

## KEDUDUKAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

La Sina.

### Abstract

*As determined in Art. 1 par (3) of the Constitution, Indonesia is a rechtsstaat. In such a state based on law, citizens are accorded guarantee that they will be treated equally before law and government. The government may issue a decree, a government written and formal decision. This decision should be considered final, containing the granting of specific rights or duties or determining a certain legal status (concrete) and individual (naming a specified person as the bearer of rights/duties imposed by virtue of the decree). Such decree may be contested before the Administrative Courts by the person or corporation named in the decree or by third parties in any way affected by such decree.*

### I. PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (3) perubahan ketiga Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia sebagai Negara hukum sebelum diatur dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah diatur dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sejak tanggal 9 Nopember 2001 dilakukan perubahan ketiga terhadap penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejak itu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memiliki penjelasan, karena pengaturan Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum telah diatur dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi negara Indonesia

adalah negara hukum.<sup>133</sup>

Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tentram, serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur dengan Tata Usaha Negara dengan para warga masyarakat.<sup>134</sup>

Garry F. Bell dalam bukunya *The New Indonesia laws Relating to Regional Autonomy Good intens, confusing laws* yang dikutip oleh Denny Indrayana bahwa dalam konteks negara hukum Indonesia mendekati konsep hukum kontinental (Rechtsstaat). Memperhatikan konsep negara hukum oleh Ismail sunny dalam bukunya Titik Triwulan Tutik pokok-pokok hukum Tata

<sup>133</sup> Muchsin, 2004, *Kekuasaan kehakiman yang merdeka & kebijakan asasi*, penerbit, STIH IBLAM, Jakarta, hal. 25

<sup>134</sup> Baharuddin lopa, 1991, *Mengenal peradilan tata usaha Negara*, penerbit, Grafika Jakarta, hal. 119



Negara mencatat ada empat syarat negara hukum yaitu : (1). hak asasi manusia, (2). pembagian kekuasaan, (3). pemerintahan berdasarkan Undang-undang, (4). peradilan administrasi.<sup>135</sup>

Negara hukum menghendaki segala tindakan atas perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun berdasarkan hukum tidak tertulis. Negara hukum pada dasarnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh karena itu menurut Philipus M. Hadjon dalam Zairin Harahap, bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip, prinsip hak asasi manusia dan prinsip Negara hukum, pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari pada Negara hukum.<sup>136</sup>

Ide Negara hukum selain terkait dengan konsep "Rechts staat" dan the rule of law" juga berkaitan dengan konsep "Nomocracy" yang berasal dari perkataan "nomos" dan "Cratos" perkataan Nomocracy dapat dibandingkan dengan perkataan "demos" dan "Cratos" atau Cration dalam demokrasi. Nomos berarti norma, sedangkan cratos adalah kekuasaan. Hal ini dapat dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu istilah nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau

prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. A.V. Dicey dalam Jimly Asshiddiqie, prinsip the rule of law bahwa sesungguhnya yang dianggap pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang.<sup>137</sup> Namun dalam kenyataannya sekarang apabila seseorang memimpin, maka bertindak melampaui batas-batas yang diatur oleh hukum yang berlaku.

Menurut Julius Stahl dalam Jimly Asshiddiqie, konsep Negara hukum yang disebut dengan istilah "Rechtsstaat" itu mencakup empat elemen yaitu : (1). Perlindungan hak asasi manusia, (2). Pembagian kekuasaan, (3). Pemerintahan berdasarkan Undang-undang, (4). Peradilan Tata Usaha Negara, kemudian A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara hukum dengan istilah the rule of law, yaitu : (1). Supremacy of law, (2). Equality before the law, (3). Due process of law. Dari dua pendapat para ahli tersebut, kemudian dikembangkan oleh A.V. Dicey menjadi ciri-ciri Negara hukum modern sekarang ini, dan oleh the Internasional Commission of Jurist, bahwa prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum yaitu : (1) Negara harus tunduk pada hukum, (2) Pemerintah menghormati hak-hak individu, (3) Peradilan yang bebas dan tidak memihak.<sup>138</sup>

Dari uraian diatas, Jimly Asshiddiqie merumuskan dua belas prinsip pokok Negara hukum yang berlaku sekarang ini yaitu : (1) Supremasi hukum bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum se

<sup>135</sup> Titik Triwulan Tutik, 2006, pokok-pokok Hukum Tata Negara, penerbit pustaka publisher, Jakarta, hal. 119.

<sup>136</sup> Zairin Harahap, 1997, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Penerbit, PT. Raja Grafindra Persada, Jakarta, hal. 5

<sup>137</sup> Jimly Asshiddiqie, 2008, menuju Negara hukum yang demokratis, Penerbit, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, hal. 132-133

<sup>138</sup> Jimly Asshiddiqie. Op. Cit. hal 133



bagai pedoman tertinggi, (2) Persamaan dalam hukum (equality before the law), (3) Asas legalitas, yaitu setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan, (4) Pembatasan kekuasaan, (5) Organ – organ eksekutif independen, (6) Peradilan bebas dan tidak memihak, (7) Peradilan Tata Usaha Negara, (8) Peradilan Tata Negara (constitutional court), (9) Perlindungan HAM, (10) Bersifat demokratis, (11) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (Welfare Rechtsstaat), (12) Transparansi dan kontrak sosial.<sup>139</sup>

Dari sejarah kelahiran, perkembangan, maupun pelaksanaannya di berbagai Negara, konsep Negara hukum sangat dipengaruhi oleh asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi serta asas konstitusional, karena hukum yang ditegakkan dalam Negara hukum adalah hak asasi warga Negara harus terlindungi, hukum yang benar dan adil, yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat dan dibuat oleh rakyat maka dengan demikian untuk memenuhi sebagai Negara hukum harus memenuhi elemen – elemen sebagai Negara hukum, Muchsin berpendapat bahwa elemen-elemen negara hukum yaitu : (1) asas pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, (2) asas legalitas, (3) asas pembagian kekuasaan Negara, (4) asas peradilan yang bebas dan tidak memihak, (5) asas kedaulatan rakyat, (6) asas demokrasi, dan (7) asas konstitusional.<sup>140</sup>

## II. KONSEP NEGARA HUKUM.

Indonesia sebagai Negara hukum, memiliki sistem hukum yang dikenal dengan civil law system. Indonesia adalah bekas jajahan Belanda sehingga konsekuensinya mendapat warisan sistem hukum yang juga dipakai di Belanda, namun tidak terlepas dengan perkembangan global sehingga Indonesia menggunakan juga common law system. Ke laziman di Indonesia, hakim yang satu memakai “Undang – undang sebagai dasar keputusannya, yang lain memakai “hukum adat” sebagai dasar putusannya, bahkan juga menggunakan jurisprudensi, sebagai satu-satunya acuan untuk mengambil keputusan, maka sangat perlu mencoba membandingkan paradigma hukum antara civil law system dengan common law system. Hal ini sangat beralasan, mengingat masyarakat Indonesia termasuk tepologi yang sesuai dengan kepraktisan, Sabian Usman Menyatakan bahwa sistem common law yang dianggap praktis dan efisien ketimbang civil law system.<sup>141</sup>

Dalam Negara hukum untuk mewujudkan tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara diusahakan untuk membina dan menertibkan aparatur dibidang Tata Usaha Negara, agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih, serta berwibawa, dan dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian kepada masyarakat. Pelaksanaan tugas bagi aparatur negara ada kemungkinan timbul benturan kepentingan, persepsi, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

<sup>139</sup> Jimly Asshiddiqie, Op. Cit, hal 133

<sup>140</sup> Muchsin, 2006, Sistem Peradilan Pidana di Indonesia, bahan kuliah program doktor, Surabaya, hal 12

<sup>141</sup> Sabian Utsman, 2008, menuju penegakan hukum responsive, penerbit, pustaka pelajar, Yogyakarta, hal. 71



dengan warga masyarakat yang dapat dirugikan atau dapat menghambat jalannya pembangunan nasional.

Menurut penjelasan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia pada pasal 4, bahwa Negara hukum adalah Negara yang dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintah harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan dan bertanggungjawab<sup>142</sup>

Adapun asas – asas umum pemerintahan yang baik, sebagai berikut :

1. Asas kepastian hukum, yaitu asas yang menghendaki dihormati hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu Keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara. Asas ini penting sekali perannya dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat;
2. Asas keseimbangan, yaitu menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dengan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Artinya hukuman yang dijatuhkan tidak dapat berlebihan – lebih sehingga tidak seimbang dengan kesalahan yang dilakukan pegawai yang bersangkutan. Pada saat ini Indonesia sudah ada Undang – undang Peradilan Tata Usaha Negara yang diharapkan dapat lebih menjamin pelaksanaan asas ini, sehingga perlindungan hukum bagi pega-

wai dapat lebih terjamin dan sempurna;

3. Asas kesamaan dalam mengambil Keputusan, yaitu menghendaki badan pemerintah atau Administrasi Negara dalam menghadapi kasus atau fakta yang sama, aparatur tata usaha negara harus mengambil tindakan yang sama;
4. Asas bertindak cermat, yaitu mengingatkan agar aparatur pemerintah senantiasa bertindak secara hati – hati agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Contohnya: apabila ada bagian jalan yang keadaannya rusak berat, pemerintah wajib memberikan tanda agar tidak timbul bahaya bagi masyarakat pengguna jalan;
5. Asas motifasi untuk setiap Keputusan tata usaha negara, yaitu menghendaki agar setiap Keputusan tata usaha negara diberikan alasan atau motifasi yang cukup dan sifatnya benar. Motifasi itu sendiri harus adil dan jelas;
6. Asas jangan mencampur adukkan kewenangan, yaitu pejabat tata usaha negara yang mempunyai wewenang untuk mengambil Keputusan menurut hukum, tidak dapat menggunakan wewenang untuk tujuan selain yang telah ditetapkan untuk wewenang tersebut. Jadi atas ini menghendaki agar dalam mengambil Keputusan, badan atau pejabat tata usaha negara tidak menggunakan kewenangan di luar maksud pemberian kewenangan tersebut. Penggunaan kewenangan di luar maksud pemberiannya dikenal dengan istilah “*detournment de pouvoir*” (penya-

<sup>142</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsmen.



- lahgunaan wewenang). Contohnya: bila pemerintah menggunakan untuk pembinaan olahraga yang diambil dari dana reboisasi, tindakan pemerintah itu termasuk *detournment de pouvoir*.
7. Asas permainan yang layak, yaitu asas ini menghendaki agar badan atau pejabat pemerintah dapat memberikan kesempatan seluas – luasnya kepada warga negara untuk mencari kebenaran dan keadilan. Dengan demikian, asas ini menghargai adanya instansi banding, baik melalui instansi administrasi maupun melalui badan peradilan. Hal ini untuk mengantisipasi jika ternyata instansi pemerintah memberikan keterangan yang kurang jelas, menyesatkan, berat sebelah atau subyektif.
  8. Asas keadilan atau kewajaran, yaitu tindakan yang *Willekeur* adalah dilarang dan apabila badan administrasi bertindak bertentangan dengan Asas ini, tindakan tersebut dapat dibatalkan, (*willekeur*) adalah perbuatan atau Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak mempertimbangkan semua faktor yang relevan dengan kasus yang bersangkutan, sehingga tampak adanya ketimpangan dalam Keputusan tersebut;
  9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar, yaitu menghendaki tindakan pemerintah dapat menimbulkan harapan yang wajar bagi yang berkepentingan;
  10. Asas meniadakan akibat Keputusan yang batal, yaitu menghendaki agar jika terjadi pembatalan atas satu Keputusan yang dibatalkan itu harus dihilangkan, sehingga yang bersangkutan (yang terkena) harus diberikan ganti rugi atau rehabilitasi;
  11. Asas perlindungan atas pandangan hidup, yaitu menghendaki agar setiap pegawai diberikan kebebasan atau hak untuk mengatur kehidupan pribadinya sesuai dengan pandangan hidup yang dianutnya. Di Indonesia, penerapan asas ini harus disesuaikan dengan garis moral Pancasila yang merupakan falsafah hidup bangsa Indonesia;
  12. Asas kebijaksanaan, yaitu menghendaki pelaksanaan tugas pemerintah diberikan kebebasan untuk melakukan kebijaksanaan tanpa harus selalu menunggu instruksi. Hal ini disebabkan tugas pemerintah pada umumnya dapat diklasifikasikan dalam dua hal, yaitu:
    - a. Melaksanakan peraturan perundang – undangan;
    - b. Tindakan positif dalam rangka menyelenggarakan kepentingan umum
  13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum, yaitu menghendaki penyelenggaraan tugas pemerintahan, Pemerintah selalu mengutamakan kepentingan umum.
- ### III. KEDUDUKAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA.
- Penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan berdasarkan keputusan Keputusan Tata Usaha Negara. Kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hukum adalah perbuatan hukum



yang bersifat hukum publik, bukan bersifat hukum perdata, karena wewenang untuk berbuat selalu berdasarkan pada suatu ketentuan dalam peraturan hukum Tata Usaha Negara, serta bersifat sepihak yang melahirkan suatu hubungan hukum antara penguasa dengan warga masyarakat. Dikatakan bersifat sepihak, karena kelahiran suatu Keputusan hukum Tata Usaha Negara tidak perlu meminta persetujuan dari yang dikenai keputusan yang menentukan keputusan adalah penguasa itu sendiri, sekalipun alasan terjadinya suatu keputusan hukum Tata Usaha Negara itu dalam banyak hal juga dapat disebabkan adanya permohonan atau persetujuan dari pihak yang dikenai keputusan.

Keputusan Tata Usaha Negara adalah merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yang bersifat kongkrit, individual dan final.<sup>143</sup> Penetapan tertulis merupakan keputusan yang tertulis yang dapat dibuktikan dengan nyata yang bersifat konkrit. Kemudian Keputusan yang bersifat individual merupakan Keputusan yang dikenakan kepada seseorang secara personal atau pribadi, sedangkan bersifat final adalah Keputusan yang sudah definitive, tidak diperlukan persetujuan Pejabat yang lebih tinggi tingkatannya. Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara jika telah memenuhi sifat-sifat keputusan yang bersifat konkrit, individual dan final. Bagian terbesar dari kegiatan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan

dalam sistem pemerintahan Indonesia dilakukan dengan perbuatan-perbuatan hukum dalam bentuk keputusan keputusan tertulis.

Keputusan (*besluit*) merupakan penetapan tertulis sebagai wadah atau perwujudan dari berbagai bentuk penetapan norma-norma hukum secara tertulis. Keputusan adalah tindakan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang bersifat sepihak dengan tanpa meminta persetujuan dari pihak yang dikenai keputusan, sedangkan ketetapan adalah bentuk tindakan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang yang dilakukan oleh Badan Pemerintah. Penetapan tertulis adalah perbuatan hukum administrasi / tata usaha negara yang menimbulkan akibat hukum, penetapan tertulis sebagai perbuatan hukum administrasi itu merupakan keputusan yang melahirkan, mengubah atau menetapkan atau menghapus hubungan hukum. Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan keputusan (*Beschikking*) harus melihat peraturan dasar pada keputusan yang akan di keluarkan, tetapi dalam hal-hal lain keputusan dapat di keluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan di beri keleluasaan atau kebebasan untuk menentukan sendiri (*Freies Ermessen atau Diskresi*) untuk melakukan kebijaksanaannya. *Freies Ermessen* adalah kebebasan yang diberikan kepada Pejabat Tata Usaha Negara Untuk melakukan Kebijakan yang berkaitan dengan wewenangnya. Kebijakan ini harus diambil oleh pejabat Tata Usaha Negara dan tidak diperbolehkan berdalil bahwa belum ada peraturan Perundang-undangannya. Kebijakan

<sup>143</sup> Soegijatno Tjakra Negara, R, 1994, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, penerbit, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 4.



ini dapat di ambil sekalipun tidak berdasar pada peraturan Perundang-Undangan, yaitu dalam situasi dan kondisi dalam keadaan darurat/ membahayakan, dan untuk ke maslahatan orang banyak atau untuk kepentingan umum.

Dalam hal badan atau pejabat pemerintah itu memperoleh *Freies Ermessen* yang besar, maka badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut akan menentukan norma-norma sendiri mengenai cara menggunakan wewenang yang kadang-kadang agar lebih memberikan kepastian hukum kepada warga masyarakat.

Tata Usaha Negara adalah administrasi Negara dalam keseluruhan arti, unsur, dimensi dan dinamikanya. Pengertian tersebut oleh Tata Usaha Negara disertai kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Pelaksanaan kewajiban membawa konsekuensi adanya hak bagi Tata Usaha Negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri (*Freies Ermessen*), dengan lebih mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan dapat mematuhi sepenuhnya ketentuan hukum.<sup>144</sup>

Untuk mewujudkan fungsi *Bestuurzorg*, maka tindakan Tata Usaha Negara diaktualisasikan dalam bentuk Keputusan Tata Usaha Negara, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur maupun yang bersifat non peraturan. Peraturan perundangan merupakan format Keputusan Tata Usaha Negara yang memuat element pengaturan terhadap kepentingan publik dan menyangkut hubungan hukum atau hubungan hak dan kewajiban diantara sesama warga negara dan pemerintah.

Sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara non peraturan merupakan format Keputusan Tata Usaha Negara yang memuat ke kewajiban untuk berbuat, tidak berbuat atau mengizinkan sesuatu hal. Keputusan yang berbentuk kebijakan sangat bermanfaat dan dianggap penting dalam perkembangan hukum nasional karena lebih bersifat aplikatif. Kedudukan keputusan yang bersifat kebijakan lebih menonjol jika di lihat dari sisi operasional dan lebih aplikatif dibandingkan dengan kedudukan peraturan perundang-undangan. Kebijakan yang dikeluarkan berupa produk dari *Freies Ermessen* terkait pula dengan konsep diskresi yang dapat ditafsirkan sebagai hak atau kewenangan seseorang atau sejumlah orang, untuk bersikap atau mengambil tindakan tertentu karena pertimbangan, pendapat atau keyakinan pribadi demi meraih nilai plus dalam situasi dan kondisi tertentu. Nilai plus yang dimaksud tersebut berkaitan dengan kepentingan umum, pelayanan publik yang lebih baik, dan keamanan masyarakat.<sup>145</sup>

#### IV. SISTEM HUKUM INDONESIA.

Dalam sistem hukum Indonesia kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara diatur diluar peraturan perundang-undangan, muncul dalam lingkup penyelenggaraan pemerintahan yang tidak terikat dalam arti tidak diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Keputusan Tata Usaha Negara pada umumnya menunjukkan bagaimana suatu instansi pemerintah akan bertindak dalam menyelenggarakan kewenangannya. Pada prinsipnya Keputusan Tata Usaha Negara diluar per

<sup>144</sup> Lembaga Administrasi Negara, 2006, Posisi yuridis keputusan administrasi diluar tata urutan peraturan perundang-undangan, Jakarta, hal. 1

<sup>145</sup> Ibid, hal. 1.



aturan perundang-undangan berla ku sepanjang tidak bertentangan dengan perundangan. Kedudukan hukum Keputusan Tata Usaha Ne gara belum diatur secara jelas da lam tata urutan perundang-undang an sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentuk an Peraturan Perundang-undangan.

Keputusan Tata Usaha Nega ra yang bersifat Diskresi harus di la kukan pembatasan hal ini adalah merupakan prasyarat mutlak (*Con dition Sine Qua Non*) guna mence gah penggunaan diskresi yang ber tentangan dengan prinsip asas pe merintah yang baik, bersih dan ber tanggung jawab, serta keluhuran profesionalitas pribadi yang bersang kutan. Tanpa pembatas diskresi, bu kan mustahil hak istimewa atau ke wenangan individu dapat mengarah kepada penyalahgunaan kekuasaan.<sup>146</sup>

Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara tidak dibenarkan dengan cara se wenang-wenangan dan mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan. Jika hal ini terjadi maka dengan sendirinya masyarakat yang dikenai keputusan sebagai individual atau yang bersifat perseorangan dapat menuntut agar keputusan tersebut dicabut. Kerena keputusan yang diambil oleh pejabat tata usaha ne gara di anggap merugikan kepada yang bersangkutan. Didalam pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Umdang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Ten tang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa dalam hal suatu badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi

wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan un tuk menyelesaikan secara adminis trasi sengketa tata usaha negara, maka sengketa tata usaha tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif. Dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa sekalipun Pengadilan Tata Usaha Negara diberi kewenangan dalam memeriksa, memutuskan dan me nyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara, akan tetapi dalam hal suatu badan atau Pejabat Tata Usaha Ne gara diberi wewenang oleh atau ber dasarkan peraturan perundang-un dangan untuk menyelesaikan seca ra administratif sengketa tata usaha negara tertentu maka sengketa tata usaha tersebut harus terlebih dahu lu di selesaikan melalui upaya admi nistratif yang tersedia untuk penyele saian itu. Pengadilan baru berwe nang memeriksa, memutus dan me nyelesaikan sengketa tersebut jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah di gunakan. Apa bila upaya administratif yang terse dia itu di lampau, maka terhadap gu gatan tata usaha negara yang ber sangkutan pengadilan harus menya takan tidak dapat diterima.

Penjelasan pasal 48 ayat (1) bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditem puh oleh seseorang atau badan hu kum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usa ha Negara prosedur tersebut dilak sanakan dilingkungan pemerintah sendiri dan terdiri atas dua bentuk.

<sup>146</sup> ibid, hal. 4



Dalam hal penyelesaiannya itu harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, maka prosedur tersebut dinamakan banding administratif.<sup>147</sup>

## V. PELAKSANAAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA.

Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, berbeda dengan prosedur di Pengadilan Tata Usaha Negara, maka pada prosedur banding administratif atau prosedur keberatan dilakukan penilaian lengkap, baik dari segi penerapan hukum maupun dari segi kebijaksanaan oleh instansi yang memutuskan. Dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dapat dilihat apabila terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara itu terbuka atau tidak, terbuka kemungkinan untuk di tempuh upaya administratif. Apabila seluruh prosedur dan kesempatan telah di tempuh, dan pihak yang bersangkutan masih tetap belum merasa puas, maka barulah persoalannya dapat digugat dan diajukan ke pengadilan.

Setelah lahirnya Peradilan Tata Usaha Negara, maka terbukalah kesempatan yang luas bagi rakyat pencari keadilan yang merasa dirinya dirugikan akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara, akan tetapi tidak semua perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa itu adalah perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa itu adalah menjadi wewenang Peradilan Tata Usaha

Negara, karena gugatan itu juga dapat diajukan ke pengadilan umum. Misalnya akibat perbuatan Tata Usaha Negara yang mengakibatkan kerugian materil, jika terjadi sengketa antara orang atau badan dengan Pejabat Tata Usaha Negara yang mengakibatkan kerugian tersebut, disebut sebagai sengketa tata usaha negara. Yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan aturan perundang-undangan. Untuk mengajukan gugatan ke pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka hanya orang atau badan hukum perdata kedudukannya sebagai subyek hukum saja yang dapat mengajukan gugatan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengugat Keputusan Tata Usaha Negara. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Selanjutnya hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan di bolehkan menggugat Keputusan Tata Usaha Negara. Gugatan yang

<sup>147</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hal. 196.



diajukan di isyaratkan dalam bentuk tertulis karena gugatan itu akan menjadi pegangan pengadilan dan para pihak selama pemeriksaan. Bagi yang tidak pandai membaca dan menulis dapat mengutarakan keinginannya untuk menggugat lewat panitera pengadilan yang akan membantu merumuskan gugatannya dalam bentuk tertulis. Berbeda dengan gugatan di muka pengadilan perdata, maka apa yang dapat dituntut di muka pengadilan tata usaha negara terbatas pada satu tuntutan pokok yang berupa tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang telah merugikan kepentingan penggugat itu dinyatakan batal atau tidak sah. Tuntutan tambahan yang di bolehkannya berupa tuntutan ganti rugi dan hanya dalam sengketa kepegawain saja dibolehkan adanya tuntutan tambahan lainnya yang berupa tuntutan rehabilitasi.

Dalam proses Tata Usaha Negara pada prakteknya Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara sangat beraneka ragam contoh : Surat keputusan pengangkatan pegawai, ijin usaha, industri, surat keterangan kelakuan baik, akte kelahiran, surat izin mengemudi, sertifikat hak atas tanah dan lain-lain.<sup>148</sup>

Pejabat Tata Usaha Negara dalam sistem pemerintahan Indonesia, hubungan hukum yang terjadi antara penguasa, yang merupakan subjek yang memerintah, dan warga masyarakat yang merupakan obyek yang diperintah, pejabat melaksanakan *bestuurzoorg*, yaitu menyelenggarakan kepentingan umum, yang dijalankan oleh penguasa tata usaha

negara harus mempunyai wewenang yang diperoleh dari hukum tata usaha negara, karena jika keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara atau pemerintah tidak didasari dengan kewenangan maka di khawatirkan dapat berbentuk penyalahgunaan wewenang atau pelampauan kewenangan.<sup>149</sup>

Dalam tata hubungan yang demikian itu terkandung potensi besar untuk memanfaatkan posisi formal yang lebih kuat guna kepentingan yang lebih luas termasuk kepentingan pribadi dari pemegang peran. Demikian lekat dan dekatnya kepentingan pribadi dengan kewenangan yang diberikan oleh struktur formal, maka terbuka lebar kesempatan bagi pemeran untuk penyalahgunaan kekuasaan. Dalam tata hubungan antara negara dan masyarakat tercermin dalam prinsip-prinsip yang mendasari setiap gangguan wewenang dari pihak negara kepada masyarakat. Prinsip-prinsip tersebut di antaranya adalah (a) keterbukaan atau transparansi dari motif, (b) partisipasi dalam pembuatan keputusan, (c) tanggungjawab atas segala resiko yang timbul, (d) jaminan akan adanya kepastian (e) perlakuan yang sama.<sup>150</sup>

Dalam menjalankan tugas Pejabat Tata Usaha Negara harus sesuai dengan kewenangan yang melekat kepada pejabat yang bersangkutan, untuk menimalisir kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan merugikan kepada masyarakat. Pejabat Tata Usaha Negara harus memberikan perlakuan yang sama kepada masyarakat Indonesia

<sup>148</sup> Philipus M. Hadjon, 2005, Pengaturan hukum administrasi Indonesia, penerbit, Gajah Mada University press, Yogyakarta, hal. 125

<sup>149</sup> Safri Nugraha, Hukum Administrasi Negara, penerbit fakultas hukum UI, Jakarta, hal.37-38.

<sup>150</sup> Harjono, Konstitusi sebagai rumah bangsa, penerbit sekertariat jenderal dan kepaniteraan MK, Jakarta, hal. 371.



sebagai negara yang berdasarkan hukum, secara konstitusional telah diatur hak-hak kepada masyarakat, dengan demikian pejabat dalam mengeluarkan keputusan diharapkan berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Negara dan Pemerintah harus memberikan perlindungan setiap kepentingan masyarakat dengan berdasarkan konstitusi dan azas kepada negara hukum.

Dalam sistem konstitusional dan Negara hukum, Undang-Undang Dasar memiliki kedudukan yang tertinggi dan disebut sebagai hukum yang tertinggi. Seluruh penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, teori negara hukum dan konstitusional telah dilengkapi dengan hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan perundangan yang ada dalam strata atau urutan dibawahnya di larang secara normative bertentangan dengan peraturan yang berada diatasnya. Hal ini adalah termasuk lahirnya sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak tergolong sebagai peraturan yang bersifat umum. Kekuasaan pemerintah negara sebagaimana diatur dalam Bab III, bahwa Sistem Pemerintah Presidensial dimana Presiden menjadi satu-satunya figur pemimpin dalam sebuah Negara, secara otomatis pula ia memegang fungsi sebagai Kepala Negara.<sup>151</sup> Presiden sebagai Kepala Pemerintah juga sebagai Kepala Negara, sebagai Kepala Pemerintah Presiden memegang ke-

kuasaan eksekutif, hal ini maka Presiden juga merupakan badan atau Pejabat Tata Usaha, yang dapat mengeluarkan Keputusan Presiden yang bersisi pengangkatan seseorang menjadi Menteri, Duta Besar, Guru Besar atau menjadi Direktur Jendral suatu Departemen.<sup>152</sup> Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memegang peranan membuat keputusan, baik bersifat keputusan yang berlaku umum maupun keputusan yang bersifat *beschikking*, oleh karena itu produk hukum yang dikeluarkan dianggap sah sebagai norma hukum yang mengikat apa bila norma hukum itu berlaku.<sup>153</sup> Sifat keputusan terdiri dari yang bersifat reguleren dan bersifat *beschikking*, bersifat reguleren yaitu bersifat umum dan abstrak, sedangkan bersifat *beschikking* adalah bersifat individual dan kongkrit.

Norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan, baik keputusan yang bersifat umum dan yang bersifat khusus dapat dianggap berlaku jika memenuhi pertimbangan dan alasan-alasan yang bersifat filosofis, alasan yuridis dan alasan sosiologis.

1. Alasan filosofis adalah suatu norma dapat berlaku secara filosofis apabila norma itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Untuk hal ini, nilai-nilai filosofis Negara Republik Indonesia yang terkandung didalam Pancasila.
2. Alasan yuridis adalah keberlakuan suatu norma dengan daya ikatnya untuk umum atau seseorang yang dikenai keputusan itu. Secara yuridis norma itu da-

<sup>151</sup> Harjono, Op. Cit, hal. 75.

<sup>152</sup> Philipus, M. Hadjon, Op. Cit, hal 58.

<sup>153</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, Perihal Undang-undang, penerbit Konstitusi press, Jakarta, hal. 240.



pat dianggap berlaku apabila norma atau kaidah yang ter tuang dalam suatu keputusan itu dan peraturan yang berlaku umum itu ditetapkan suatu norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti pandangan Hans Kelsen dalam teorinya *Stufenbau Theori des recht*. Ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku dan ditetapkan oleh lembaga yang memang berwenang dan jika hal tersebut telah ter penuhi maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan berlaku.

3. Alasan sosiologi adalah cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan pilihan kriteria yaitu : pengaturan, penerimaan, dan fasilitas hukum. Hal ini bahwa sejauhmana subyek hukum yang diatur memang mengalami keberadaan dan daya ikat serta menundukan diri terhadap norma yang bersangkutan berkenaan kesadaran masyarakat untuk menerima daya atur dan daya ikat dan daya paksa terhadap aturan yang telah ditetapkan.<sup>154</sup>

Hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subyek hukum dengan hal-hal dan kewajiban hukum berupa larangan atau keharusan ataupun kebolehan. Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara hasil tindakan pengaturan, penetapan, atau pengendalian. Karena itu jika subyek yang terkena

akibat keputusan organisasi negara yang bersifat kongkrit dan individual, maka dikatakan bahwa norma atau kaidah hukum itu merupakan norma hukum yang bersifat individual kongkrit, tetapi apabila suyek hukum yang terkait itu bersifat umum dan abstrak, maka norma hukum yang terkandung di dalam keputusan itu disebut sebagai norma hukum yang bersifat abstrak dan umum. Keputusan-keputusan yang bersifat umum adalah bersifat mengatur (*Regeling*), sedangkan yang bersifat individual dan kongkrit dapat merupakan keputusan yang bersifat atau bersisi penetapan administratif (*Beschikking*).<sup>155</sup> Keputusan bersifat kongkrit adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang berwujud, tertentu atau dapat ditentukan, keputusan bersifat individual adalah keputusan yang tidak ditujukan untuk umum dan keputusan bersifat final adalah keputusan yang sudah definitif.

## VI. KESIMPULAN

1. Negara Indonesia adalah Negara hukum, sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Tahun 1945, sebagai Negara hukum maka segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang berlaku, dengan tujuan memberikan rasa aman, dengan tujuan memberikan rasa aman, tertib dan tentram didalam masyarakat.
2. Kedudukan Keputusan Tata Usaha Negara dalam sistem hukum Indonesia adalah berbentuk *Beschikking* yang bersifat final, individual dan kongkrit. Keputusan Tata Usaha Negara tidak diatur dalam

<sup>154</sup> Ibid, hal. 243-244.

<sup>155</sup> Ibid, hal. 9-10.



tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

3. Dalam melaksanakan Keputusan Tata Usaha Negara tidak dibenarkan menyalahi daripada peraturan perundang-undangan, dengan demikian dapat dihindari agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tidak berbentuk pada proses gugatan di pengadilan Tata Usaha Negara.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### A. Literatur

- Baharuddin Iopa, 1991, *Mengenal peradilan tata usaha Negara*, penerbit, Grafika Jakarta.
- Harjono, *Konstitusi sebagai rumah bangsa*, penerbit sekertariat jenderal dan kepaniteraan MK, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-undang*, penerbit Konstitusi press, Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara, 2006, *Posisi yuridis keputusan administrasi diluar tata urutan peraturan perundang-undangan*, Jakarta, hal. 1
- Muchsin, 2004, *Kekuasaan kehakiman yang merdeka & kebijakan asasi*, penerbit, STIH IBLAM, Jakarta.
- Muchsin, 2006, *Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, bahan kuliah program doktor, Surabaya.
- Philipus M. Hadjon, 2005, *Pengaturan hukum administrasi Indonesia*, penerbit, Gajah Mada University press, Yogyakarta.

Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, penerbit fakultas hukum UI, Jakarta.

Sabian Utsman, 2008, *menuju penegakan hukum responsive*, penerbit, pustaka pelajar, Yogyakarta.

Soegijatno Tjakra Negara, R, 1994, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, penerbit, Sinar Grafika.

Titik Triwulan Tutik, 2006, *pokok-pokok Hukum Tata Negara*, penerbit pustaka publisher, Jakarta.

Zairin Harahap, 1997, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit, PT. Raja Grafika Persada, Jakarta.

Zimly Asshiddiqie, 2008, *menuju Negara hukum yang demokratis*, Penerbit, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta.

##### B. Peraturan Perundang-undangan.

- Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Tahun 1945*.
- Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.
- Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang perubahan kedua Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Republik Indonesia, *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman*.