ditentukan Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian beserta penilaian pembuktian, dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim: Hakim pengadilan tata usaha negara dapat menentukan sendiri:

- i. Apa yang harus dibuktikan;
- ii. Siapa yang harus dibebani pembuktian, hal apa yang harus dibuktikan oleh pihak yang berperkara dan hal apa saja yang harus dibuktikan oleh hakim sendiri;
- iii. Alat bukti mana saja yang diutamakan untuk dipergunakan dalam pembuktian;
- iv. Kekuatan pembuktian bukti yang diajukan.

10. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 97 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, yang mengatur sebagai berikut:

- i. Dalam hal pemeriksaan sengketa sudah diselesaikan, kedua belah pihak diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan masing-masing;
- ii. Setelah kedua belah pihak mengemukakan kesimpulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), maka Hakim Ketua Sidang menyatakan bahwa sidang ditunda untuk memberikan kesempatan kepada Majelis Hakim bermusyawarah dalam ruang;
- iii. Putusan dalam musyawarah majelis yang dipimpin oleh Hakim Ketua Majelis merupakan hasil permufakatan bulat, kecuali jika setelah diusahakan dengan

- sungguhsungguh tidak dapat dicapai permufakatan bulat, putusan diambil dengan suara terbanyak;
- iv. Apabila musyawarah majelis sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) tidak dapat menghasilkan putusan, permusyawaratan ditunda sampai musyawarah majelis berikutnya;
 - v. Apabila dalam musyawarah majelis berikutnya tidak dapat diambil suara terbanyak, maka suara terakhir Hakim Ketua Majelis yang menentukan.
 - vi. Putusan Pengadilan dapat dijatuhkan pada hari itu juga dalam sidang yang terbuka untuk umum, atau ditunda pada hari lain yang harus diberitahukan kepada kedua belah pihak;
 - vii. Putusan Pengadilan dapat berupa: gugatan ditolak; gugatan dikabulkan; gugatan tidak diterima; gugatan gugur.
 - viii. 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.
 - ix. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) berupa:
 - a. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan;
 - b. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru;
 - c. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Pasal 3.
 - x. Kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dapat disertai pembebanan ganti rugi.

- xi. Dalam hal putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (8) menyangkut kepegawaian, maka di samping kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (9) dan ayat (10), dapat disertai pemberian rehabilitasi.

11. Pelaksanaan/Eksekusi Isi Putusan

Dalam Pasal 115 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara ditentukan bahwa hanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang dapat dilaksanakan. Lebih lanjut pelaksanaan putusan pengadilan tata usaha negara diatur dalam Pasal 116 masih dalam UU yang sama, dimana ia menngatur bahwa:

- i. Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah ketua pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambatlambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja;
- ii. Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.
- iii. Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana

- dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut.
- iv. Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif.
 - v. Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
 - vi. Di samping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan.
 - vii. Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

12. Upaya-Upaya Hukum:

Dalam hal terdapat pihak yang tidak puas akan suatu putusan pengadilan tata usaha negara, maka pihak yang bersangkutan dapat melakukan beberapa upaya hukum, Seperti:

- i. Banding

Dalam Pasal 122 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, disebutkan bahwa terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dimintakan pemeriksaan banding oleh

penggugat atau tergugat kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Sedangkan tenggang waktu mengajukan upaya hukum banding adalah 14 (empat belas) hari setelah putusan pengadilan itu diberitahukan kepadanya secara sah. Dalam Pasal 123 UUPTUN disebutkan:

- 1) Permohonan pemeriksaan banding diajukan secara tertulis oleh pemohon atau kuasanya yang khusus dikuasakan untuk itu kepada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan tersebut dalam tenggang waktu empat belas hari setelah putusan Pengadilan itu diberitahukan kepadanya secara sah.
- 2) Permohonan pemeriksaan banding disertai pembayaran uang muka biaya perkara banding lebih dahulu, yang besarnya ditaksir oleh Panitera.

ii. Kasasi

Mengenai upaya hukum kasasi diatur dalam Pasal 131 Undang-Undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan sebagai berikut:

- a. Terhadap putusan tingkat terakhir Pengadilan dapat dimohonkan pemeriksaan kasasi kepada Mahkamah Agung.
- b. Acara pemeriksaan kasasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) Undang-undang tentang Mahkamah Agung (UUMA).

Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi mengadili perkara yang memenuhi syarat untuk diajukan kasasi, kecuali perkara yang oleh undang-undang ini dibatasi pengajuannya. Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud adalah perkara tata usaha negara yang obyek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah

yang bersangkutan. Artinya, ketentuan ini tidak termasuk keputusan pejabat tata usaha negara yang berasal dari kewenangan yang tidak diberikan kepada daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

iii. Peninjauan Kembali

Menurut pasal 132 Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara, mengatur bahwa:

- a. Terhadap putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.
- b. Acara pemeriksaan peninjauan kembali sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan menurut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Dalam pemeriksaan peninjauan kembali perkara yang diputus oleh pengadilan di lingkungan peradilan agama atau oleh pengadilan di lingkungan peradilan tata usaha negara, digunakan hukum acara peninjauan kembali yang tercantum dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 75. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Agung. Dalam Pasal 67 UUMA disebutkan alasan-alasan mengajukan permohonan peninjauan kembali:

- a. Apabila putusan didasarkan pada suatu kebohongan atau tipu muslihat pihak lawan yang diketahui setelah perkaranya diputus atau didasarkan pada bukti-bukti yang kemudian oleh hakim pidana dinyatakan palsu;
- b. Apabila setelah perkara diputus, ditemukan surat-surat bukti yang bersifat menentukan yang pada waktu perkara diperiksa tidak dapat ditemukan;

- c. Apabila telah dikabulkan suatu hal yang tidak dituntut atau lebih dari pada yang dituntut;
- d. Apabila mengenai sesuatu bagian dari tuntutan belum diputus tanpa dipertimbangkan sebab-sebabnya;
- e. Apabila antara pihak-pihak yang sama mengenai suatu soal yang sama, atas dasar yang sama oleh Pengadilan yang sama atau sama tingkatnya telah diberikan putusan yang bertentangan satu dengan yang lain;
- f. Apabila dalam suatu putusan terdapat suatu kekhilafan Hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

Berdasarkan Pasal 69 Undang-Undang Mahkamah Agung, tenggang waktu pengajuan permohonan peninjauan kembali yang didasarkan atas alasan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 67 adalah 180 (seratus delapan puluh) hari untuk:

- a. Yang disebut pada huruf a sejak diketahui kebohongan atau tipu muslihat atau sejak putusan Hakim pidana memperoleh kekuatan hukum tetap, dan telah diberitahukan kepada para pihak yang berperkara;
- b. Yang disebut pada huruf b sejak ditemukan surat-surat bukti, yang hari serta tanggal ditemukannya harus dinyatakan di bawah sumpah dan disahkan oleh pejabat yang berwenang;
- c. Yang disebut pada huruf c, d, dan f sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada para pihak yang berperkara;
- d. Yang tersebut pada huruf e sejak putusan yang terakhir dan bertentangan itu memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diberitahukan kepada pihak yang berperkara.

BAB IX

ADMINISTRASI NEGARA DAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

A. PENGERTIAN ADMINISTRASI NEGARA

Membahas mengenai hukum administrasi negara perlu dipahami perbedaan antara administrasi negara dengan hukum administrasi negara, untuk memahami apa yang dimaksud dengan administrasi negara, mari kita lihat beberapa pendapat dibawah ini:

- i. Pradjudi Atmosudirdjo mengatakan bahwa Administrasi Negara adalah fungsi bantuan penyelenggaraan dari pemerintah, artinya pemerintah (pejabat) tidak dapat menunaikan tugas-tugas dan kewajibannya tanpa administrasi negara. Fungsi Administrasi Negara mempunyai 2 (dua) arti ;
 - a. Administrasi Negara adalah administrasi dari Negara sebagai organisasi. Dalam pengertian ini di Indonesia dijalankan oleh Presiden sebagai pemerintah merangkap sebagai administrator negara dengan memimpin suatu aparatur negara.
 - b. Administarsi Negara adalah administarai yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan. Di Indonesia hal ini dijalankan oleh pejabat negara yang disertai pimpinan dan tanggungjawab atas suatu kesatuan organisasi kenegaraan.

- ii. Utrecht menganggap bahwa Administrasi Negara adalah gabungan jabatan-alat administrasi yang di bawah pimpinan pemerintah (presiden dibantu oleh menteri-menteri) yang melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah, bagian/fungsi administrasi yang tidak ditugaskan kepada badan-badan yudikatif, legislatif dan badan pemerintahan dari persekutuan-persekutuan hukum yang lebih rendah dari negara yaitu badan-badan pemerintahan dari persekutuan hukum daerah swatantra I dan II dan daerah istimewa (Philipus M. Hadjon dkk, 1994 : 24)
- iii. Dwight Waldo mengatakan bahwa Administrasi Negara mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu ;
 - a. Administrasi Negara adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan pemerintahan.
 - b. Administrasi Negara adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

B. PENGERTIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Pada dasarnya definisi Hukum Administrasi Negara sangat sulit untuk dapat memberikan suatu definisi yang dapat diterima oleh semua pihak, mengingat Ilmu Hukum Administrasi Negara sangat luas dan terus berkembang mengikuti arah pengolahan/penyelenggaraan suatu Negara. Namun untuk kepentingan mereka yang sedang belajar hukum dipandang perlu adanya sebuah definisi terkait Hukum Administrasi Negara, oleh karena itu beberapa ahli hukum memberikan definisi sebagai berikut:

- i. Oppen Hein mengartikan, Hukum Administrasi Negara sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara.
- ii. J.H.P. Beltefroid, Hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan aturan-aturan tentang cara bagaimana alat-alat pemerintahan dan badan-badan kenegaraan dan majelis-majelis pengadilan tata usaha hendak memenuhi tugasnya.
- iii. Logemann, Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat dari norma-norma yang menguji hubungan Hukum Istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat administrasi Negara melakukan tugas mereka yang khusus.
- iv. L.J. Van Apeldoorn, Hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan aturan yang hendaknya diperhatikan oleh para pendukung kekuasaan penguasa yang disertai tugas pemerintahan itu.
- v. E. Utrecht, Hukum Administarsi Negara adalah menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan agar memungkinkan para pejabat pemerintahan Negara melakukan tugas mereka secara khusus.

Berdasarkan beberapa defenisi Hukum Administrasi Negara diatas, maka sederhanya Hukum Administrasi Negara cabang hukum yang mengatur hubungan antara pemerintah (administrasi negara) dengan warga negara serta hubungan antara entitas administrasi negara itu sendiri. Hal ini meliputi kerangka hukum yang mengatur pendirian, organisasi, kegiatan, tugas, kewenangan, dan tanggung jawab entitas administrasi

negara, termasuk lembaga pemerintah, departemen, kantor pemerintah, badan publik, dan lain sebagainya.

C. RUANG LINGKUP HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Ruang lingkup Hukum Administarsi Negara menurut Van Vallen Hoven dalam bukunya yang berjudul "*Omtrek van het administratiefrecht*" memberikan skema tentang hukum administrasi Negara didalam kerangka hukum seluruhnya sebagai berikut:

- a. Hukum Pemerintah / Bestuur recht
- b. Hukum Peradilan yang meliputi : Hukum Acara Pidana, Hukum Acara Perdata, Hukum Peradilan Administrasi Negara.
- c. Hukum Kepolisian
- d. Hukum Proses Perundang-undangan / Regelaarsrecht.

Di Indonesia sendiri, menurut Prajudi Atmosudirdjo ruang lingkup Hukum Administrasi Negara Meliputi:

- a. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum daripada Administrasi Negara.
- b. Hukum tentang organisasi dari Administrasi Negara
- c. Hukum tentang aktifitas-aktifitas dari Administrasi Negara yang bersifat yuridis.
- d. Hukum tentang sarana-sarana dari Administrasi Negara terutama mengenai kepegawaian Negara dan keuangan Negara.
- e. Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah dan wilayah yang dibagi menjadi : Hukum Administrasi Kepegawaian, Hukum Administrasi Keuangan, Hukum Administrasi Materiil, Hukum Administrasi Perusahaan Negara, Hukum tentang Peradilan Administrasi Negara.

D. HUBUNGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DENGAN HUKUM LAINNYA

1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara

Menurut Van Vollen Hoven, Hukum Tata Negara adalah keseluruhan peraturan hukum yang membentuk alat-alat perlengkapan negara dan menentukan kewenangan alat-alat perlengkapan negara tersebut. Hukum administrasi adalah keseluruhan ketentuan yang mengikat alat-alat perlengkapan negara, baik tinggi maupun rendah, setelah alat-alat itu akan menggunakan kewenangan-kewenangan ketatanegaraan. Sedikit berbeda, menurut Prajudi Atmosudirdjo hukum administrasi negara adalah hukum yang secara khas mengenai seluk beluk daripada Administrasi Negara, dan terdiri dari dua tingkatan. Hukum Administrasi Negara Heteronom yang bersumber pada UUD RI Tahun 1945, TAP MPR, dan UU adalah hukum yang mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi Negara. Hukum Administrasi Negara Otonom adalah hukum operasional yang diciptakan oleh Pemerintah dan Administrasi Negara itu sendiri.

2. Hubungan Hukum Administrasi Negara Dengan Hukum Privat dan Hukum Pidana

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Privat dan Hukum Pidana, Hukum Administrasi materiil terletak diantara hukum privat dan hukum pidana. Hukum pidana berisi norma-norma yang begitu penting bagi kehidupan masyarakat sehingga penegakan norma-norma tersebut tidak diserahkan kepada pihak partikelir tetapi harus dilakukan oleh penguasa. Hukum privat berisi norma-norma yang penegakannya dapat diserahkan kepada pihak partikelir. Diantara kedua bidang hukum itu terletak hukum administrasi (hukum antara).

BAB X

PENEGAKAN NORMA HUKUM

ADMINISTRASI NEGARA

A. KONSEP PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Konsep penegakan norma Hukum Administrasi Negara atau yang dalam kepustakaan Hukum Administrasi Nrgara di Belanda dikenal dengan sebutan: “Eenzijdige Handhaving Rech door Overheid” merupakan kewenangan administrasi negara untuk meluruskan terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi negara guna mengakhiri pelanggaran tersebut dengan melakukan suatu tindakan nyata. Penegakan hukum administrasi negara menurut P. Nicolai dan kawan-kawan berisi:

- 1) Pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu.
- 2) Penerapan kewenangan sanksi pemerintahan. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

Dalam pelaksanaan hukum bisa terjadi pelanggaran hukum, karena itu perlu dilaksanakan penegakan hukum (law enforcement) sebagai bagian dari yurisdiksi negara. Ada tiga hal penting dalam penegakan hukum yang perlu mendapat perhatian sungguh-sungguh, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Penegakan hukum terdiri dari pihak-pihak yang membuat peraturan perundang-undangan, yaitu

badan legislatif dan pemerintah, dan pihak-pihak yang menerapkan hukum, seperti kepolisian, kejaksaan, pengacara, masyarakat, dan kehakiman. Tujuan dari penegakan norma hukum administrasi negara adalah terwujudnya tertib hukum (legal order) dalam rangka melindungi kepentingan umum. Dalam Hukum Administrasi Negara, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan Hukum Administrasi Negara tertulis dan tidak tertulis. Pada umumnya, memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menetapkan norma-norma Hukum Administrasi Negara tertentu, diiringi pula dengan memberikan kewenangan untuk menegakkan norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma itu melalui penerapan sanksi bagi mereka yang melanggar norma-norma hukum administrasi negara tersebut.

B. SANKSI ADMINISTRASI

Sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dengan warga negara dan yang dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga, yaitu tanpa perantara kekuasaan peradilan, tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri. Ketika warga negara melalaikan kewajiban yang timbul dalam hubungan hukum administrasi, maka pihak lawan (pemerintah) dapat mengenakan sanksi tanpa perantara hakim.

Ditinjau dari segi sasarannya, dikenal tiga jenis sanksi, yaitu sanksi reparatoir, sanksi punitif dan sanksi regresif. Sanksi reparatoir diartikan sebagai sanksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan kondisi hukum.

Dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran, sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang. Dan sanksi regresif adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.

Kalau dilihat dari jenis-nya sanksi hukum administrasi negara diklasifikasi menjadi beberapa macam, antarlain:

1. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang*)

Paksaan pemerintahan adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi memperbaiki keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Bestuursdwang merupakan suatu bentuk eksekusi yang nyata dalam pelaksanaannya tanpa harus ada perantara dari hakim dan biaya pelaksanaannya dibebankan pada pelanggar. Unsur-unsur paksaan pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a. Berkaitan dengan pengakhiran situasi yang bertentang dengan ketentuan undang-undang;
- b. Menyangkut kewenangan mandiri pemerintahan, artinya tidak dibutuhkan putusan hakim terlebih dahulu;
- c. Pemerintah boleh menentukan sendiri apakah sebagai sanksi atas pelanggaran akan diterapkan paksaan pemerintahan ataukah tidak;
- d. Penerapan paksaan pemerintahan dapat dilakukan atas biaya si pelanggar;
- e. Pelaksanaan paksaan pemerintahan harus didahului dengan surat peringatan;

2. Penarikan Kembali Keputusan yang Menguntungkan (izin, pembayaran, dan subsidi)

Penarikan kembali suatu Keputusan TUN yang menguntungkan adalah pencabutan suatu Keputusan TUN yang memberikan keuntungan kepada pihak penerima suatu Keputusan TUN yang dinilai telah melanggar syarat-syarat tertentu sebagai dasar berlakunya Keputusan TUN tersebut. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali atau tidak berlaku lagi ketetapan terdahulu. Terdapat 2 (dua) hal yang pada umumnya menjadi alasan penarikan kembali suatu KTUN:

- a. Pihak penerima KTUN tidak mematuhi syarat-syarat/pembatasan-pembatasan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan izin, subsidi atau pembayaran.
- b. Pihak penerima KTUN pada waktu mengajukan permohonan izin, subsidi atau pembayaran telah memberikan data yang tidak benar.

3. Denda Administrasi

Sanksi administrasi yang berbentuk denda administrasi atau disebut pula denda pemerintahan (*bestuursboete*) dapat dijelaskan sebagai pembebanan kewajiban yang dilakukan oleh pemerintah (terhadap seseorang) untuk membayar sejumlah uang sebagai hukuman karena melanggar peraturan. Denda pemerintahan, sebagaimana paksaan pemerintahan dan uang paksa, ditetapkan dalam keputusan.

4. Uang Paksa

Uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karenan tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau

tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga. Pengenaan uang paksa merupakan alternatif untuk tindakan nyata, yang berarti sebagai sanksi subsidiaire dan dianggap sebagai sanksi reparatoir. Selain sanksi administrasi tersebut masih terdapat sanksi hukum lainnya, yakni sanksi pidana dan/atau perdata. Sesuai dengan hakikat sanksi dalam hukum administrasi maka sanksi pidana dan/atau sanksi perdata dapat diterapkan bersama-sama sanksi administrasi. Di dalam hukum administrasi tidak berlaku *asas nebis in idem*. Sekalipun begitu, perlu diperhatikan asas-asas berikut:

- a. *Asas ne bis vexari*: Makna asas ini adalah terdapat sanksi-sanksi yang sejenis dan tujuannya sama, tidak boleh diterapkan secara bersama-sama dengan uang paksa. Sebab uang paksa merupakan alternatif terhadap sanksi lain, yakni paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*).
- b. *Asas Keseimbangan*: Asas ini bermakna berkenaan dengan kepatutan dalam mengenakan sanksi. Dalam hukum administrasi penegakan sanksi diwujudkan dalam bentuk keputusan administrasi negara. Dalam hal ini sanksi berfungsi sebagai sarana untuk menegakkan hukum (*handhavingsbeschikkingen*). Sanksi dalam hukum perizinan pada umumnya diwujudkan berupa pembatalan atau penarikan kembali terhadap izin. Karena itu persoalan penerapan sanksi dan persoalan pembatalan/penarikan kembali suatu izin (izin) merupakan hal yang serupa meskipun tidak persis sama.

BAB XI

NEGARA HUKUM DAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

A. KONSEP NEGARA HUKUM

Ide Negara hukum adalah gagasan mengenai suatu bentuk Negara ideal yang selalu diidam-idamkan oleh manusia agar diwujudkan dalam kenyataan, meskipun manusia selalu gagal dalam mewujudkan gagasan ini dalam kehidupan nyata. Ide (gagasan) Negara hukum lahir sebagai hasil peradaban manusia karena ide Negara hukum merupakan produk budaya. Ide Negara hukum lahir dari proses dialektika budaya sebab ide Negara hukum lahir sebagai antithesis suatu proses pengumpulan manusia terhadap kesewenang-wenangan penguasa (raja) sehingga ide Negara hukum mengandung semangat revolusioner yang menentang kesewenang-wenangan penguasa (Hotman P, 2010:8).

Gagasan Negara hukum terutama sekali menempatkan pusat aktivitas Negara bukan pada orang melainkan pada sistem yang mengikat dan membatasi aktivitas penyelenggara negara. Menurut Bintan R. Saragih, dalam Negara hukum, Negara harus diatur secara tegas melalui aturan hukum. Pada umumnya, pengertian Negara hukum merujuk pada Negara di mana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri (Ahsin Thohari, 2016:10).

Istilah Negara hukum merupakan terjemahan istilah “*rechstaat*”. Selain memakai istilah “*rechstaat*”, juga lazim menggunakan istilah “*the rule of law*” untuk mengartikan Negara hukum. Belanda dan Jerman lazim menggunakan istilah “*rechstaat*”, Inggris memakai “*the rule of law*”, Perancis menggunakan “*etat de droit*” dan Amerika Serikat “*government of law, but not man*”. Istilah *rechstaat* dan istilah *etat de droit* dikenal di Negara Eropa Kontinental, sedangkan *the rule of law* dikenal di Negara Anglo Saxon. Adapun istilah *Socialist Legality* dikenal di Negara yang berpaham komunis. Dikalangan pakar hukum tata Negara Indonesia juga menggunakan istilah hukum yang beragam (BAchtiar. 2015:31).

Secara lebih sederhana, Joeniarto menyatakan bahwa Negara hukum adalah Negara yang tindakan penguasanya harus dibatasi oleh hukum yang berlaku. Sementara itu, Soediman Kartohadiprojo yang menyatakan bahwa Negara hukum adalah Negara yang orang-orang didalamnya dijamin sebaik-baiknya oleh hukum. Inti dari pengertian Negara hukum yang disampaikan yaitu menekankan tentang tunduknya penguasa terhadap hukum sebagai esensi dari Negara hukum.

Menurut F.R Bothink, sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, Negara hukum adalah “*de staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*” (bahwa Negara, yang kebebasan kehendak pemegang kekuasaannya dibatasi oleh ketentuan hukum). Sedangkan A. Hamid S. Attamimi sebagaimana mengutip pendapat Burkens, mengatakan bahwa “Negara hukum secara sederhana adalah Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan Negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.

Sementara, Sudargo Gautama secara lebih detail mengontruksikan pengertian Negara hukum sebagai murapakan Suatu Negara, dimana perseorangan mempunyai hak terhadap Negara, di mana hak-hak asasi manusia diakui oleh undang-undang, di mana untuk merealisasikan perlindungan hak-hak ini kekuasaan Negara dipisah-pisahkan hingga badan penyelenggara Negara, badan pembuatan undang-undang dan badan-badan peradilan yang bebas kedudukannya, untuk dapat memberi perlindungan semestinya kepada setiap orang yang merasa hak-haknya dirugikan, walaupun andaikata hal ini terjadi oleh alat Negara sendiri.

Secara historis, pemikiran tentang Negara hukum dikembangkan oleh filsuf yunani kuno seperti Plato dan Aristoteles. Plato pada awalnya mencita-citakan pemerintahan yang terbaik hanya dapat dilakukan jika dipimpin oleh seorang filsuf karena hanya filsuf lah yang mengetahui hakikat kebenaran. Namun, pendapat itu bergeser karena menurut Plato, pemerintahan yang ideal tersebut sulit diwujudkan. Dalam bukunya "Politikos", Plato menguraikan bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya ada dua macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan, yaitu pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum dan pemerintahan yang dibentuk tidak melalui jalan hukum.

Konsep Negara hukum Menurut Aristoteles adalah Negara yang berdiri atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga Negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup warga negaranya sehingga perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga Negara yang baik. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam Negara sebenarnya bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil,

sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja (Ali Marwan,2017:11).

Secara umum terdapat dua konsep negara hukum yang sangat terkenal dan banyak diimplementasikan oleh negara-negara di seluruh dunia yaitu, konsep negara hukum "*Rechtsstaat*" oleh Julius Sthal dan "*Role of Law*" oleh A.V. Dicey. Menurut J. Sthal, negara hukum seharusnya menerapkan beberap unsur dalam penyelenggaraan pemerintahanya, seperti: (i) Pengakuan dan Perlindungan terhadap hak asasi manusia, (ii) Pembagian Kekuasaan Pemerintahan, (iii) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang, (iv) adanya lembaga peradilan administrasi negara (M. Tahir Azhari,2010:90).

Sedangkan menurut A.V. Dicey, konsep negara hukum meliputi beberapa komponen yaitu, (i) adanya supermasi hukum, artinya hukum sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara, (ii) *equality before the law*, artinya setiap orang memiliki kedudukan serta hak yang sama di depan hukum dan pemerintahan, (iii) *due proses of law*, artinya setiap pelanggaran yang terjadi haruslah diproses sebagaimana hukum mengaturnya.

B. ASAS-ASAS NEGARA HUKUM

Menurut Schelten, adapun asas-asas yang harus diterapkan dalam mengimplementasi konsep negara hukum, seperti (Ali Marwan, Opcit:14) :

- i. Adanya Kepastian Hukum, asas ini terdiri dari asas legalitas, undang-undang mengatur tindakan penguasa sedemikian rupa sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan, undang-undang tidak dapat berlaku surut, hak asasi dijamin dengan undang-undang, pengadilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya;

- ii. Asas persamaan yang terdiri atas tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti materil, adanya pemisahan kekuasaan;
- iii. Asas demokrasi yang terdiri dari hak untuk memilih dan dipilih warga Negara, peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan parlemen, parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
- iv. Asas pemerintahan untuk rakyat yaitu (1) hak asasi dijamin dengan undang-undang dasar, (2) pemerintah secara efektif dan efisien.

Disamping itu, lebih lengkap lagi menurut Jimly Asshiddiqie mengemukakan beberapa prinsip negara hukum, antarlain (Jimly Asshiddiqie, 2018: 50)

- i. Supremasi hukum (*supremacy of law*). Prinsip ini bukan hanya membutuhkan pengakuan secara normatif, tetapi juga empiric. Pengakuan normatif terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hierarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan pengakuan empiric terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum;
- ii. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Dalam prinsip ini, terkandung pengertian bahwa bukan hanya setiap orang memiliki kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan tetapi juga bahwa setiap sikap dan tindakan diskriminatif adalah sikap dan tindakan terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara untuk mempercepat perkembangan kelompok tertentu (*affirmative action*);
- iii. Asas legalitas (*deu process of law*). Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Perundang-undangan

tersebut harus ada dan beraku terlebih dahulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Artinya, setiap perbuatan administratif harus berdasarkan rules and procedure. Agar hal ini tidak menjadikan birokrasi terlalu kaku, maka diakui pula keberlakuan asas *friesermessen* yang memungkinkan para pejabat admisnitasi Negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleidregels* atau policy rules yang berlaku internal dalam rangka menjalankan tugas yang dibebankan oleh peraturan yang sah;

- iv. Pembatasan kekuasaan. Maksudnya, ada pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertical atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Tujuannya untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme check and balance antar cabang-cabang kekuasaan Negara.
- v. Organ-organ eksekutif independen. Prinsip ini merujuk pada pengaturan adanya lembaga pendukung yang bersifat independen dalam rangka pembatasan kekuasaan, misalnya bank sentral, organisasi tentara, kepolisian dan kejaksaan serta lembaga-lembaga baru seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Ombudsman, Komisi Penyiaran Indonesia dan lain-lain. Sifat independen dair lembaga-lembaga tadi menjadi penting sebagai jaminan bahwa demokrasi tidak akan disalahgunakan oleh pemerintah.
- vi. Peradilan bebas dan tidak memihak. Hakim tidak boleh memihak kepada siapapun kecuali kepada kebenaran dan keadilan. Juga tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun, baik untuk kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan

uang (ekonomi). Untuk itu, tidak boleh ada intervensi terhadap putusan pengadilan;

- vii. Peradilan tata usaha Negara. Keberadaan peradilan tata usaha Negara secara khusus disebut sebagai bagian dari kekuasaan peradilan. Ia juga terikat pada prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak, karena dalam Negara hukum harus terbuka kesempatan bagi warga Negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi yang menjadi kompetensi peradilan tat usaha Negara. Artinya, dengan adanya peradilan ini, hak-hak warga Negara yang terancam terlangar oleh keputusan pejabat administrasi Negara, sebagai pihak yang berkuasa, akan menjamin dari adanya pelanggaran itu. Tetapi, keberadaan pengadilan ini harus diikuti oleh jaminan bahwa putusannya ditaati oleh pejabat administrasi Negara;
- viii. Peradilan tata Negara. Negara hukum modern juga lazim mengadopsi gagasan pembentukan mahkamah konstitusi. Tujuannya, memperkuat sistem check and balances antara cabang-cabang kekuasaan Negara untuk menjamin demokrasi;
- ix. Perlindungan hak asasi manusia. Jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia ini harus disertai dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Terbentuknya Negara tidak boleh mengurangi arti dan makna kebebasan dasar dan hak asasi. Dengan kata lain, jika di suatu Negara hak asasi manusia terabaikan atau pelanggaran terhadapnya tidak dapat diatasi secara adil, maka Negara itu tidak dapat disebut sebagai Negara hukum dalam arti yang sesungguhnya;
- x. Bersifat demokratis (*democratische verhtstaat*). Prinsip dmeokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran-peran masyarakat dalam proses pengambilan keputusan

kebenaran dipraktikkan, sehingga peraturan perundang-undangan diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum tidak boleh dibuat hanya untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan untuk keadilan bagi semua orang. Dengan kata lain, Negara hukum yang dikembangkan bukanlah absolute rechtstaat tetapi democratische rechtstaat;

- xi. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (welfare rechtstaat). Maksudnya, cita-cita hukum itu, baik yang dilembagakan melalui gagasan Negara hukum maupun gagasan Negara demokrasi, dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum;
- xii. Transparansi dan kontrol sosial. Maksudnya, harus ada transparansi dan kontrol sosial terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Kebutuhan akan adanya partisipasi langsung dikarenakan mekanisme perwakilan di parlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat.

BAB XII

ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

A. PENGERTIAN ADMINISTRASI

Istilah Administrasi Negara berasal dari bahasa latin *administrare* yang dalam bahasa Belanda diartikan sama dengan *besturen* yang berarti fungsi pemerintah. Beberapa pendapat tentang pengertian administrasi, antarlain (Subekti R & anggreani, Op cit:110)

- 1) Menurut J. Wajong, kata *adminsitrasi* sama dengan pengendalian atau memerintah (*to direct, to manage, bestaken, be wind voeren atau beheren*) yang merupakan suatu proses yang meliputi :
 - a. Merencanakan dan merumuskan kebijakan politik pemerintah (*Formulation of Policy*).
 - b. Melaksanakan kebijakan politik yang telah ditetapkan oleh pemerintah dengan cara: (i) menyusun organisasi dengan menyiapkan alat-alat yang diperlukan; (ii) memimpin organisasi agar tercapai tujuan.
- 2) Prajudi Atmosudirjo, mengklasifikasikan administrasi menjadi beberapa macam, yaitu:
 - a. Ilmu Administrasi Publik, yang meliputi: Ilmu Administrasi Negara Umum, Ilmu Administrasi Daerah, Ilmu Administrasi Negara Khusus;
 - b. Ilmu Administrasi Negara Privat yang terdiri dari : Ilmu Administrasi Niaga, Ilmu Administrasi Non-Niaga.

- 3) R.D.H Kusumaatmadja, menurutnya administrasi negara memiliki dua arti, yaitu:
- a. Dalam arti sempit: administrasi adalah kegiatan tulis menulis, mencatat dalam setiap kegiatan atau tata usaha.
 - b. Dalam arti luas: administrasi adalah kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

B. ADMINISTRASI NEGARA

Menurut Utrecht, Administrasi Negara adalah gabungan jabatan (aparatur/alat) administrasi yang dibawah pimpinan pemerintah (Presiden dan para Menteri) melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah (tugas pemerintah) yang tidak diserahkan pada badan pembentuk peraturan perundang-undangan dan kehakiman. Sementara Waldo memberikan dua definisi terkait administrasi negara yaitu: Pertama, Publik administrasi adalah suatu pengorganisasian dan manajemen dari manusia dan alat perlengkapannya untuk mencapai tujuan dari pemerintah; Kedua, Publik administrasi adalah suatu seni dan ilmu dari manajemen dalam menyelenggarakan kepentingan Negara.

Sementara menurut Prajudi A, yang dimaksud dengan Administrasi Negara adalah meliputi: Perencanaan, Pengaturan tidak bersifat Undang-undang, Tata Pemerintahan yang bersifat melayani, Kepolisian yang bersifat menjaga dan mengawasi tata tertib, Penyelesaian perselisihan secara administrative, Pembangunan dalam penertiban lingkungan hidup, Tata Usaha Negara yang dilakukan oleh kantor-kantor pemerintah, Penyelenggaraan usaha-usaha Negara, yang dilakukan oleh dinas-dinas, dan perusahaan-perusahaan Negara (BUMN dan BUMD).

Dasar dan tujuan daripada administrasi adalah sesuai dengan dasar dan tujuan administrasi Negara Indonesia adalah sesuai dengan dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah tercapainya kesejahteraan rakyat dan keadilan social. Untuk itu dalam penyelenggaraan administrasi Negara yang baik diperlukan.

- i. *Social participation* (ikut sertanya rakyat dalam administrasi);
- ii. *Social responsibility* (pertanggungjawaban administrator);
- iii. *Social support* (dukungan dari rakyat pada administrasi negara);
- iv. *Social control* (pengawasan dari rakyat kepada kegiatan administrasi negara).

C. SUMBER HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Sumber hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan hukum dan ditentukan aturan hukum itu, secara umum sumber hukum terdiri dari dua yaitu sumber hukum materil dan sumber hukum formil (Tjandra W, Op cit: 89)

- a. Sumber hukum materil adalah sumber hukum yang menentukan isi aturan hukum itu, dan untuk menentukan isi hukum itu dipengaruhi oleh banyak factor yaitu :
 - i. Sejarah, yaitu undang-undang/ peraturan-peraturan masa lalu yang dianggap baik dapat dijadikan bahan untuk membuat undang-undang dan dapat diberlakukan sebagai hukum positif.
 - ii. Faktor Sosiologis Yaitu seluruh masyarakat dan lembaga-lembaga yang ada didalam masyarakat. Kegiatan-kegiatan yang terjadi didalam masyarakat dapat dijadikan bahan untuk membuat hukum dengan kata

- lain sesuai dengan perasaan hukum masyarakat misalnya keadaan dan pandangan masyarakat dalam social, ekonomi, budaya, agama dan psikologis.
- iii. Faktor Filosofis. Yaitu ukuran untuk menentukan aturan itu bersifat adil atau tidak dan sejauhmana aturan itu ditaati oleh warga masyarakat atau mengapa masyarakat mentaati aturan itu
 - b. Sumber Hukum Formil yaitu kaidah hukum dilihat dari segi bentuk, dengan diberi suatu bentuk melalui suatu proses tertentu, maka kaidah itu akan berlaku umum dan mengikat seluruh warga masyarakat dan ditaati oleh warga masyarakat.

Adapun sumber-sumber hukum administrasi negara, meliputi:

- i. Undang-Undang, Aturan-aturan Hukum Administrasi Negara yang diatur dalam Undang-undang Dasar, dilaksanakan lebih lanjut oleh undangundang. Seluruh peraturan perundang-undang merupakan Sumber Hukum Administrasi Negara.
- ii. Kebiasaan/ Praktek Hukum Administrasi Negara, Alat administrasi Negara dapat mengeluarkan kebijakan-kebijakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan konkrit yang terjadi diluar dari Undang-undang. Dalam mengeluarkan Keputusankeputusan merupakan praktek administrasi Negara dalam rangka kepentingan umum. Alat administrasi Negara dapat bertindak cepat menyelesaikan suatu masalah untuk kepentingan umum tanpa adanya suatu undang-undang.
- iii. Yurisprudensi, yaitu keputusan hukum yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dapat menjadi

sumber hukum administrasi Negara, Terutama Keputusan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara.

- iv. Doktrin, yaitu Pendapat para ahli terutama teori-teori yang baru mengenai pelaksanaan hukum administrasi Negara dapat dijadikan sumber hukum administrasi Negara. Pendapat para ahli yang merupakan hasil pemikiran dan penulisan diterima oleh masyarakat dan dijadikan dasar bagi untuk membuat kebijakan-kebijakan bagi administrasi negara.

D. OBJEK HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Pada dasarnya objek kajian hukum administrasi negara ditebahi dua yaitu Obyek Hukum Administrasi Negara Khusus yaitu peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa. Contoh: Hukum Tata Ruang, IMB, dan lainnya, Sedangkan Obyek Hukum Administrasi Negara Umum adalah peraturan-peraturan hukum yang tidak terikat pada suatu bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa. Contoh: Asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dari lapangan hukum administrasi khusus itulah kemudian dicari elemen-elemen umum yaitu elemen yang terdapat dalam tiap lapangan khusus tersebut. Elemen yang demikian itulah kemudian membentuk hukum administrasi umum.

E. TINDAKAN PEMERINTAH

Secara teoritik tindakan pemerintah (bestuurshandelingen) merupakan” tindakan atau perbuatan dari alat perlengkapan pemerintahan (bestuursorgaan) untuk menjalankan fungsi pemerintahan (bestuursfunctie).” Tindakan pemerintah tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu (Bhakti, T Satya,2017)

- a. Tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*), yaitu tindakan-tindakan pemerintah yang dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk melahirkan hak dan kewajiban. Tindakan-tindakan ini berhubungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki atau melekat pada jabatannya.
- b. Tindakan berdasarkan Fakta/Nyata (*feitelijkehandelingen*), yaitu tindakan-tindakan pemerintah yang tidak berhubungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki sehingga tidak menimbulkan akibat hukum. Contoh: pemerintah memberikan bantuan, peresmian jembatan dan lain-lain (Sadjiyono, Op cit: 79-80).

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum publik adalah “hukum yang mengatur segala sesuatu yang menyangkut kepentingan umum, seperti hubungan antara warga negara dengan negara dan seluruh komponen yang terlibat dalam negara” (Sudarsono, 2008: 5). Ciri khas hukum publik adalah mengatur kepentingan umum. Salah satu contoh hukum publik adalah Hukum Administrasi Negara dan tindakan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah masuk dalam ranah Hukum Administrasi Negara, sehingga untuk mengetahui ciri khas tindakan hukum publik dapat diketahui dari ciri khas Hukum Administrasi Negara. Ciri atau karakteristik dari tindakan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah adalah:

- i. Demi kepentingan Umum;
- ii. Dilakukan berdasarkan Kewenangan;
- iii. Tidak adanya kesetaraan Posisi;
- iv. Sanksi tegas dan dipertahankan secara sepihak oleh penguasa.

BAB XIII

PERLINDUNGAN HUKUM

ADMINISTRASI NEGARA

A. KONSEP PERLINDUNGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

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. Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek hukum. Selain itu hukum berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subjek hukum. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum (Kusdarini,2020:30). Masing-masing negara mempunyai cara dan mekanisme sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum itu diberikan.

Hukum yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara adalah hukum administrasi negara atau hukum perdata, tergantung dari sifat dan kedudukan pemerinntah dalam melakukan tindakan hukum tersebut. Pemerintah memiliki dua kedudukan hukum yaitu sebagai wakil dari badan hukum publik 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 publik 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 (Fauadi AB,2020).

B. MACAM-MACAM PERBUATAN HUKUM PEMERINTAH

Dalam praktik Pemerintahan, terdapat Macam-Macam Perbuatan hukum Pemerintah, sebagai berikut:

1. Regeling yaitu perbuatan pemerintah dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan.
2. Beschikking yaitu perbuatan pemerintah dalam pengambilan keputusan.
3. Materiele Daad yaitu perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan.

Untuk perbuatan pemerintah dalam hal regeling dan beschikking tunduk serta berdasar pada hukum publik sedangkan perbuatan pemerintah (materiele daad) tunduk serta diatur dalam hukum perdata. Atas dasar pembidangan perbuatan pemerintahan ini, menurut Muchsan bahwa

“Perbuatan melawan hukum oleh pemerintah yang berbentuk melanggar hak subjektif orang lain tidak hanya terbatas pada perbuatan yang bersifat *privatrechtlijk* saja, tetapi juga perbuatan yang bersifat *publicrechtlijk*.”. lebih lanjut yang bersangkutan menjelaskan, 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.

Perlindungan hukum dalam bidang publik mengartikan bahwa adanya tindakan hukum pemerintah berdasar hukum publik, 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 tertulis. 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 perundang-undangan, dan adanya *freies ermessen* pada pemerintah. Namun di sisi lain, pemberian kewenangan ini dapat menjadi peluang terjadinya pelanggaran kehidupan masyarakat oleh pemerintah.

Secara umum terdapat dua macam perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan hukum pemerintah, antarlain:

- i. Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan yang bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sehingga perlindungan hukum preventif ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.
- ii. Perlindungan hukum represif adalah perlindungan hukum yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa, dalam hal terjadi sengketa antara pemerintah dengan masyarakat maka hukum hadir sebagai mekanisme penyelesaiannya.

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 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” 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.

Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara perlindungan hukum akibat dikeluarkannya keputusan ditempuh melalui dua kemungkinan, yaitu peradilan administrasi dan upaya administratif. Adapun yang dimaksud dengan peradilan administratif adalah proses peradilan pada pemerintahan melalui instansi yang merdeka. Kemerdekaan ini tampak pada hakim administrasi yang professional, disamping juga kedudukan hukumnya; hanya dilakukan melalui putusan pengadilan. 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. Untuk upaya hukum administratif sendiri diklasifikasikan menjadi dua macam, sebagai Berikut (Panjaitan, 2017):

- i. Banding administratif yaitu penyelesaian sengketa tata usaha Negara dilakukan oleh instansi atasan atau instansi

lain dari yang mengeluarkan keputusan yang disengketakan.

- ii. Prosedur keberatan adalah penyelesaian sengketa tata usaha Negara dilakukan oleh instansi yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan.

BAB XIV

PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

A. KONSEP PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAHAN

Istilah Pertanggungjawaban Pemerintahan atau Governmental Liability, sering kali ditukarartikan dengan istilah State Liability, misalnya tulisan J.J. Van Der Gouw, et al. (1997) yang berjudul Government Liability in Netherlands mengatakan bahwa baik negara, pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dewan maupun badan-badan lainnya yang memiliki tugas pemerintahan, digolongkan sebagai badan hukum (legal person) yang dapat dimintai pertanggungjawabannya baik secara hukum perdata maupun hukum administrasi, apabila melakukan perbuatan melanggar hukum (*unlawful action*).

Pendapat Otto Depenheuer (Governmental Liability in Germany, 1997) bahwa dalam pasal 131 Welmar Constitution menyatakan “negara bertanggung jawab (*the state was liable*) secara hukum publik atas segala perbuatan aparaturnya yang berbuat kesalahan”. Lebih lanjut dikatakan “ketentuan dalam pasal 131 tersebut merupakan tindakan yang mendahului tindakan perdata yang akan menyeret pejabat yang bersangkutan di hadapan “pengadilan perdata”. Tindakan hukum publik (misalnya berupa pemecatan) menurut pasal 131 tadi digunakan, menurutnya karena penggunaan Pasal 839 KUHPerdata Jerman yang merupakan tanggung jawab pribadi

pejabat (*official personality*) seringkali tidak memuaskan (*unsatisfactory*) sehingga pada gilirannya dapat menimbulkan ketidakpercayaan publik kepada pemerintah (Aprilia S,2021).

Secara umum pengertian Tanggung Jawab Pemerintahan adalah kewajiban penataan hukum (*compulsory compliance*) dari negara atau pemerintah atau pejabat pemerintah atau pejabat lain yang menjalankan fungsi pemerintahan sebagai akibat adanya suatu keberatan, gugatan, judicial review, yang diajukan oleh seseorang, masyarakat, badan hukum perdata baik melalui penyelesaian pengadilan atau di luar pengadilan untuk pemenuhan berupa:

- a. Pembayaran sejumlah uang subsidi, ganti rugi, tunjangan;
- b. Menerbitkan atau membatalkan/ mencabut suatu keputusan atau peraturan;
- c. Tindakan-tindakan lain yang merupakan pemenuhan kewajibannya, misalnya untuk melakukan pengawasan yang lebih efektif dan efisien, mencegah adanya bahaya bagi manusia maupun lingkungan, melindungi harta benda warga, mengelola dan memelihara sarana dan prasarana umum, mengenakan sanksi terhadap suatu pelanggaran dan sebagainya.

Dalam konteks *governmental liability*, di bidang keperdataan pada umumnya didasarkan pada suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (*onrechmatige overheidsdaad* atau *unlawful acts of the government*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Penyelesaian tindakan keperdataan ini dapat dilakukan melalui jalur pengadilan atau di luar pengadilan yakni melalui mekanisharame ADR (al: mediasi dan arbitrase) Jalur prosedur gugatan perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata dimaksudkan agar pemerintah bertanggung jawab secara

perdata berupa pembayaran ganti rugi maka harus dapat dibuktikan:

- a. Tindakan pemerintah tersebut bersifat melawan hukum;
- b. Benar-benar bersalah;
- c. Penggugat (masyarakat/ badan hukum swasta) memang menderita kerugian;
- d. Kerugian tersebut sebagai akibat perbuatan pemerintah.

Sedangkan pertanggungjawaban pemerintahan dalam lingkup hukum administrasi didasarkan pada perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechmatige overheidsdaad atau unlawful acts of the government*) yang disebabkan karena tindakan/perbuatan pemerintahan tersebut yang berbentuk Keputusan Tata Usaha Negara dibuat dengan melanggar/bertentangan dengan, prinsip-prinsip yang berlaku, seperti (Nurfurqon,2020):

- a. Peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Sementara apabila dalam persidangan terbukti bahwa tindakan/perbuatan pemerintahan tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka Pengadilan Tata Usaha Negara membatalkan dan/atau menyatakan tidak sah perbuatan atau Keputusan Tata Usaha Negara dimaksud sehingga harus dicabut, baik dengan atau tanpa ganti rugi dan rehabilitas. Sejahtinya Keberadaan Pertanggungjawaban pemerintahan ini merupakan suatu hal yang wajib ada dalam suatu Negara yang menerapkan konsep

Negara hukum (Rechtsstaats). Menurut Frederich Julius Stahl, ada empat ciri pokok suatu negara hukum dalam arti formal, yaitu:

- a. Adanya jaminan pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Adanya pembagian kekuasaan dalam Negara;
- c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan hukum;
- d. Adanya peradilan administrasi.

Kalau bersdasar pada prinsip-prinsip negara hukum diatas, maka kehadiran peradilan administrasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam membentuk good governance dalam mewujudkan negara hukum, yaitu sebagai lembaga kontrol atau pengawas terhadap tindakan-tindakan hukum pemerintah agar tetap berada pada jalur hukum disamping pelindung hak-hak warga masyarakat terhadap penyalahgunaan wewenang penguasa. Pertanggungjawaban pemerintahan dalam bidang hukum administrasi terdapat empat kemungkinan penyebabnya yakni karena tindakan penguasa: pertama, melahirkan keputusan yang bertentangan dengan peraturan undangan; kedua, penyalahgunaan wewenang; ketiga adanya tindakan sewenang-wenang; empat, bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Selain lembaga peradilan administrasi yang mengontrol perbuatan hukum pemerintah, juga dapat diperankan oleh Mahkamah Agung melalui proses judicial review artinya setiap produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dilakukan pengujian secara materiil terhadap undang-undang. Serta oleh Mahakamah Konstitusi melalui proses judicial review artinya setiap undang-undang dapat dilakukan pengujian secara materiil jika dinilai secara procedural dan/atau secara substansi materi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Tanggung Jawab ini sesungguhnya merupakan salah satu penyeimbang dalam memposisikan kedudukan pemerintah dan masyarakat dalam menjalankan roda organisasi negara. Pemerintah memiliki wewenang untuk mengatur, memungut pajak, menegakkan hukum, mengenakan sanksi dan seterusnya, yang merupakan serangkaian “kekuasaan” dalam upaya mencapai tujuan hidup bernegara. Di lain pihak masyarakat memiliki pula hak untuk memperoleh perlindungan hukum dari berbagai tindakan pemerintah yang mungkin dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat (Hikma,2023). Serta dengan Adanya asas tanggung jawab pemerintahan ini sesungguhnya memberikan ruang yang cukup leluasa bagi timbulnya peran serta masyarakat yang memang sangat dibutuhkan oleh pemerintahan yang demokratis.

Dengan dilaksanakan-nya prinsip tanggung jawab pemerintahan ini secara konsisten dan konsekuen, maka sesungguhnya akan meningkatkan pula wibawa dan martabat pemerintah di mata rakyatnya, sebab apabila pemerintah rela untuk menegakkan asas tanggung jawab pemerintahan ini maka setidaknya akan tercapai beberapa hal yang penting, antaralain:

- a. Penerapan prinsip Negara hukum, rule of law, supremasi hukum dan kesamaan di hadapan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena pemerintah pun ternyata menghormati dan taat pada hukum;
- b. Mengingat pada umumnya masyarakat Indonesia adalah masih menganut budaya paternalistik, maka dengan adanya asas tanggung jawab pemerintahan ini mendorong timbulnya kesadaran hukum masyarakat secara sukarela;

- c. Memperkokoh komitmen reformasi untuk mewujudkan good governance yang selaras dengan penguatan masyarakat madani (civil society);
- d. Untuk memperkuat asas tanggung jawab pemerintahan ini agar terjadi kepastian hukum, keadilan dan perlindungan hukum, maka perlu dipikirkan untuk dibentuk undang-undang tentang Tanggung Jawab Negara atau Tanggungjawab Pemerintahan serta undang-undang tentang Kompensasi Nasional.

Dari segi makna Asas “tanggung jawab pemerintahan” dibedakan dengan asas pemerintahan yang bertanggungjawab (*responsible government*), Tanggung jawab pemerintahan ini diukur dari tingkat keabsahan perbuatan pemerintahan (*bestuurshandeling*), baik dari keabsahan hukum (*rechtmatigheids*), keabsahan undang-undang (*wetmatigheids*), maupun dari segi keabsahan tujuan atau maksud (*doelmatigheids*) dan bagaimana pula pertanggungjawaban hukumnya. Namun dalam hal tujuan yang hendak dicapai keduanya sama-sama ingin menciptakan pemerintahan yang baik dalam rangka menegakkan negara hukum yang demokratis. Oleh karena itu, dalam hal penerapannya tidak dapat dipisahkan.

B. PERTANGGUNG JAWABAN PEMERINTAH DALAM PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN HIDUP

Pada hakekatnya penegakan hukum administrasi lingkungan hidup bertujuan untuk mencapai apa yang harus dicapai oleh hukum, hakikat penegakan hukum lingkungan hidup adalah penerapan nilai-nilai untuk melindungi kemampuan ekosistem dan fungsi lingkungan hidup. Pengaturan penerapan hukum lingkungan melalui sanksi administratif bersumber dari ketentuan bahwa penerapan

hukum administrasi berfungsi sebagai alat untuk mengontrol, mencegah, dan memulihkan perbuatan yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup yang bersifat preventif dan memperkenalkan tindakan-tindakan yang bersifat menghukum. Penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dengan alat pengawasan dan perizinan yang maksimal, sedangkan penegakan represif dilakukan melalui penerapan kerangka peraturan, sanksi administratif, berupa penegakan hukum yang efektif, konsekuen dan konsisten terhadap pencemaran dan perusakan lingkungan hidup yang sudah terjadi (Sodikin, 2010: 50)

Penerapan sanksi administratif dimaksudkan untuk memaksa masyarakat agar mematuhi standar hukum lingkungan administratif. Sanksi hukum dapat dijatuhkan oleh pejabat pemerintah tanpa melalui proses hukum atau litigasi terhadap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan hukum administrasi lingkungan. Sanksi administratif terutama memiliki fungsi instrumental untuk mengendalikan tindakan yang dilarang. Sanksi administratif untuk mencegah dan menghentikan pelanggaran. Penerapan sanksi administrasi harus berpedoman kepada ketentuan Lampiran I angka IV Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 02 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan, dan pencabutan izin.

- i. Teguran tertulis berlaku dalam hal suatu usaha dan/atau kegiatan melanggar peraturan perundang-undangan serta persyaratan yang ditetapkan dalam izin.
- ii. Paksaan pemerintah adalah tindakan nyata pemerintah untuk menghentikan pelanggaran dan/atau mengembalikannya ke keadaan semula. Sanksi pemerintah yang memaksa

dinyatakan untuk pelanggaran peraturan perundang-undangan dan/atau persyaratan dan kewajiban lisensi. Penerapannya dapat dilakukan dengan syarat diberikan teguran tertulis terlebih dahulu atau tanpa teguran tertulis terlebih dahulu, jika pelanggaran tersebut mengakibatkan, (i) Ancaman serius terhadap manusia dan lingkungan; (ii) Dampak akan meningkat jika pencemaran dan kerusakan tidak dapat dicegah; dan (iii) Kerusakan lingkungan yang lebih besar jika pencemaran dan/atau kerusakan tidak segera dicegah.

- iii. Pembekuan izin berupa tindakan hukum tidak memberlakukan sementara izin yang berakibat berhentinya usaha dan/atau kegiatan sementara, karena tidak melaksanakan paksaan pemerintah, melakukan kegiatan lain selain yang tercantum dalam izin, dan belum menyelesaikan secara teknis apa yang menjadi kewajibannya.
- iv. Pencabutan izin karena tidak melaksanakan sanksi administrasi paksaan pemerintah, memindah tangankan izin usahanya kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari pemberi izin, pelanggaran yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang menimbulkan keresahan masyarakat.

Denda administratif Pengenaan kewajiban membayar sejumlah uang kepada penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan karena lalai dalam penegakan tindakan paksaan pemerintah. Sanksi administratif juga bersifat reimbursement, yaitu mengembalikan kepada keadaan sebelum terjadi pelanggaran, maka berkat fungsi pengembalian inilah penerapan sanksi administratif dalam penerapan sanksi administratif. dan/atau kerusakan lingkungan. Oleh karena itu, keseragaman penerapan sanksi administratif, terutama tindakan perbaikan, seperti pemaksaan pemerintah, diperlukan

untuk membantu pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan dan ramah lingkungan (Astri Angriani, 2020: 35).

Paksaan pemerintah merupakan kewenangan mandiri dari pemerintah, sehingga pelaksanaannya tidak memerlukan bantuan pihak lain. Seperti yang dilakukan Dinas Lingkungan Hidup Kota selama ini dalam penegakan sanksi administrasi, baik berupa teguran tertulis, pemaksaan pemerintah, penangguhan izin maupun pencabutan izin, penerapan sanksi administrasi selalu berjalan baik dan lancar, sesuai dengan peraturan sehingga penerapan sanksi administrasi masih berlaku efektif (Juliadi Rusyidi, 2023: 60).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Achmad Ali, *Pengadilan dan Masyarakat*, Ujung Pandang: Umitoha, 1997

Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: YLBHI, 1988

Algemene Bepaligen van administratief Recht. Rapport van De
Commissie inzake Algemene Bepaligen van
administratief recht, Samsom H.D. Tjeenk Willink B.V.,
Alphen aan den Rijn 1984

Algra, N.E. en H.C.J.G. Jansen. *Rechtsingang, een Orientatie in het
Recht*. H.D. TjeenkWillink bv, Groningen, 1974.

Anggriani, J. *Hukum Administrasi Negara*,
repo.iainbatusangkar.ac.id, 2020.

A NEGARA, "Hukum administrasi negara", *PENGANTAR ILMU
HUKUM* (books.google.com, 2023),

Anwar, S, Amin, SH Sifaul, MH, CM, Kartiko, SH Galuh, *Teori dan
Aplikasi Hukum Administrasi Negara*,
books.google.com, 2021

Arif Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*,
Jakarta: Gramedia, 1996

Astri Anggreani Kiay Demak, *Penerapan Sanksi Administrasi
Dalam Upaya Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan
Hidup*, Lex Administratum 8, no. 3, 2020

Azhary. *Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: UI-Press, 1995

- Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*. Bandung: Armico, 1987.
- *Bentuk-bentuk Perbuatan Keperdataan Yang Dapat Dilakukan oleh Pemerintah Daerah*. Majalah Ilmiah Universitas Padjajaran, No. 3 Vol. 14, 1996
- Bahsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990
- Bernard Schwartz, *Administrative Law*, Third Edition, Boston: Little Brown and Company, 1991.
- Bhakti, T Satya, *Pembangunan Hukum Administrasi Negara Melalui Pemberdayaan Yurisprudensi Peradilan Tata Usaha Negara*, eprints.undip.ac.id, 2017
- Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, 1990
- Chidir Ali, *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, 1987.
- Farah Syah Reza, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Makassar: SIGn, 2018
- Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Jakarta: Nusantara Media, 2006
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004
- Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991

- Joko Widodo, *Good Governance telaah dari dimensi: akuntabilitas dan control birokrasi pada era desentralisasi dan otonomi daerah*, Surabaya: Cendikia, 2001
- Jimly Assihiddiqie, *Konsititusi dan Konstitusionalime Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konsitusi, 2005
- , *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2017
- Kranenburg & Vegting, *inleding in het Nederlands Administratief Recht*, Yayasan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni, 1975
- Kusdarini, E, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara.*, books.google.com, 2020
- Marbun. S.F, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: UII Pres, 2003
- Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidarta, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 2000
- Muchsan, *Beberapa Catatan tentang hukum administrasi negara dan peradilan administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1981
- Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Philipul M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987

- , *Pemerintahan Tentang Wewenang*, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi. Fakultas Hukum Universitas Negara.
- , *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.
- , *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2010
- Prajudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981
- Prins, W.F. & R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Pradya Paramita, 1983
- Rakhmat, M . Buku: Hukum Administrasi Negara Indonesia. *REPOSITORY BUKU DAN JURNAL*, 2017
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: 2018
- Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokus Media, 2003
- Sadjijono, *Memahami Beberapa Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laks Bang Press Indo, 2008
- Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, tt.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996
- Sjahcran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1985
- , *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, Jakarta: Rajawali, 1989.

———, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992.

Sodikin, *Penegakan Hukum Lingkungan Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan*, Jakarta: LPA Printing, 2010

Soenaryati Hartono, *Panduan Investigasi untuk Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Komisi Ombudsman Nasional, 2003.

Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1991.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Hukum*, Bandung: Bina Cipta, 1983.

Soedikno Mertokusumo, *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

Sofyanoor, A. *Peran Hukum Administrasi Negara Dalam Pemberantasan Korupsi Di Indonesia*, 2022

Subekti, R, Anggraeni, R, & Ariska, NP. *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara.*, repository.penerbitwidina.com, 2022

Sri Soematri, *Kemandirian Kekuasaan Kehakiman Sebagai Prasyarat Negara Hukum Indonesia*, Yogyakarta: UGM, 1995

———, *Mengenal Hukum suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1996

Tjandra, W. *Hukum administrasi negara.*, books.google.com, 2023.

Utrecht, E. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar, tt

———, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988.

Van Apeldoorn, L.J., *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, tt

Wahid, AA, Kedudukan Hukum Administrasi Negara Dalam Tata Hukum Indonesia. *Jurnal Sosial dan Humanis Sains (JSHS)*, 2017

Zairin Harahap, *Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Grafindo, 2001

———, *Hukum Acara Tata Usaha Negara*, Gramedia: Jakarta, 2005.

Jurnal

Abhinaya, DN, & Jennifer, C. *Peran Hukum Administrasi Negara Untuk Mencegah Korupsi Di Indonesia. Gorontalo Law Review*, jurnal.unigo.ac.id, 2023

Aprilia, S. Kebijakan Publik Dalam Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Program Hukum Administrasi Negara ...*, academia.edu, 2021.

Basniwati, AD, & Saleh, M. Aspek Hukum Administrasi Negara Surat Keputusan Bersama Menteri Terhadap Pembubaran Ormas. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 2022

Fuadi, AB, *Pertanggung Jawaban Pribadi dan Jabatan dalam Hukum Administrasi Negara. Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, 2020

- Harahap, MS. *Perbedaan Konsepsi Rechtstaat Dan The Rule Of Law Serta Perkembangan Dan Pengaruhnya Terhadap Hukum Administrasi Negara. Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 2018
- Hikmah, RN, Puteri, SP, *Perspektif Hukum Administrasi Negara Dalam Putusan Tindakan Faktual Nomor: 88/G/Tf/2022/PTUN-KKDI Sebagai Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah. Jurnal*, journal.universitaspahlawan.ac.id, 2023
- H Nursadi, "Tindakan Hukum Administrasi (Negara) Perpajakan Yang Dapat Berakibat Pada Tindakan Pidana", *Jurnal Hukum & Pembangunan* (scholar.archive.org, 2018),
- Nurfurqon, A. *Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Covid-19: Perspektif Hukum Administrasi Negara. Jurnal Yustika: Media Hukum Dan Keadilan*, journal.ubaya.ac.id, 2020
- Panjaitan, M, *Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang yang Menimbulkan Kerugian Negara Menurut Hukum Administrasi Pemerintahan. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, journal.uui.ac.id, 2017
- Saragih, R, *Asas dan Norma Hukum Administrasi Negara dalam Pembuatan Peraturan Daerah. Journal of Education, Humaniora and Social*, mahesainstitute.web.id, 2022
- Zamzami, A, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik. Jurnal fakultas hukum universitas islam malang*, academia.edu, 2020.

Juali Rusydi, *Tanggungjawab Pemerintah Dalam Penegakan Hukum Lingkungan Hidup Di Tinjau Dari Persepektif Hukum Administrasi Negara*, Jurnal Penelitian Hukum, 02 (01), 2023: 54-63

Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 Tentang Perubahan Pertama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Negara

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Pingkungan Hidup

Kapita Selekta Hukum Administrasi Negara



Dr. Manotar Tampubolon, S.H., M. A., M. H.

Penulis lahir di Lumban Dolok, Kabupaten Toba, Sumatera Utara. Penulis adalah dosen tetap pada program studi magister Hukum Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia Jakarta. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan, Master Of Arts di bidang International Studies dari University Of Wollongong, Australia, Master Hukum dari Universitas Kristen Indonesia Jakarta, Doktor Hukum Dari Universitas Pelita Harapan Jakarta dan Postdoktoral di University of Catania Italia. Penulis sedang melanjutkan studi Philosophy of Doctor (Ph. D) di Fakulti Undang- Undang Universiti Terknologi MARA (UiTM) Malaysia. Penulis menekuni bidang penelitian, hukum dan hak asasi manusia, kebebasan beragama serta etnik minoritas.



Jln. Palarik Air Pacah
RT001/006 Kec. Koto Tengah
Kota Padang

