

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Menurut Pasal 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dijelaskan bahwa "Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia". Lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan pada bagian "Menimbang" huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung), yang menyatakan bahwa:

Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman serta bagian "Menimbang" huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung) tersebut di atas, diketahui bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan bagi para pencari keadilan, sebagaimana juga diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Amandemen Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang memiliki tugas untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa dalam bidang Tata Usaha Negara.

Sengketa yang dapat diajukan pada Peradilan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Amandemen Undang-Undang Peradilan 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 dipusat maupun didaerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Munculnya perbenturan kepentingan atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat, dikarenakan aparat pemerintah memiliki kedudukan yang istimewa atau lebih tinggi dibandingkan dengan warga masyarakat. Akibat dari dikeluarkannya keputusan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menyebabkan seseorang atau badan hukum perdata mengalami kerugian, karena aparat pemerintah dalam pelaksanaan tugasnya melakukan tindakan secara sepihak, melampaui batas-batas kewenangannya, tidak mengikuti dan mematuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik serta melawan hukum, ini dikarenakan dalam melaksanakan tugasnya pemerintah memerlukan kebebasan untuk dapat bertindak, sehingga kadangkala dalam penyelenggaraan pemerintahan warga masyarakat diabaikan kepentingannya. Hal ini disebabkan luasnya campur tangan pemerintah terhadap seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Menurut Wiryono Prajodikoro dalam bukunya tentang "Perbuatan Melanggar Hukum" telah mengemukakan dalam hubungan suatu contoh tentang tugas seorang polisi dibandingkan dengan orang biasa. Seorang polisi harus bertindak dan bersifat tegas dan menjadi pengayom masyarakat, karena tugasnya ialah memelihara ketertiban dan menjaga keamanan. Berdasarkan pendapat tersebut diketahui bahwa pemerintah dalam menjalankan tugasnya harus bertindak dengan cermat dan hati-hati, namun apabila dalam menjalankan tugasnya tersebut, pemerintah melakukan perbuatan melawan hukum dalam lapangan hukum publik, maka pemerintah tidak dapat diganggu

gugat hal ini untuk menjaga kewibawaan pemerintah di mata masyarakat, dengan kata lain bahwa pemerintah telah bertindak dalam lapangan hukum perdata dan jika menimbulkan kerugian bagi masyarakat barulah dapat dituntut atas perbuatannya yang telah menimbulkan kerugian bagi warga masyarakatnya.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam fungsinya sebagai penguasa tidak hanya dalam lapangan perdata tetapi juga dalam lapangan publik, maka pemerintah harus bertindak hati-hati, memperhatikan kaidah-kaidah kecermatan, dalam menunaikan kewajibannya. Dalam melaksanakan fungsinya aparat pemerintah dapat berstatus sebagai penguasa dan dapat pula berstatus sebagai organ dari badan hukum (*bertuursorganen*). Dalam kedudukannya sebagai penguasa, kedudukan pemerintah yang lebih tinggi memerlukan perlindungan yang lebih banyak daripada warga masyarakat, karena dalam kedudukannya sebagai penguasa yang selalu berbuat atas dasar hukum publik, maka perbuatannya tidak dapat diganggu gugat, hal ini demi kewibawaan pemerintah selaku penguasa.

Aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai organ dari badan hukum, perbuatan aparat pemerintah pada prinsipnya menggunakan dasar hukum yang bersifat keperdataan. Oleh karena itu wajar apabila dalam kedudukannya sebagai organ dari badan hukum (negara) perbuatan aparat pemerintah yang menimbulkan kerugian pada pihak *administrabele* dapat dituntut untuk membayar ganti rugi melalui peradilan yang berlaku.

Perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dapat terjadi karena perbuatan melanggar undang-undang (*onwetmatig*), perbuatan yang tidak tepat (*onjuist*), perbuatan yang tidak bermanfaat (*ondoelmatig*) dan perbuatan yang menyalahgunakan wewenang (*Detournement de pouvoir*)¹. Perbuatan pemerintah yang tidak sesuai

¹ Muchsan, 2000, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty, hal 15

dengan undang-undang disebut sebagai perbuatan illegal dan pertanggung jawabannya secara individual, karena pemerintah dalam melaksanakan fungsinya harus benar-benar memperhatikan undang-undang sebagai dasar dari perbuatannya.

Perbuatan menyalahgunakan wewenang sering terjadi dalam pelaksanaan pemerintahan yang bersifat bebas (*vrij bestuur*), dimana aparat pemerintah dapat berbuat sesuai dengan kebijaksanaannya, asalkan masih dalam ruang lingkup wewenang yang dimilikinya menurut peraturan perundang-undangan. *Detournement de pouvoir* terjadi apabila aparat pemerintah menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum yang lain daripada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar wewenang itu.

Dalam pengambilan suatu keputusan, pemerintah harus mempertimbangkan seluruh kepentingan yang terkait atau mungkin akan terkait dengan keputusan yang akan diambilnya dan pemerintah dituntut untuk dapat menyaserasikan, menyeimbangkan serta menyelaraskan antara kepentingan-kepentingan yang berbeda dalam keputusannya. Suatu keputusan dianggap tepat, apabila kepentingan yang diatur dalam keputusan tersebut merupakan kepentingan yang paling menguntungkan terutama bagi kepentingan umum.

Berdasarkan kasus *Ostermann Arrest* dapat diketahui pengertian perbuatan melawan hukum secara luas, yaitu perbuatan melawan hukum undang-undang dengan tidak memperdulikan apakah peraturan yang dilanggar di lapangan publik atau hukum privat, perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban penguasa itu sendiri, perbuatan yang bertentangan dengan sikap hati-hati atau kecermatan yang seharusnya dilaksanakan pihak penguasa dan perbuatan yang bertentangan dengan kepatutan atau kelayakan dalam hidup bermasyarakat.

Di Indonesia pengertian luas dari perbuatan melawan hukum diatur dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung tanggal 3 Maret Reg. No. 838/K/Sip/1970, yang

menyatakan "Bahwa soal perbuatan melanggar hukum oleh penguasa harus diukur dengan undang-undang dan peraturan-peraturan formal yang berlaku dan kepatutan dalam masyarakat".

Berdasarkan Yurisprudensi Mahkamah Agung tanggal 3 Maret Reg. No. 838/K/Sip/1970, tersebut di atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menyebabkan kepentingan individu atau badan hukum perdata mengalami kerugian dapat mengambil langkah hukum dengan mengajukan gugatan tertulis kepada Peradilan Tata Usaha Negara yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah. Tolak ukur bagi Hakim Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa Tata Usaha Negara adalah Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Amandemen Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, dimana isi ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Amandemen Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dimaksud sebagai berikut:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Oleh karena itu hakim dalam menentukan adanya suatu perbuatan melawan hukum oleh penguasa, diharapkan dapat melihat pada perbuatan materiil yang dilakukan oleh penguasa, terutama melakukan penilaian pada keadaan di mana perbuatan tersebut terjadi, yang mana ini dapat dituangkan dalam putusan terutama pada bagian tentang pertimbangan hukumnya.

Indonesia sebagai negara hukum, maka pemerintahnya berdasarkan atas hukum, sehingga perbuatan penguasa dapat diuji dengan tolak ukur hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dengan demikian perbuatan melawan hukum oleh

penguasa di samping dinilai dari aturan-aturan hukum tertulis juga dapat dinilai atas dasar kaidah hukum yang tidak tertulis.

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan salah satu pilar dari negara hukum, disatu sisi, peradilan menjalankan peran sebagai lembaga kontrol (pengawas) terhadap sikap dan tindakan Administrasi Negara supaya tetap berada dalam rel hukum. Pada sisi lain, peradilan sebagai wadah untuk melindungi hak individu dan warga masyarakat dari tindakan penyalahgunaan wewenang dan/atau tindakan sewenang-wenang Administrasi Negara.² Fungsi pengawasan Peradilan Tata Usaha Negara memang sulit dilepaskan dengan fungsi perlindungan hukum bagi masyarakat, hal ini disebabkan posisi individu atau badan hukum perdata di depan pengadilan seolah-olah berada pada pihak yang lebih lemah.

Sebagai lembaga pengawas (*judicial control*), ciri-ciri yang melekat pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

1. Pengawasan yang dilakukan bersifat "*external control*", karena ia merupakan lembaga yang berada di luar kekuasaan Administrasi Negara (*bestuur*).
2. Pengawasan yang dilakukan lebih menekankan pada tindakan represif atau lazim disebut "*control a posteriori*", karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol.
3. Pengawasan itu bertitik tolak pada segi "*legalitas*", karena hanya menilai dari segi hukum (*rechtmatig*) nya saja.³

Dengan telah diamandemennya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Amandemen Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara diharapkan dapat memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang dibuat oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

² Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Cet. Kedua, Bandung: Alumni, hal 3-4

³ Paulus Effendie Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Cet. Pertama, Bandung: Citra Aditya Bhakti, hal XVIII

Dalam prakteknya, masih banyak terjadi perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menimbulkan kerugian terhadap individu atau badan hukum perdata, sehingga perlu untuk mengetahui sejauhmana realisasi dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara terhadap sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan individu atau badan hukum perdata dalam putusan Majelis Hakim Tata Usaha Negara terutama pada bagian tentang pertimbangan hukumnya .

Selanjutnya untuk mengetahui pertimbangan Hukum Hakim Tata Usaha Negara dalam putusan sengketa perbuatan melawan hukum oleh penguasa serta mengapa perlu adanya Pertimbangan Hukum Hakim dalam putusan, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **PERTIMBANGAN HUKUM HAKIM TATA USAHA NEGARA DALAM PUTUSAN SENGKETA PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA.**

B. PERUMUSAN MASALAH

Bertitik tolak dari latar belakang tersebut di atas maka yang menjadi perumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Bagaimanakah Pertimbangan Hukum Hakim dalam putusan sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa ?
2. Mengapa dalam suatu putusan perlu adanya Pertimbangan Hukum Hakim ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun yang menjadi tujuan dalam penulisan tesis ini nantinya adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui Pertimbangan Hukum Hakim dalam menjatuhkan putusan untuk sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa.
2. Mengetahui perlunya Pertimbangan Hukum Hakim dalam putusan.

E. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dalam rangka penyusunan tesis dan hasil penelitian ini nantinya diharapkan mempunyai manfaat dari segi teoritis / akademis maupun segi praktis, yaitu :

1. Manfaat Teoritis / Akademis

Untuk menambah pengetahuan dan melengkapi bahan bacaan dalam ilmu hukum khususnya hukum di Bidang Hukum Tata Usaha Negara.

2. Manfaat Praktis

Dengan penelitian ini diharapkan akan bermanfaat bagi para praktisi hukum untuk menambah pengetahuan dan wawasan mengenai pertimbangan hukum hakim dalam putusan sengketa perbuatan melawan hukum oleh penguasa.

