

# REFORMULASI PERBUATAN MELANGGAR HUKUM OLEH BADAN ATAU PEJABAT PEMERINTAHAN DALAM KONTEKS KOMPETENSI ABSOLUT PERADILAN TATA USAHA NEGARA

**Agus Budi Susilo**

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung

Jl. Diponegoro Bandung

## **Abstrak**

Badan atau Pejabat pemerintahan mempunyai wewenang yang luas dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Dengan wewenang yang luas ini cenderung untuk disalahgunakan, sehingga menimbulkan kerugian dan ketidakadilan di pihak masyarakat maupun aparatur pemerintah ditingkat bawahnya, oleh karena itu harus ada lembaga lain yang mengontrolnya. Berdasarkan teori trias politika, lembaga eksekutif secara politis dikontrol oleh lembaga legislatif dan secara yuridis dikontrol oleh lembaga yudikatif, karena badan atau pejabat pemerintahan menjalankan fungsi eksekutif, maka lembaga yudikatif yang mengontrol secara yuridis adalah Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN). Kontrol yuridis oleh Peradilan TUN saat ini sangat sumir, karena dibatasi oleh undang-undang tentang Peradilan TUN yang sudah direvisi dua kali (Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 yang kemudian direvisi oleh Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009). Pengujian PTUN hanya terbatas pada pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dalam arti sempit. Dapat dikatakan bahwa undang-undang tentang Peradilan TUN tersebut secara filosofis bertentangan dengan tujuan dibentuknya lembaga Peradilan TUN, yaitu menyelesaikan sengketa administrasi dalam arti luas. Oleh karenanya berdasarkan pemikiran yang futuristik perlu ditelaah lebih lanjut kewenangan absolut Peradilan TUN dalam melakukan kontrol atau pengujian terhadap perbuatan melanggar hukum yang dilakukan badan atau pejabat pemerintahan. Semua ini tiada lain bertujuan untuk mereposisi kembali hakikat penegakan hukum administrasi negara oleh Peradilan TUN dan menyederhanakan semua penyelesaian sengketa administrasi negara berdasarkan prinsip efektifitas dan efisiensi.

**Kata Kunci;** Perbuatan Melanggar hukum, Pejabat Pemerintah, Pengadilan Tata Usaha Negara

## **Abstract**

*Agency or government officials have broad authority in implementing government affairs. Broad authority was likely to be abused, causing loss and injustice in the society as well as lower level government officials, therefore there must be other institutions that control it. Based on the theory of triad politics, the executive is politically controlled by the legislature and are legally controlled by the judiciary, because the agency or government officials running the executive function, which controls the judiciary juridical is the State Administrative Court (Judicial TUN).*

*TUN judicial control by the Court at this time is so vague , because it is limited by the law on the Judiciary TUN revised twice (Law No. . 5 of 1986 which was later revised by Law No. . 9 of 2004 and Act No. . 51 of 2009 ) . Testing is limited to understanding the Administrative Court Administrative Decision ( KTUN ) in the strict sense . It can be said that the law on the Judiciary TUN philosophically opposed to the purpose of the establishment TUN Judicial institutions , namely resolve administrative disputes in a broad sense . Therefore, based on futuristic ideas that need to be explored further in the TUN Courts abolut authority to exercise control or testing for unlawful acts committed government agencies or officials . All this is nothing else aims to reposition back nature of administrative law enforcement by the state Judicial TUN and simplify all the administrative state dispute settlement based on the principles of effectiveness and efficiency.*

**Keyword;** *Deeds Against the Law, Government Officials, Administrative Court*

## 1. Pendahuluan

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara (*organ of state*), dapat diberi pengertian yang luas atau sempit. Pemerintah dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri. Jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif<sup>1</sup>. Dengan kata lain, Pemerintah dalam arti luas, mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Menurut **C.Van Vollenhoven**<sup>2</sup>, dalam arti yang luas ini Pemerintah sering disebut *regering*.

Dalam artinya yang sempit, pemerintah (yang disebut *bestuur*) hanya mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (eksekutif) yang bisa dilakukan oleh Kabinet dan aparat-aparatnya dari tingkat Pusat sampai ke Daerah<sup>3</sup>. Jadi, dalam pengertian yang sempit, pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif (*law applying organ*). Hubungannya dengan sistem ketatanegaraan, cabang pemerintahan eksekutif mempunyai struktur dan fungsi organisasi yang berbeda dengan cabang-cabang pemerintahan yang lain (legislatif, yudikatif, dan lain-lain).

Cabang pemerintahan eksekutif mewakili atau mengandung dua karakter. *Pertama*, sebagai alat kelengkapan negara. *Kedua*, sebagai badan administrasi negara. Sebagai alat kelengkapan negara, cabang pemerintahan eksekutif bertindak untuk dan atas nama negara. Tindakan eksekutif sebagai alat kelengkapan negara adalah tindakan negara. Sebagai administrasi negara, cabang pemerintahan

---

<sup>1</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, **Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia**, Pusat Studi HTN FH UI dan CV "Sinar Bakti", Jakarta, 1983, hlm. 171

<sup>2</sup> Amrah Muslimin, **Beberapa Asas Dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi**, Penerbit Alumni, Bandung, 1985, hlm.83. Lihat pula : Moh. Mahfud, **Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia**, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 74

<sup>3</sup> **Ibid**

eksekutif mempunyai kekuasaan mandiri yang dilimpahkan negara. Kekuasaan mandiri ini memungkinkan administrasi negara melakukan tindakan-tindakan mandiri baik di lapangan pengaturan (*regelen*) maupun penyelenggaraan administrasi negara (*besturen*)<sup>4</sup>.

Dalam lapangan *bestuur* inilah administrasi negara atau badan atau pejabat pemerintahan mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan negara dalam suatu bentuk yang dinamakan perbuatan atau tindakan administrasi pemerintahan.

Badan atau pejabat pemerintahan ini dalam menjalankan fungsinya harus berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Biasanya badan atau pejabat pemerintahan ini dalam mengeluarkan kebijakan (*beleid*) berdasarkan interpretasi yang dipahami olehnya. Penafsiran suatu peraturan hukum memang sudah lazim terjadi di bidang hukum tertulis. Sifat dari suatu peraturan hukum yang sudah terpaku dalam suatu undang-undang yang tidak boleh tidak harus dilaksanakan, ialah ketika orang mulai melihat pada norma secara harfiah (eksplisit) telah dianggap sudah memenuhi rasa keadilan masyarakat. Sebaliknya kalau pelaksanaan undang-undang menurut norma secara eksplisit memaksakan badan atau pejabat pemerintahan mengambil tindakan yang tidak memuaskan, maka disitulah orang mulai mencari jalan dengan cara melakukan penafsiran-penafsiran hingga mendekati rasa keadilan tersebut.

Dari aspek teoritis, badan atau pejabat pemerintahan seharusnya tidak boleh bertindak lain dari pada melaksanakan peraturan hukum sesuai norma secara eksplisit. Namun dalam beberapa kasus, dengan alasan demi kepastian hukum telah mengorbankan suatu kebutuhan lain yang lebih penting yaitu kebutuhan akan rasa keadilan, perlindungan, kenyamanan yang diterima masyarakat baik secara individu maupun kelompok. Hal ini dilakukan sebagai konsekuensi bahwa badan atau pejabat pemerintahan adalah abdi masyarakat yang memperhatikan dan merumuskan kebijakan yang menyangkut hidup mereka.

Akibat adanya kebebasan bertindak pada alat administrasi negara itu, maka seringkali terjadi perbuatan alat administrasi negara tersebut menyimpang dari peraturan hukum yang berlaku (hukum positif), yang tendensinya dapat menimbulkan kerugian pada pihak *administrabele*<sup>5</sup>.

Tindakan badan atau pejabat pemerintahan dalam lingkup hukum publik inilah yang terkadang dengan alasan untuk kepentingan umum dan kepastian hukum justru telah mengorbankan hak-hak individual masyarakat baik secara pribadi, kelompok maupun badan hukum perdata. Beranjak dari alasan ini pula, perbuatan itu dapat dikategorikan sebagai “perbuatan melanggar hukum oleh badan

---

<sup>4</sup> Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997, hlm. 159

<sup>5</sup> Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hlm. 74

atau pejabat pemerintahan”<sup>6</sup> atau yang secara umum dikenal dengan *onrechtmatige overheidsdaad*.

*Onrechtmatige overheidsdaad* atau perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (pemerintah atau badan atau pejabat pemerintahan) sebagaimana diketahui dalam sejarah hukum di Indonesia adalah bersumber pada Pasal 1365 B.W (KUHPerduta), yang termasuk lapangan hukum perdata<sup>7</sup>. Hal ini berdasarkan penafsiran Pasal 2 R.O dan Pasal 101 UUDS RI, karena pada saat itu belum terbentuk badan peradilan tata usaha negara.

Pada awalnya istilah “perbuatan melanggar hukum” ini mencuat ketika ada Putusan *Hoogeraad* mengenai perkara **Lindenbaum vs Cohen**. Mencuatnya kasus ini, dikarenakan adanya pengaruh doktrin terhadap putusan pengadilan yang menangani perkara tersebut. Dengan ini, dapatlah dipahami bahwa doktrin memberikan pengaruh dan tekanan yang besar atas penerimaan paham luas oleh pengadilan mengenai arti tindakan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*)<sup>8</sup>.

Kalau diamati, istilah perbuatan melanggar hukum tersebut masih bersifat umum. Artinya, bahwa siapapun yang melakukan pelanggaran hukum dapat terkena Pasal 1365 KUHPerduta, termasuk juga pemerintah (*overheids*).

Pada perkembangannya timbul suatu sengketa, dalam arti badan atau pejabat pemerintahan sebagai salah satu pihak yang berperkara karena perbuatannya sebagai administrasi negara ketika menjalankan tugas kewajibannya di bidang *public service*, mendatangkan kerugian pada

<sup>6</sup> Di sini dan seterusnya Penulis akan menggunakan istilah “melanggar hukum” berdasarkan terjemahan yang lebih tepat, lihat N.E. Algra, dkk, **Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae (Belanda-Indonesia)**, Bina Cipta, Bandung, 1983, hlm.347-348, bukan “melawan hukum”, karena, “melawan hukum” identik dengan tindak Pidana. Selain itu, *onrechtmatige* disini lebih tepat diartikan melanggar hukum, sedangkan “melawan hukum” dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *wedwerrechtelijk*, lihat *Ibid*, hlm. 677 dan lihat pula Achmad S. Soema di praja, **Pengertian serta sifatnya melawan hukum bagi terjadinya tindak Pidana**, Armico, Bandung, 1983, hlm. 16. Selanjutnya, menurut Philipus M. Hadjon, *onrerchmatig* lebih tepat diartikan “melanggar hukum”, meskipun ada beberapa pendapat mengartikan “melawan hukum”, lebih lanjut beliau menjelaskan bahwa hukum padahal tidak bisa dilawan melainkan hanya bisa dilanggar. Lihat Philipus M. Hadjon, **Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam mewujudkan Pemerintahan yang bersih**, dalam Pidato pengukuhan sebagai Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Senin, 10 Oktober 1994

<sup>7</sup> T. Bustomi, **Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara dalam Teori dan Praktek**, Penerbit Alumni, Bandung, 1994, hlm. 19

<sup>8</sup> J. Satrio, **Hukum Perikatan : Perikatan yang lahir dari undang-undang (bagian pertama)**, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 160. Doktrin disini adalah sebagaimana yang dikemukakan Molengraaff dalam “*Rechtgeleerd Magajizn*” tahun 1887, jauh sebelum Putusan Hoge Raad tahun 1919. Dimana menurut Molengraaff ; perbuatan melanggar hukum tidak hanya meliputi suatu perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, melainkan juga meliputi perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan segala sesuatu yang ada diluar undang-undang yaitu kaidah-kaidah sosial lainnya (*onrechtmatig* sama dengan *ombetamelijk*). Jadi meliputi kebiasaan sopan santun dan kesusilaan. Bandingkan, R. Setiawan, **Pokok-Pokok Hukum Perikatan**, Binacipta, Bandung, 1994. hlm. 76-77

warga masyarakat (termasuk badan hukum perdata). Perbuatan administrasi negara inilah yang disebut perbuatan badan atau pejabat pemerintahan yang melanggar hukum yaitu pelaksanaan yang salah, padahal ketentuannya sah dan benar secara hukum.

Di negara Belanda sendiri, awal mula perkara *onrechtmatige overheidsdaad* muncul dalam perkara **Ostermann**, yaitu mengenai upaya izin ekspor barang ke luar negeri, akan tetapi instansi terkait tidak mengabulkannya. Dalam peradilan tingkat pertama dan banding gugatan **Ostermann** itu dinyatakan tidak dapat diterima, akan tetapi oleh Hoge Raad (Mahkamah Agungnya Belanda) gugatan tersebut dikabulkan dengan alasan bahwa bila tindakan tersebut melanggar suatu peraturan perundang-undangan, dapat dianggap melakukan perbuatan melanggar hukum, dengan tidak memperdulikan apa peraturan yang dilanggar itu berada di lapangan hukum publik atau hukum perdata, seperti juga pelanggaran terhadap hukum pidana juga dikatakan melakukan perbuatan melanggar hukum menurut Pasal 1365 BW. Dari Putusan *Hoge Raad* itulah, pada tahun 1924 terbentuk yurisprudensi yang berkaitan dengan *onrechtmatige overheidsdaad* atau dikenal dengan *Ostermann-arrest*<sup>9</sup>.

Terhadap perbuatan melanggar hukum tersebut, meskipun dilakukan oleh seseorang yang mempunyai atau pemegang kekuasaan, menurut **Sjachran Basah**<sup>10</sup>, perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan itu merupakan suatu urgensi yang wajar, tampil dan menduduki posisi terdepan dalam merealisasi jalur pemerataan kesempatan memperoleh keadilan.

Atas peristiwa yang demikian timbul suatu permasalahan, apakah dalam hal perlindungan hukum ini penyelesaian litigasinya menjadi kompetensi peradilan umum ataukah peradilan administrasi negara (peradilan tata usaha negara) ? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, perlu dipahami terlebih dahulu istilah perbuatan melanggar hukum itu sendiri. Selain itu, perlu pula dibatasi pengertian perbuatan melanggar hukum menurut hukum privat dan hukum publik (hukum administrasi negara). Demikian pula, perlu ada pemahaman makna baik secara eksplisit maupun implisit pasal-pasal yang berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum, terutama dalam kaitannya dengan si pelaku, yaitu badan atau pejabat pemerintahan. Oleh karenanya perlu adanya interpretasi yuridis yang futuristik untuk mengkaji hal tersebut.

Menurut banyak kalangan (baik dari akademisi maupun praktisi), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jis Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, belum secara tegas merumuskan ataupun memberikan pengertian mengenai perbuatan melanggar hukum

---

<sup>9</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum : Dipandang dari sudut Hukum Perdata*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 84-85

<sup>10</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap sikap-tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hlm.11

yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Lain halnya dengan Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (RUU AP), terutama dalam Pasal 40 secara gamblang menyatakan bahwa kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara yang berkaitan dengan tindakan badan atau pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian material maupun immaterial menurut undang-undang ini dilaksanakan oleh peradilan administrasi negara atau peradilan tata usaha negara.

Pada kenyataannya, selama ini yang dijadikan sebagai objek sengketa dan dasar suatu gugatan (posita) di peradilan tata usaha negara adalah sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 angka 9 dan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jis Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pasal ini secara garis besar hanya menyebut dua hal yang dijadikan dasar gugatan terhadap keputusan tata usaha negara (*beschikking*) yang dijadikan objek sengketa, yaitu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (melanggar undang-undang / *onwettmatige daad*) dan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dari pengertian Pasal 1 angka 9 dan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jis Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, apakah dapat disebut suatu perbuatan melanggar hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan, bila ketentuan sebagaimana dimaksud tersebut terpenuhi unsur-unsurnya. Mengenai hal ini, tentu masih banyak yang berbeda pendapat, terutama dari para ahli hukum administrasi negara.

Dalam perkembangannya, Pasal 1 angka 9 dan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, menurut kalangan praktisi dan akademisi perlu ditinjau kembali. Hal ini terlihat dalam RUU AP yang diatur dalam Pasal 1 angka 4, yang menyebutkan keputusan pemerintahan adalah keputusan tertulis dan/ atau tidak tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan dalam lapangan hukum administrasi negara, serta Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan badan atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan hak, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya wajib melaksanakan :

- a. Asas legalitas
- b. Asas pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia
- c. Asas umum pemerintahan yang baik (Asas-asas ini dapat berkembang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan kebutuhan masyarakat dan yurisprudensi).

Adanya RUU tersebut, apabila dikomparasikan dengan undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) yang ada saat ini, terdapat perbedaan yang mencolok. Akan tetapi yang lebih penting untuk dibahas sesuai materi yang akan dianalisa, yaitu apakah ketentuan-ketentuan dalam RUU AP ini sudah mencakup pengertian perbuatan melanggar hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan menurut hukum administrasi negara secara teoritis ? Karena pengertian dalam RUU AP tersebut hanya membatasi kewenangan untuk

memeriksa dan memutus perkara yang berkaitan dengan tindakan badan atau pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian material maupun immaterial menurut undang-undang ini dilaksanakan oleh peradilan administrasi negara (peradilan tata usaha negara). Untuk menjawabnya perlu pengkajian secara mendalam tentang pengertian perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan menurut konsepsi hukum administrasi negara.

### 2. Pengertian Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan Menurut Hukum Administrasi Negara di Indonesia

Secara harfiah ada beberapa pendapat mengenai arti kata “perbuatan” di sini. Beberapa istilah lain yang digunakan tetapi pada dasarnya mempunyai kesamaan arti, seperti : istilah “*perbuatan pemerintah*” (E.Utrecht)<sup>11</sup>, “*perbuatan administrasi negara*” (Bachsan Mustafa)<sup>12</sup>, “*perbuatan alat administrasi negara*” (Muchsan)<sup>13</sup>, “*sikap-tindak*” (Sjachran Basah)<sup>14</sup>, “*tindak pemerintahan*” (Kunjoro)<sup>15</sup>, dan lain-lain (kursif Penulis). Penulis dalam tulisan ini akan terus mempergunakan istilah “perbuatan”, karena disamping bersifat umum juga berdasarkan tema yang akan penulis kaji yaitu perbuatan melanggar hukum.

Dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan kepentingan umum, badan atau pejabat pemerintahan banyak melakukan kegiatan atau perbuatan-perbuatan. Aktifitas atau perbuatan itu pada garis besarnya dibedakan kedalam dua golongan, yaitu: *rechts handeling* (golongan perbuatan hukum) dan *feitelijke handeling* (golongan perbuatan faktual)<sup>16</sup>.

Berdasarkan kedua golongan tersebut, maka penulis berusaha membahasnya sebagai sebuah diskursus. Hal ini dilakukan karena selama ini dua penggolongan ini jarang dikaji dari aspek hukum administrasi negara secara komprehensif, terutama golongan perbuatan faktual yang umumnya dikaji dalam ranah hukum perdata.

Badan atau pejabat pemerintahan, menurut Vollmar, Rutten, Hofmann dan Pitlo mempunyai 2 (dua) jenis tugas dan kewajiban yang terletak dalam lapangan hukum publik dan hukum privat<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994, hlm.86

<sup>12</sup> Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm.59

<sup>13</sup> Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm.21

<sup>14</sup> Sjachran Basah, *Op.Cit.*, hlm.4

<sup>15</sup> Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, 1981, hlm.44

<sup>16</sup> E.Utrecht, *Op.Cit.* hlm. 86-87. Asli pengertian *Feitelijke handeling* menurut E. Utrecht adalah perbuatan yang bukan perbuatan hukum. Mengenai klasifikasi “golongan yang bukan perbuatan hukum” ini menurut Philipus M. Hajdon terlalu berlebihan, karena secara teoritis tidak ada perbuatan karena jabatan yang bukan perbuatan hukum.

<sup>17</sup> M.A. Moegni Djodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, hlm 184

Mengenai permasalahan yang terjadi dalam kedua lapangan hukum tersebut, menurut **Krabbe, Kranenburg Vegting, Donner dan Huart**, ketika badan atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugasnya menggunakan hukum privat, maka untuk menyelesaikan suatu soal khusus dalam lapangan administrasi negara telah tersedia peraturan-peraturan hukum publik, di sini badan atau pejabat pemerintahan harus menggunakan hukum publik itu dan tidak dapat menggunakan hukum privat<sup>18</sup>.

Perbuatan hukum publik itu sendiri ada dua macam, yaitu perbuatan hukum publik yang bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*), dan perbuatan hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*)<sup>19</sup>.

**Van der Pot, Kranenberg Vegting, Wiarda dan Donner** mengakui adanya hukum publik yang bersegi dua atau adanya perjanjian menurut hukum publik. Mereka memberi contoh tentang adanya “*kort verband contract*” (perjanjian kerja jangka pendek) yang diadakan seorang sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pihak pemberi pekerjaan<sup>20</sup>.

Pada *kort verband contract* ada persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan, dan perbuatan hukum itu diatur oleh hukum istimewa yaitu peraturan hukum publik sehingga tidak ditemui pengaturannya di dalam hukum privat (biasa), misalnya tenaga-tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia dalam satu *beschiking*<sup>21</sup>.

Perbuatan hukum bersegi satu, yang diadakan oleh alat-alat pemerintahan menurut suatu wewenang yang istimewa, di Indonesia diberi nama keputusan tata usaha negara dan keputusan pemerintahan. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, mengartikannya dengan istilah keputusan tata usaha negara, yaitu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan dan bersifat konkrit, individual, serta final. Lebih luas lagi dari pengertian tersebut, yaitu apa yang tertera dalam Pasal 1 angka 4 RUU AP, arti keputusan pemerintahan adalah keputusan tertulis dan / atau tidak tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan dalam lapangan hukum administrasi negara. Selanjutnya Pasal 4 RUU AP secara gamblang memperjelas ruang lingkup ketentuan tadi dengan menyatakan bahwa undang-undang ini berlaku bagi semua keputusan dan atau tindakan faktual administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang diberikan wewenang menyelenggarakan urusan pemerintahan. Pengertian yang kedua inilah menurut penulis lebih tepat digunakan, karena berkaitan dengan eksistensi dan tujuan sebenarnya dibentuk lembaga penegakan hukum administrasi negara yaitu peradilan tata usaha negara.

---

<sup>18</sup> S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm.69-70

<sup>19</sup> E. Utrecht, *Op.Cit.*, hlm. 91

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 93.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 94.

## Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan

Keputusan pemerintahan itu dibuat dengan maksud untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan dalam lingkungan alat negara sendiri (keputusan pemerintahan intern) maupun untuk menyelenggarakan hubungan-hubungan antara alat negara yang membuatnya dengan seorang partikelir atau badan privat atau antara dua atau lebih alat negara (keputusan pemerintahan ekstern).

Apabila dalam menjalankan fungsi administrasinya terjadi pelanggaran hukum atas perbuatan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa badan atau pejabat pemerintahan itu telah melakukan perbuatan melanggar hukum atau saat belum disahkannya RUU AP banyak yang menyebutnya dengan *onrechtmatige overheidsdaad*. Akan tetapi dalam perkembangan hukum administrasi negara selanjutnya terjadi dikotomi terhadap pengertian *onrechtmatige overheidsdaad* tersebut.

Sebagaimana dijabarkan oleh **Paulus Effendie Lotulung**<sup>22</sup>, dengan mengacu pada ketentuan Pasal 44 RUU AP, gugatan perdata yang didasarkan pada P.M.H.P (Perbuatan Melanggar Hukum oleh Penguasa atau dalam istilah bahasa belanda dikenal dengan *onrechtmatige overheidsdaad* yang selama ini menjadi kompetensi di peradilan umum, selanjutnya akan dilimpahkan kewenangan memeriksa dan mengadilinya pada peradilan administrasi negara atau peradilan tata usaha negara. Sehingga kelak peradilan tata usaha negara di Indonesia akan ada 2 (dua) jenis atau macam gugatan, yaitu :

Pertama, gugatan pembatalan suatu keputusan badan atau pejabat pemerintahan atas dasar pelanggaran perundang-undangan yang berlaku dan pelanggaran asas-asas umum pemerintah yang baik.

Kedua, gugatan ganti rugi material maupun immaterial atas dasar tindakan badan atau pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian material maupun immaterial menurut undang-undang ini.

Dengan demikian, inti pokok yang menjadi pokok gugatan (*objectum litis*) jenis bagian Pertama ialah pembatalan suatu keputusan tata usaha negara, sedangkan jenis bagian Kedua ialah tuntutan sejumlah uang ganti rugi.

Selanjutnya, beliau menyatakan apabila dibandingkan dengan sistem peradilan tata usaha negara yang berlaku di Perancis, maka tampak adanya kemiripan antara sistem di Indonesia pada waktu yang akan datang dengan sistem yang berlaku di Perancis pada waktu sekarang. Hal ini disebabkan, dalam perkara-perkara gugatan yang diajukan di peradilan tata usaha negara, dibedakan adanya 2 (dua) jenis perkara yang berdiri sendiri-sendiri, yaitu :

---

<sup>22</sup> Paulus Effendie Lotulung, *Menyongsong Pengesahan Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Administrasi Pemerintahan*, Makalah disampaikan pada Acara Bimbingan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara – Mahkamah Agung R.I. pada tanggal 9 Januari 2009 yang dihadiri oleh segenap Hakim Agung T.U.N., para Ketua Pengadilan Tinggi T.U.N., para ketua P.T.U.N. dan para Sekretaris/Panitera T.U.N. seluruh Indonesia di Jakarta, hlm.2

1. Gugatan Pembatalan Surat Keputusan  
(*recours d'annulation des actes administratifs*)
2. Gugatan Ganti Rugi Pertanggungjawaban Penguasa/Pejabat.  
(*recours d'indemnites de la responsabilite de la puissance publique*)

Oleh karenanya, di Indonesia akan terjadi perluasan kewenangan atau kompetensi yurisdiksi peradilan tata usaha negara.

Lain halnya, **Philipus M. Hadjon** dan **Tatiek Sri Djatmiati** termasuk kalangan ahli hukum yang tidak sependapat dengan menjumbuhkan istilah *onrechtmatige overheidsdaad* dengan sengketa administrasi negara yang berupa tindakan faktual, karena terdapat perbedaan-perbedaan yang mencolok antara *onrechtmatige overheidsdaad* dan sengketa administrasi negara yang berupa tindakan faktual, dan akan terjadi suatu kontradiksi oleh karena sengketanya adalah sengketa administrasi negara tapi hukum materielnya adalah Pasal 1365 *Burgelijk Wetboek* (BW)<sup>23</sup>.

Menurut **Philipus M. Hadjon** perbedaan antara *onrechtmatige overheidsdaad* dan sengketa administrasi negara yang berupa tindakan faktual adalah sebagai berikut :

|                                | <b>Sengketa TUN<br/>Tindakan Faktual</b>  | <b>OOD</b>   |
|--------------------------------|---|--|
| 1. Dasar kompetensi pengadilan | Undang-Undang (sekarang masih RUU)  | Yurisprudensi :<br>Analogi Pasal 1365 BW                     |
| 2. Isu Hukum                   | - legalitas (keabsahan) tindakan<br>asas negara hukum<br>- kerugian yang timbul | Melanggar hukum<br>asas : <i>neminem laedere</i>             |
| 3. Tolok Ukur                  | Legalitas: peraturan perundang-undangan dan Aupb                                | Peraturan formil dan kepatuhan yang berlaku dalam masyarakat |
| 4. Karakter Hukum Sengketa     | Sengketa hukum publik   | Sengketa hukum perdata                                       |
| 5. Pengadilan yang berwenang   | PTUN  | Peradilan Umum   |

<sup>23</sup> Philipus M. Hadjon, *Peradilan Tata Usaha Negara dalam konteks (R) UU Administrasi Pemerintahan*, makalah disampaikan pada bimbingan teknis Hakim Yunior Peratun Sewilayah Hukum PTTUN Surabaya, 17-20 2008 di Surabaya, hlm.1., Philipus M. Hadjon, *(R) UU Administrasi Pemerintahan sebagai Kodifikasi (sebagian) Hukum Administrasi Umum (General Rules of Administrative Law) dan Peradilan Tata Usaa Negara*, makalah disampaikan dalam rangka HUT PTUN tanggal 13-15 Maret tahun 2009 di Surabaya, hlm.6., dan Tatiek Sri Djatmiati, *OOD dan Tanggung Jawab Jabatan serta Tanggung Jawab Pribadi dalam konteks (R) UU Administrasi Pemerintahan*, makalah disampaikan pada bimbingan teknis Hakim Yunior Peratun Sewilayah Hukum PTTUN Surabaya, 17-20 2008 di Surabaya, hlm.4

Dengan demikian, mengacu pada RUU AP khususnya pada ketentuan Pasal 4 dan pendapat kedua ahli hukum administrasi negara di atas, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan adalah pelanggaran hukum terhadap semua keputusan dan atau tindakan faktual administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang diberikan wewenang menyelenggarakan urusan pemerintahan, dengan karakteristik sengketa hukum publik dan tolok ukur keabsahan suatu keputusan dan atau tindakan faktual tersebut adalah dari aspek legalitas peraturan perundang-undangan maupun asas umum pemerintahan yang baik.

Mengenai siapa saja badan atau pejabat pemerintahan yang berwenang mengeluarkan keputusan dan / atau tindakan faktual tersebut, yaitu dengan melihat badan atau pejabat pemerintahan tersebut bertugas dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan berdasarkan wewenang melalui atribusi dan / atau delegasi dan / atau mandat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk di dalamnya seperti : otorita, lembaga pendidikan, pengelola kawasan, notaris, BUMN atau BUMD.

Terhadap dua dikotomi pengertian di atas, menurut penulis istilah *onrechtmatige overheidsdaad* tidak dapat secara serta merta atau mutlak disamakan pengertiannya dengan perbuatan melanggar hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan, karena meskipun *onrechtmatige overheidsdaad* merupakan pengembangan arti dari *onrechtmatige daad* atau perbuatan melanggar hukum, akan tetapi pengertian “*overheids*” yang secara etimologis diartikan “penguasa” atau “pemerintah” sangatlah terlalu luas. Sebagaimana telah penulis urai sebelumnya, pengertian “pemerintah” ada dalam arti luas maupun dalam arti sempit. Sedangkan pengertian “penguasa” dapat dijumpukan dengan pengertian pemerintah dalam arti luas yang tindakan hukumnya tidak selalu berupa perbuatan hukum publik dalam ranah hukum administrasi negara. Jadi dalam ruang lingkup hukum administrasi negara, untuk lebih tegasnya tetap menggunakan istilah dalam bahasa Indonesia, yaitu perbuatan melanggar hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan.

Selain pengertian secara terminologi, yang tidak kalah pentingnya adalah membahas pengertian “*onrechtmatige*” atau “melanggar hukum” ini meliputi apa saja. Menurut penulis, pengertian melanggar hukum tersebut, selain melanggar hukum tertulis yaitu norma-norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, juga melanggar hukum tidak tertulis. Pelanggaran hukum tidak tertulis di sini, termasuk pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik atau asas-asas hukum nasional, hak asasi manusia, serta hukum yang tumbuh dan berkembang yang memiliki nilai atau norma kesusilaan dalam masyarakat.

### 3. Perlindungan Hukum terhadap Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan menurut Hukum Administrasi Negara.

Pengertian perlindungan hukum bagi rakyat berkaitan dengan rumusan “*rechtsbesherming van de burgers tegen de overheid*” (dalam kepustakaan berbahasa belanda) dan “*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*” (dalam kepustakaan berbahasa inggris)<sup>24</sup>. Meskipun memiliki pengertian yang sama, akan tetapi masing-masing negara mempunyai konsep yang berbeda mengenai perlindungan hukum bagi rakyatnya.

Konsep perlindungan hukum di Indonesia, sejatinya beranjak dari makna Pancasila yang substansinya berarti kekeluargaan atau gotong royong, menurut **Philipus M. Hadjon** asas berdasarkan jiwa kekeluargaan ini dapat disebut pula sebagai asas kerukunan<sup>25</sup>. Asas kerukunan tersebut melandasi hubungan antara pemerintah dengan rakyat, serta antara organ kekuasaan negara yang satu dengan lainnya yang melahirkan hubungan fungsional proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara.

Atas dasar keserasian hubungan berdasarkan asas kerukunan, maka sedapat mungkin penyelesaian sengketa dilakukan melalui cara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir. Hal itu karena musyawarah sebagai cerminan perlindungan hukum preventif berupa pemberian kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum pemerintah memberikan keputusan yang definitif. Musyawarah sangat besar artinya ditinjau dari perbuatan atau tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena pemerintah akan terdorong untuk mengambil sikap hati-hati, sehingga sengketa yang kemungkinan dapat terjadi dapat dicegah.

Pada kenyataannya, sengketa administrasi negara atau sengketa tata usaha negara baru lahir jikalau seseorang atau masyarakat atau badan hukum perdata merasa dirugikan, sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan. Sebagaimana diketahui bahwa, badan atau pejabat pemerintahan dalam fungsi menyelenggarakan kepentingan umum tidak terlepas dari tindakan mengeluarkan keputusan, sehingga tidak menutup kemungkinan pula keputusan tadi menimbulkan kerugian.

Berdasarkan elemen-elemen tersebut menurut **Philipus M. Hadjon** bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap perbuatan administrasi negara diarahkan kepada<sup>26</sup>:

- a. Usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa atau sedapat mungkin mengurangi terjadinya sengketa. Dalam hubungan ini sarana perlindungan hukum yang preventif patut diutamakan dari pada sarana

<sup>24</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia.*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.1

<sup>25</sup> Philipus Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Cetakan Kesepuluh, 2008, hlm.85-87

<sup>26</sup> *Op.Cit.*, hlm. 90

perlindungan hukum represif dalam wujud musyawarah dengan pendapat.

- b. Usaha-usaha untuk menyelesaikan sengketa (hukum) antara pemerintah dengan rakyat dengan cara musyawarah.
- c. Penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan jalan terakhir, peradilan hendaklah merupakan “*ultimum remedium*” dan peradilan bukan forum konfrontasi sehingga peradilan haruslah mencerminkan suasana damai dan tenteram, terutama melalui hukum acaranya.

Perlindungan hukum preventif ditekankan pada adanya hak untuk di dengar dan hak untuk menerima informasi sebelum adanya suatu keputusan yang definitif, sedangkan penanganan perlindungan hukum represif di Indonesia dilakukan oleh organ pemerintah yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam bidang tertentu serta ditangani oleh peradilan umum dan peradilan tata usaha negara.

Berkaitan dengan perlindungan hukum tersebut, **Sjachran Basah**<sup>27</sup> berpendapat, bahwa dewasa ini perlindungan hukum merupakan suatu urgensi yang wajar tampil menduduki posisi terdepan, utamanya dalam merealisasikan pemerataan memperoleh keadilan. Perlindungan hukum menjadi sesuatu yang sangat urgen karena menurut **Sjachran Basah**, adakalanya administrasi negara salah bersikap dan bertindak dalam melaksanakan tugasnya, padahal hukumnya benar. Ada pula kalanya perbuatan administrasi negara itu menurut hukum dan bukan pelaksanaannya yang salah, melainkan hukumnya sendiri yang secara materiil tidak benar.

Menurut **Paulus Effendie Lotulung**, penyelesaian sengketa antara rakyat dengan badan atau pejabat pemerintahan di Indonesia sebelum ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jis Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 mengikuti pola<sup>28</sup>:

1. Penyelesaian sengketa melalui jalur intern administrasi yaitu atasan hirarki dari pejabat yang bersangkutan. Jalur ini lazim dikenal dengan sebutan *administratief beroep* atau prosedur pengajuan keberatan.
2. Penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh peradilan semu, yang sebetulnya secara struktur organisatoris merupakan bagian dari pemerintah/ administratif.
3. Penyelesaian oleh suatu badan peradilan yang bisa berupa :
  - a. Peradilan administrasi khusus, yaitu masalah pajak;
  - b. Peradilan umum.

Dasar kewenangan pengadilan umum adalah berdasarkan yurisprudensi tetap, penafsiran ketentuan Pasal 2 RO ind (sama bunyinya dengan Pasal 2 RO Ned), serta atas dasar peraturan perundang-undangan yang secara khusus

<sup>27</sup> Sjachran Basah, *Op,Cit.*, hlm.7-8

<sup>28</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Kontrol Tentang Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bhuana Pancakarsa, Jakarta, Cet. I, 1986, hlm.83

menunjuk kompetensi lembaga peradilan umum dalam perkara tertentu<sup>29</sup>. Oleh karena itu, sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 semua gugatan perbuatan melanggar hukum oleh badan atau pejabat pemerintahan menjadi wewenang penuh Peradilan Umum.

Pola tersebut mengalami perubahan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, apabila dilihat dari cara penyelesaiannya dapat dibedakan dan digolongkan menjadi : “yang langsung dan tidak langsung”<sup>30</sup>. “Langsung” berarti bahwa untuk sengketa administrasi itu tidak terbuka kemungkinan menggunakan upaya administrasi, melainkan hal itu semata-mata menjadi kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara. Sebaliknya, “yang tidak langsung” masih terbuka kemungkinan sengketa administrasi itu diselesaikan melalui peradilan semu dengan menggunakan seluruh upaya administratif yang tersedia.

Ukuran untuk membedakan hal tersebut ialah ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan pemerintahan atau tolok ukur yuridis formal. Dari sini dapat diketahui, bahwa dapat digunakan atau tidaknya upaya administratif.

Manakala seluruh upaya administratif telah dilakukan, akan tetapi hasilnya belum memenuhi rasa keadilan para pihak atau salah satu pihak, maka pemohon yang tidak puas dapat mengajukan gugatan yang disampaikan, diperiksa dan diputus oleh pengadilan tinggi tata usaha negara (Pasal 48 dan 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Pengadilan tinggi itu merupakan pemutus tingkat pertama (dalam arti pengadilan administrasi murni) dan bila putusan itu tidak memuaskan, maka penggugat dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (Pasal 51 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004).

Mengenai upaya administratif, apabila RUU AP disahkan maka berdasar ketentuan dalam Pasal 36 dan 37 RUU AP ini pada pokoknya menyatakan bahwa merupakan suatu keharusan setiap sengketa administrasi negara sebelum diajukan di pengadilan tata usaha negara harus melalui upaya administratif, dengan demikian eksistensi pengadilan tinggi tata usaha negara sebagai peradilan tingkat pertama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (3) dan (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 mau tidak mau perlu direvisi.

Selain itu apabila RUU AP disahkan, perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia melalui peradilan tata usaha negara bukan lagi akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Sebab berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4, Pasal 4 dan Pasal 40 RUU AP, peradilan administrasi negara berwenang untuk memeriksa dan memutus perkara yang berkaitan dengan perbuatan badan

---

<sup>29</sup> Indroharto, *Usaha-Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm.43

<sup>30</sup> Sjachran Basah, *Beberapa Hal Tentang Hukum Acara Administrasi*, Bahan Penataran Peradilan Administrasi, Kerjasama Indonesia-Belanda, Bandung, 1987, hlm.8

atau pejabat pemerintahan yang menimbulkan kerugian material maupun immaterial menurut undang-undang ini. Termasuk di dalamnya keputusan pemerintahan tertulis atau tidak tertulis dan atau tindakan faktual administrasi pemerintahan yang dikategorikan dalam lapangan hukum administrasi negara, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Kaitannya dengan peradilan tata usaha negara sebagai salah satu badan peradilan yang menjalankan fungsi “*kekuasaan kehakiman yang bebas*” dan sederajat dengan badan peradilan lainnya, akan mempunyai konsekuensi bahwa peradilan tata usaha negara wajib memberikan perlindungan maupun pengayoman hukum bagi para pihak, sehingga bermanfaat sebagai<sup>31</sup>:

1. Tindakan pembaharuan bagi perbaikan pemerintah untuk kepentingan rakyat.
2. Stabilisator hukum dalam pembangunan.
3. Pemelihara dan peningkat keadilan dalam masyarakat.
4. Penjaga keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum.

Lebih lanjut **Sjachran Basah** mengemukakan bahwa<sup>32</sup>:

Tujuan Pengadilan Administrasi ialah memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, tidak hanya untuk rakyat semata-mata melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti menjaga dan memelihara keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat bersih dan berwibawa dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.

Berdasarkan pendapat tersebut dapatlah ditarik suatu kesimpulan bahwa di samping peradilan umum, peradilan tata usaha negara merupakan sarana perlindungan hukum represif, yang memberikan perlindungan hukum bagi rakyat dengan mengemban fungsi penasehat, perujukan, dan peradilan. Ketiga fungsi tersebut dilaksanakan sedemikian rupa sehingga senantiasa menjamin dan menjaga keserasian hubungan antara rakyat dengan pemerintah berdasarkan asas kerukunan yang tercermin dalam konsep Negara Hukum di Indonesia.

#### 4. Penutup

Keberadaan peradilan tata usaha negara di berbagai negara modern terutama negara-negara *Welfare State* (Negara Kesejahteraan) merupakan suatu tonggak yang menjadi tumpuan harapan masyarakat atau rakyat untuk mempertahankan kepentingan atau hak-hak materiil maupun immateriilnya yang dirugikan oleh perbuatan badan atau pejabat pemerintahan karena keputusan pemerintahan yang tertulis atau tidak tertulis dan atau perbuatan faktual administrasi pemerintahan yang dilakukannya.

---

<sup>31</sup> Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2010, hlm.25

<sup>32</sup> *Ibid*

Maksud pembentukan peradilan tata usaha negara adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat terhadap perbuatan badan atau pejabat pemerintahan yang melanggar hukum maupun hak asasi dalam lapangan hukum administrasi negara. Selain itu, peradilan tata usaha negara pun akan memberikan perlindungan hukum yang sama kepada badan atau pejabat pemerintahan yang bertindak benar dan sesuai dengan hukum yang berlaku.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku dan Artikel

- Achmad S. Soemadipraja, *Pengertian serta sifatnya melawan hukum bagi terjadinya tindak Pidana*, Armico, Bandung, 1983.
- Amrah Muslimin, *Beberapa Asas Dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*, Penerbit Alumni, Bandung, 1985.
- Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1997.
- Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994.
- Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN FH UI dan CV "Sinar Bakti", Jakarta, 1983.
- Moh. Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2001.
- Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- , *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jogjakarta, Liberty, 1982.
- Indroharto, *Usaha-Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000.
- J. Satrio, *Hukum Perikatan : Perikatan yang lahir dari undang-undang (bagian pertama)*, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, 1981.
- M.A. Moegni Djojodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979.
- Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Kontrol Tentang Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bhuana Pancakarsa, Jakarta, Cet. I, 1986.
- Paulus Effendie Lotulung, *Menyongsong Pengesahan Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang administrasi Pemerintahan*, Makalah disampaikan pada Acara Bimbingan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara – Mahkamah Agung R.I. pada tanggal 9 Januari 2009.

## Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan

- , Makalah yang disajikan dalam rangka peringatan sepuluh tahun berdirinya PERATUN, yang diselenggarakan pada tanggal 20 Januari 2001 di Jakarta.
- Philipus Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Cetakan Kesepuluh, 2008.
- , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- , *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam mewujudkan Pemerintahan yang bersih*, dalam Pidato pengukuhan sebagai Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Senin, 10 Oktober 1994.
- *Peradilan Tata Usaha Negara dalam konteks (R) UU Administrasi Pemerintahan*, makalah disampaikan pada bimbingan teknis Hakim Yunior Peratun Sewilayah Hukum PTTUN Surabaya, 17-20 2008 di Surabaya.
- , *(R) UU Administrasi Pemerintahan sebagai Kodifikasi (sebagian) Hukum Administrasi Umum (General Rules of Administrative Law) dan Peradilan Tata Usaa Negara*, makalah disampaikan dalam rangka HUT PTUN tanggal 13-15 Maret tahun 2009 di Surabaya.
- R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Binacipta, Bandung, 1994.
- S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2009.
- Sjachran Basah, *Beberapa Hal Tentang Hukum Acara Administrasi*, Bahan Penataran Peradilan Administrasi, Kerjasama Indonesia-Belanda, Bandung, 1987.
- , *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2010.
- , *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- T. Bustomi, *Hukum Perdata dan Hukum Tata Usaha Negara dalam Teori dan Praktek*, Penerbit Alumni, Bandung, 1994.
- Tatiek Sri Djatmiati, *OOD dan Tanggung Jawab Jabatan serta Tanggung Jawab Pribadi dalam konteks (R) UU Administrasi Pemerintahan*, makalah disampaikan pada bimbingan teknis Hakim Yunior Peratun Sewilayah Hukum PTTUN Surabaya, 17-20 2008 di Surabaya.

### **Peraturan perundang-undangan :**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang No. 9 tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang No. 51 tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.

**Lain-lain :**

Gema Peradilan Tata Usaha Negara Tahun VI No.12 Triwulan II Agustus 2000,  
Diterbitkan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia Lingkungan  
Peradilan Tata Usaha Negara.

N.E. Algra, dkk, Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae (Belanda-Indonesia),  
Bina Cipta, Bandung, 1983.