



Volume 33 No. 1, Januari 2018
DOI :10.20473/ydk.v33i1.7280

Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jalan Dharmawangsa Dalam Selatan
Surabaya, 60286 Indonesia, +6231-5023151/5023252
Fax +6231-5020454, E-mail: yuridika@fh.unair.ac.id
Yuridika (ISSN: 0215-840X | e-ISSN: 2528-3103)

by <http://e-journal.unair.ac.id/index.php/YDK/index> under a Creative
Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International License.



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

Article history: Submitted 23 August 2017; Accepted 14 November 2017; Available online 1 January 2018

PERLINDUNGAN HUKUM NON YUDISIAL TERHADAP PERBUATAN HUKUM PUBLIK OLEH PEMERINTAH

Hari Sugiharto dan Bagus Oktafian Abrianto

sugiharto_hari@yahoo.co.id

Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung

Abstract

The enactment of Law Number 30 of 2014 on Government Administration had given the changes to the authority of the State Administrative Court. There are two mechanism of the case investigation in the State Administrative Court in providing legal protection against a lawsuit or petition filed by the public. The first mechanism is to file a lawsuit directly to the State Administrative Court. The second mechanism is to resolve internal disputes within the government before filing a lawsuit to the Administrative Courts. There are two mechanisms of the case investigation prove that the existence of discrimination for people who seek justice in the case investigation system in the State Administrative Court. This research focus on an issues first the nature of public legal action by the government in government administration and second Ratio legis non-judicial legal protection against public legal acts by the government. The results which have to be achieved are to provide the prescription of essential truth. There are several problems approach used in this study, such as statute approach, conceptual approach, and case approach.

Keywords: Non Judicial Legal Protection; Administrative Dispute; Administrative Court.

Abstrak

Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan telah memberikan perubahan terhadap kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara. Terdapat dua mekanisme pemeriksaan sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memberikan perlindungan hukum terhadap gugatan atau permohonan yang diajukan oleh masyarakat. Mekanisme pertama, dengan mengajukan gugatan langsung ke pengadilan tata usaha negara. Mekanisme kedua, dengan menyelesaikan sengketa di lingkungan internal pemerintahan terlebih dahulu sebelum mengajukan gugatan kepada pengadilan tata usaha negara. Adanya dua mekanisme pemeriksaan perkara tersebut membuktikan adanya perbedaan perlakuan bagi masyarakat pencari keadilan dalam sistem pemeriksaan perkara di peradilan tata usaha negara. Penelitian ini fokus pada isu pertama hakikat perbuatan hukum publik oleh pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kedua Ratio legis perlindungan hukum non yudisial terhadap perbuatan hukum publik oleh pemerintah. Hasil yang hendak dicapai adalah memberikan preskripsi tentang kebenaran yang hakiki. Ada beberapa pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penelitian ini, yakni pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).

Kata Kunci: Perlindungan Hukum Non Yudisial; Sengketa Tata Usaha Negara; Peradilan Tata Usaha Negara.

Pendahuluan

Kedudukan pemerintah dalam hukum privat bekerja dengan adanya kesepakatan dengan pihak lain, sedangkan perbuatan dalam hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah adalah perbuatan-perbuatan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum di bidang hukum publik dan memiliki karakteristik yakni keputusan-keputusan pemerintah dalam hukum publik tersebut bersifat sepihak. Dikatakan bersifat sepihak, karena pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum tidak tergantung pada kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak (*wilsovereenstemming*) dengan pihak lain. Dalam keadaan demikian, jelas warga negara membutuhkan perlindungan hukum dari perbuatan pemerintah dalam hukum publik yang sepihak tersebut. Mendasarkan pada pendapat Van Wijk, H.D., dan Willem Konjinenbelt, terdapat beberapa alasan tentang urgensi perlindungan hukum dalam bidang hukum publik tersebut, yakni:

1. karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan, atau pertambangan. Karena itu warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan keamanan, yang merupakan faktor penentu bagi kehidupan dunia usaha;
2. karena hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar, warga negara sebagai pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah;
3. karena berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara. Perbuatan keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*), akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara.

Perlindungan hukum bagi rakyat akibat perbuatan hukum pemerintah ada beberapa kemungkinan, tergantung dari instrumen hukum yang digunakan pemerintah ketika melakukan perbuatan hukum, yang lazim digunakan adalah

peraturan perundang undangan dan keputusan. Perlindungan hukum akibat dikeluarkannya keputusan (*beschikking*) ditempuh melalui dua kemungkinan, yaitu upaya administratif (*administratieve beroep*) dan peradilan administrasi (*administratieve rechtspraak*). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU 5/1986), dimana perlindungan hukum akibat dikeluarkannya keputusan dapat ditempuh melalui dua jalur, yaitu melalui upaya administratif dan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Ketentuan mengenai upaya administratif ini terdapat dalam Pasal 48 UU 5/1986 yang mengatur sebagai berikut:

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia;
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Penulisan ini akan fokus pada perlindungan hukum yang bukan melalui peradilan administrasi/ peradilan tata usaha negara, yaitu perlindungan hukum non yudisial. Dalam konteks ini yang penulis maksud dengan perlindungan hukum non yudisial dalam sengketa tata usaha negara adalah perlindungan hukum di luar mekanisme peradilan tata usaha negara, yaitu berupa pengawasan dan upaya administratif. Upaya administratif dibagi menjadi dua bagian atau mekanisme, yaitu keberatan dan banding administratif. Isu hukum yang penulis analisis adalah teori dan eksistensi perlindungan hukum non yudisial dalam sengketa tata usaha negara, sehingga diharapkan dengan adanya perlindungan hukum non yudisial tersebut, beban perkara di pengadilan dapat diperkecil serta rasa keadilan masyarakat dapat terpenuhi tanpa harus bersengketa di pengadilan tata usaha negara.

Sarana Perlindungan Hukum Terhadap Perbuatan Hukum Publik oleh Pemerintah

Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa terdapat dua macam perlindungan

bagi rakyat dari perbuatan pemerintah yang melanggar hukum yaitu perlindungan preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan sebaliknya perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.¹ Perlindungan hukum represif di sini dimaksudkan sebagai bentuk perlindungan hukum dengan cara menggugat atau mempermasalahkan atau memperkarakan pemerintah ke pengadilan (sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman/yudikatif).²

Makna perlindungan hukum menurut Harjono berbeda dengan pendapat Philipus M. Hadjon tersebut, Harjono berpendapat bahwa adanya penggunaan istilah perlindungan hukum represif sebagaimana telah lazim digunakan selama ini kurang tepat. Pertama, perlindungan hukum represif dibedakan dengan perlindungan hukum preventif. Perlindungan hukum preventif dilakukan untuk mencegah agar hak tidak terganggu, sedangkan perlindungan hukum represif dilakukan apabila pelanggaran telah terjadi. Kata represif tidaklah tepat untuk menampung adanya makna sesudah (*after*) untuk membedakan dengan makna sebelum (*before*) pada kata preventif. Dalam bidang hukum, perlindungan hukum korektif lebih tepat, karena perlindungan hukum yang digunakan setelah (*after*) adanya pelanggaran dan sekaligus dalam perlindungan hukum ini terkandung maksud untuk mengembalikan atau memulihkan keadaan setelah terjadinya pelanggaran kepada posisi semula yang benar.³

Bertitik tolak dari dua pendapat di atas, penulis membedakan terhadap pemberian perlindungan hukum dalam hukum publik terhadap tindakan pemerintah,

¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi* (Cetakan Pertama, Peradaban 2007).[2].

² Abdul Latief, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi* (Prenada Media Grup 2014).[1-41].

³ Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa* (Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2008).[386-387].

dapat menggunakan sarana perlindungan hukum yudisial dan perlindungan hukum non yudisial. Perbedaan tersebut didasarkan adanya alasan *pertama*, lembaga yang mempunyai kewenangan untuk memberikan perlindungan hukum adalah lembaga yudisial yakni peradilan dan lembaga non yudisial yaitu institusi pemerintah (eksekutif). *Kedua*, ruang lingkup pengujian terhadap perlindungan hukum yudisial hanya sebatas aspek *rechtmatigheid*. Sedangkan pengujian dalam perlindungan non yudisial tidak hanya aspek *rechtmatigheid*, tapi juga aspek *doelmatigheid*. Penggolongan tersebut merupakan tolok ukur yang tajam dalam membedakan sarana perlindungan hukum terhadap perbuatan pemerintah, sehingga akan memudahkan mendalami aspek perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah tersebut.

Berkaitan dengan sarana perlindungan hukum tersebut, dapat dikemukakan bahwa tindakan pengawasan dan upaya administrasi merupakan ruang lingkup perlindungan hukum non yudisial, sedangkan perlindungan yudisial hanya dilakukan oleh lembaga peradilan. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Indroharto, bahwa pada dasarnya sistem perlindungan hukum di Indonesia dapat dibedakan, yaitu proses peradilan yang bebas yang akan dilaksanakan oleh hakim dan proses di lingkungan pemerintah sendiri (banding administratif).⁴

Macam-Macam Perlindungan Hukum Non Yudisial dalam Sengketa Tata Usaha Negara

Perlindungan hukum non yudisial merupakan suatu bentuk perlindungan yang diberikan kepada rakyat melalui kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif serta penyelesaian sengketa melalui prosedur upaya administratif yang dilakukan di lingkungan pemerintahan sendiri. Hal tersebut artinya perlindungan hukum non yudisial bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa melalui lembaga peradilan. Pada dasarnya terdapat beberapa bentuk perlindungan hukum non yudisial yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, yakni pengawasan dan upaya administratif yang meliputi keberatan dan banding administrasi.

⁴ Indroharto, *Perlindungan Hukum Terhadap Penguasa* (1985).[5].

Pengawasan

Hukum Administrasi mempunyai ruang lingkup mengenai pengendalian kekuasaan-kekuasaan administrasi atau pengawasan terhadap penguasa-penguasa administrasi, sehingga menjadi pedoman atau jalan dalam menyelenggarakan undang-undang. Hukum administrasi dalam penyelenggaraan pemerintah merupakan hukum yang mengatur hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah atau hubungan antar penguasa dengan warganegara.⁵ Administrasi negara dalam melakukan tugasnya yang khusus di lapangan penyelenggaraan pemerintah harus sejalan dengan apa yang menjadi tujuan pemerintah itu sendiri.

Segala perbuatan pemerintah harus berdasarkan atas hukum dan tidak melanggar hak asasi warga negara, namun demikian dalam menjalankan tugas pelayanan publik, administrasi negara memerlukan *pouvoir discretionaire* untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, tetapi segala tindakannya harus dapat dipertanggungjawabkannya, yang berarti bahwa administrasi negara tidak bertindak sewenang-wenang ataupun melampaui batas wewenangnya (*ultra vires*). Semua campur tangan pemerintah tersebut diberi bentuk hukum, agar tidak menimbulkan keragu-raguan pada semua pihak yang bersangkutan, dan bilamana timbul konflik, penyelesaiannya lebih mudah. Hal ini disebabkan bahwa dengan kekuasaan bertindak dari pejabat pemerintah, sering kali dapat merugikan masyarakat itu sendiri.⁶

Menyadari hal ini, pemerintah selalu akan berusaha untuk mengendalikan aparatnya, jangan sampai melakukan perbuatan yang tercela, sehingga diperlukan suatu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan aparat pemerintah, dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat. Setidak-tidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.⁷ George R. Terry telah memberikan pengertian tentang pengawasan, yang menyatakan “*control is to determine what is accomplished evaluate it, and*

⁵ *ibid.*

⁶ *ibid.*

⁷ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia* (Liberty 2000).[36-51].

apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan".⁸ Sedangkan Henry Fayol menyebutkan "*control consist in verivying ewethw everything accur in comformity with the plan adopted,the instruction issued and principle established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to rectivy then and prevent recurrence*".⁹ Melalui pengertian ini dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya pengawasan merupakan suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Berdasarkan pengawasan tersebut akan dapat ditentukan kesalahan-kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali. Selanjutnya, Newman berpendapat bahwa "*control is assurance that the performace comform to plan*".¹⁰ Pendapat tersebut menunjukkan bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana.

Siagian memberikan definisi tentang pengawasan sebagai "proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan".¹¹ Definisi ini secara materiil sama dengan pendapat Newman, yang menitik beratkan tindakan pengawasan ini pada suatu proses yang sedang berjalan atau dilaksanakan. Pelaksanaan pengawasan apabila ditempatkan pada akhir suatu kegiatan, justru pengawasan akan menilai dan memberi warna terhadap hasil yang akan dicapai oleh kegiatan yang sedang dilaksanakan tersebut. Selanjutnya rumusan pengertian tentang pengawasan yang cukup menarik diberikan oleh Suyamto yakni "pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mngenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak".¹² Dari definisi ini dapat dianalisa bahwa wujud pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara

⁸ George R Terry, *Office Management and Control: The Actions of Administrative Management* (Irwin 1962).[211-212].

⁹ Henry Fayol, *General and Industrial Management* (Ravenio Books 2016).[87].

¹⁰ Muchsan.*Loc.Cit.*

¹¹ *ibid.*

¹² Suyamto, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia* (Sinar Grafika 1987).[30-32].

de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanyalah terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditentukan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana). Dengan demikian dalam kegiatan pengawasan tidak terkandung kegiatan yang bersifat korektif ataupun pengarahan.¹³

Berdasarkan keseluruhan uraian tersebut di atas, dapatlah disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawasan;
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan di awasi;
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang di capai dari kegiatan tersebut;
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya;
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan di teruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.¹⁴

Oleh karena sendi-sendi negara hukum tetap harus dipertahankan, maka agar pada satu sisi tindakan administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak keluar dari jalur negara hukum dan pada sisi yang lain warga negara atau masyarakat tetap dijamin perlindungan hak-hak asasinya, perlulah dilakukan pengawasan. Dapat disimpulkan bahwa arti dan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah dari kacamata hukum administrasi adalah mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang digariskan (preventif) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (represif). Hal ini sesuai dengan fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat yang *conditio sine qua non* panca fungsi, secara:¹⁵

- a. Direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat

¹³ *ibid.*

¹⁴ Muchsan, *Op.Cit.* [14-35].

¹⁵ Sjahran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum* (Amrico 1986).[24].

- yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;
- b. Integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa;
 - c. Stabilitatif, sebagai pemelihara (termasuk ke dalamnya hasil-hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
 - d. Perfektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan-tindakan administrasi negara, maupun sikap warganegara dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;
 - e. Korektif, baik terhadap warganegara maupun administrasi negara dalam mendapatkan keadilan.

Selanjutnya terdapat beberapa bentuk dan cara pengawasan, yang dapat diperinci sebagai berikut:¹⁶

1. Ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan pengawasan:
 - a. Pengawasan intern;
 - b. Pengawasan ekstern.
2. Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya:
 - a. Pengawasan preventif/pengawasan *a priori*;
 - b. Pengawasan represif/pengawasan *a posteriori*.
3. Pengawasan dari segi hukum.

Pengawasan intern sendiri adalah pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri. Umumnya pengawasan ini dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkis.¹⁷ Khusus terhadap perbuatan-perbuatan di bidang *freis ermessen* terdapat pengawasan baik oleh instansi yang berbuat sendiri atau oleh instansi atasannya. Dalam hal ini terdapat beberapa kemungkinan: a) Kemungkinan pengawasan formal, misalnya posedur keberatan, hak petisi, banding administratif; b) Selain itu digolongkan dalam hal ini adalah pengawasan preventif seperti keharusan adanya persetujuan instansi atasan sebelum suatu keputusan diambil dari pengawasan represif seperti penangguhan pelaksanaan secara spontan dan kemungkinan

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ *ibid.*

pembatalan; dan c) Kemungkinan pengawasan informal seperti langkah-langkah evaluasi dan penanggulangan.¹⁸

Sedangkan pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ secara struktural berada diluar pemerintah (dalam arti eksekutif). BPK (Badan Pengawas Keuangan) adalah perangkat pengawasan ekstern terhadap pemerintah karena ia berada di luar susunan organisasi pemerintah (dalam arti eksekutif), dimana BPK tidak mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada kepala pemerintahan (presiden) tetapi kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945.¹⁹ Pengawasan oleh DPR yang juga merupakan pengawasan informal dilakukan dalam dengar pendapat (*hearing*) dimana DPR dapat menanyakan apa saja tentang kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah diambil oleh presiden. Selain forum dengar pendapat, pengawasan oleh DPR juga dilakukan oleh forum Rapat Kerja Komisi dengan pemerintah. Selain itu pengawasan informal yang disebut *social control* melalui media massa.²⁰ Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, yang disebut juga sebagai pengawasan *a priori*, sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan atau ketetapan pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Pengawasan ini disebut juga pengawasan *a posteriori*,

Pengawasan dari segi hukum terhadap perbuatan pemerintah merupakan pengawasan dari segi *rechtmatigeheid*, jadi bukan hanya dari *wetmatigeheid*-nya saja. Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum. Pengawasan demikian biasanya dilakukan oleh lembaga peradilan, akan tetapi hakim hanya berwenang menilai segi hukumnya dari kepentingan-kepentingan yang saling berbenturan, sehingga hakim mengadakan pengawasan terbatas terhadap perbuatan pemerintah mengenai aspek-aspek hukumnya. Artinya mengadakan pengawasan apakah pada

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ *ibid.*

²⁰ Abdul Latief. *Loc. Cit.*

penentuan tentang kepentingan umum oleh pemerintah itu tidak mengurangi hak-hak individu yang adil secara tidak seimbang.²¹ Dapat disimpulkan bahwa hakim hanya memberikan penilaian atau pengawasan apakah tindakan administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan itu termasuk sebagai perbuatan yang disebut *onrechtmatige overheidsdaad*.

Satu hal yang diterima sebagai suatu asas umum, bahwa pengawasan atas bijaksana atau tidaknya suatu tindakan pemerintah (*doelmatigheidscontrole*) tidak dapat diserahkan kepada hakim, tetapi tetap di tangan administrasi negara sendiri. Dengan kata lain dalam hal *beleid* pemerintah, hakim tidak dapat mengadakan penilaian, karena hal itu akan mendudukan hakim pada kursi eksekutif.²² Dalam memberikan penilaian terhadap sikap tindak pemerintah, apakah sikap tindak itu termasuk *onrechtmatige overheidsdaad*, badan peradilan atau hakim bertugas pula untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Di samping pembagian bentuk pengawasan sebagaimana telah diutarakan di atas, pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dapat dilakukan secara internal oleh sesama aparat pemerintah atau aparat lain di luar tubuh eksekutif secara fungsional, pengawasan ini dapat dibedakan dalam dua jenis, yakni: a) Pengawasan administratif, yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional; dan b) Pengawasan oleh kekuasaan kehakiman, baik secara keperdataan maupun secara administratif.

Berdasarkan uraian tersebut, bahwa pengertian pengawasan melekat tidak sama dengan pengertian pengawasan oleh atasan langsung karena pengawasan oleh atasan langsung hanyalah merupakan salah satu jalur pengawasan melekat. Atas dasar ini, tepatlah adanya pernyataan, bahwa pengawasan melekat adalah pengawasan oleh atasan langsung ditambah dengan sistem pengendalian manajemen. Pengawasan tersebut disebut pengawasan melekat karena kegiatan pengawasan ini tidak dapat dipisahkan dari fungsi pimpinan (manajer) yang harus mengawasi semua anak buahnya. Dengan demikian, fungsi ini melekat (menjadi

²¹ Indroharto. *Op.Cit.*[6].

²² E.Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II* (Pustaka Tinta Mas 2000).[127].

satu) dengan fungsi kepemimpinan. Siapapun yang menjabat sebagai pimpinan, otomatis akan berkewajiban melaksanakan pengawasan terhadap yang dipimpin.²³

Upaya Administratif

Pasal 1 angka 16 UU 30/2014, yang dimaksud dengan upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan yang merugikan. Ketentuan Pasal 75 ayat 2 UU 30/2014 menyatakan bahwa upaya administratif terdiri atas keberatan dan banding. Untuk yang *pertama*, keberatan adalah upaya administratif yang dilakukan apabila penyelesaian sengketa tata usaha negara tersebut harus dilakukan sendiri oleh badan/pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan tata usaha negara tersebut. Pasal 76 ayat 1 UU 30/2014 juga telah memberikan batasan mengenai siapa yang berwenang menyelesaikan keberatan, yaitu badan dan/atau pejabat pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh warga masyarakat. Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UU 5/1986 maupun yang diatur dalam UU 30/2014 tidak ada perbedaan dalam memberikan pengertian tentang konsep keberatan, yang pada dasarnya orang atau badan hukum perdata atau warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/atau tindakan dari pejabat pemerintahan dapat mengajukan keberatan kepada pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan tersebut.

Prosedur pengajuan keberatan sebagaimana diatur dalam UU 30/2014 dilakukan dengan diawali permohonan keberatan secara tertulis ditujukan kepada badan dan/atau pejabat yang mengeluarkan keputusan atau yang melakukan tindakan. Keberatan diajukan paling lama 21 hari kerja sejak diumumkannya keputusan tersebut oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.²⁴ Jangka waktu penyelesaian keberatan paling lama 10 hari kerja. Dalam hal badan dan/atau

²³ *ibid.*[37].

²⁴ *ibid.*

pejabat pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu paling lama 10 hari kerja tersebut, maka secara yuridis keberatan yang telah diajukan oleh masyarakat dimaksud dianggap dikabulkan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan paling lama lima hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu penyelesaian upaya keberatan. Dalam hal keberatan diterima, badan dan/atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan keputusan sesuai permohonan keberatan.²⁵

Sedangkan yang *kedua* banding. Banding Administratif yang berdasarkan penjelasan Pasal 48 UU 5/1986 bahwa prosedur banding administratif merupakan upaya administratif yang dilakukan apabila penyelesaian sengketa tata usaha negara yang dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari badan/pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan. Berbeda halnya dengan rumusan tersebut, sesuai penjelasan Pasal 75 ayat 2 jo. Pasal 76 ayat 2 UU 30/2014, bahwa banding adalah banding administratif yang dilakukan pada atasan pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan konstitutif.

Banding administratif diajukan jika tidak puas dengan penyelesaian sengketa yang dilakukan dengan melakukan mekanisme keberatan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan menyelesaikan banding paling lama 10 hari kerja. Dalam hal badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka 10 hari kerja, permohonan banding yang diajukan tersebut dianggap dikabulkan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan paling lama lima hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu 10 hari kerja tersebut. Terhadap permohonan banding yang dikabulkan, badan dan/atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan banding.

Konsep banding di dalam UU 30/2014 berbeda dengan konsep banding administratif berdasarkan UU 5/1986 jis. UU 9/2004 dan UU 51/2009. Banding menurut UU 30/2014 adalah upaya banding kepada atasan pejabat yang

²⁵ Yodi Martono Wahyunadi, 'Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan' (Universitas Trisakti 2016).[31-41].

mengeluarkan keputusan setelah upaya keberatan tidak dikabulkan. Sedangkan banding administratif menurut UU 5/1986 adalah penyelesaian sengketa tata usaha negara tersebut dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara yang bersangkutan. Selain itu pula, pengadilan tinggi tata usaha negara masih mengadili selaku tingkat pertama terhadap perkara yang diselesaikan terlebih dahulu melalui upaya administratif.

Berkaitan dengan hal tersebut, setelah upaya administrasi dilaksanakan, warga masyarakat yang masih belum puas terhadap keputusan upaya administratif, seharusnya mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, karena UU 30/2014 bukan merupakan hukum acara dan upaya administratif masih mendasarkan pada ketentuan Pasal 48 UU 5/1986 jis. UU 9/2004 dan UU 51/2009 karena peraturan tersebut belum dicabut.²⁶ Argumentasi dari Yodi M. Wahyunadi tersebut beralasan, karena UU 30/2014 merupakan hukum materiil dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan hukum acara dalam memeriksa sengketa tata usaha negara masih tetap berpedoman pada UU 5/1986. Begitu pula dengan mendasarkan Ketentuan Peralihan sebagaimana diatur dalam BAB XIII, tidak mengatur permasalahan upaya administratif, tetapi hanya ketentuan mengenai makna keputusan tata usaha negara setelah berlakunya UU 30/2014. Sedangkan UU 5/1986 belum ada perubahan. Sejauh ini belum ada ketentuan yang mewajibkan bahwa upaya administrasi wajib ditempuh terlebih dahulu sebelum diajukan gugatan ke pengadilan.

Namun demikian dalam praktik peradilan, sesuai Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan (selanjutnya disebut SEMA RI 4/2016), huruf E, angka 1, huruf c. yang menentukan bahwa pasca berlakunya UU 30/2014, keputusan tata usaha negara yang sudah diperiksa dan diputus melalui upaya banding administrasi menjadi kewenangan pengadilan tata

²⁶ *ibid.*

usaha negara. Apabila warga masyarakat tidak puas dengan keputusan upaya administratif tersebut.

Sehingga dapat dikatakan bahwa pasca diterbitkannya SEMA RI 4/2016 pengadilan tata usaha negara sebagai pengadilan tingkat pertama yang berwenang memeriksa, memutus dan mengadili sengketa tata usaha negara setelah upaya administratif dilakukan oleh warga masyarakat. Hal yang perlu dikaji lebih lanjut, terkait obyek sengketa tata usaha negara apabila pihak yang berkepentingan masih belum puas terhadap keputusan upaya administratif tersebut. Dalam UU 5/1986 tidak mengatur secara konkrit mengenai permasalahan tersebut, sedangkan dalam praktek peradilan bahwa apabila dalam peraturan perundang-undangan tertentu mengatur mengenai upaya administratif, dan yang bersangkutan akan mengajukan gugatan di peradilan tata usaha negara, maka yang menjadi obyek sengketa tata usaha negara adalah keputusan upaya administratif. Hal tersebut sama seperti sistem Peradilan Administrasi di Belanda, sebagaimana diatur dalam *Algemeene Wet Bestuursrecht (AWB)*, Bab VII, yang menentukan bahwa mendahului suatu gugatan melalui peradilan administrasi disyaratkan untuk mengajukan keberatan kepada pejabat yang menerbitkan keputusan tersebut. Dengan demikian yang diajukan ke pengadilan administrasi adalah keputusan atas keberatan (*beschikking op beswaar*). Dengan konstruksi yang demikian itu proses ke pengadilan administrasi merupakan *beroep* (banding).²⁷

UU 30/2014 tidak mengatur mengenai obyek sengketa tata usaha negara di peradilan tata usaha negara, apabila seluruh upaya administratif telah digunakan. Aspek yang lain bahwa konsep upaya administratif merupakan mekanisme pengajuan keberatan dan/atau banding terhadap keputusan pemerintahan dalam lingkungan internal pemerintahan. Hal tersebut pada hakikatnya sebagai sarana pengawasan internal dan perlindungan hukum yang diberikan oleh badan atau institusi di lingkungan pemerintahan sendiri. Begitu pula Paulus E. Lotulung berpendapat bahwa keberatan dan banding administrasi merupakan bagian dari upaya hukum terhadap keputusan pemerintahan.

²⁷ Philipus M Hadjon, *Menuju Kodifikasi Hukum Administrasi Indonesia*, dalam I Made Widnyana, *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia* (Eresco 1995).[306].

Menurut Penulis, dalam sengketa tata usaha negara, apabila setelah seluruh upaya administratif digunakan, seharusnya yang dijadikan obyek sengketa tata usaha negara di peradilan tata usaha negara adalah keputusan asal yakni keputusan pemerintahan (keputusan tata usaha negara). Berbeda yang berlaku dalam praktik sekarang ini, yang dijadikan obyek sengketa adalah keputusan dalam upaya administratif, yang seharusnya bukan yang dijadikan obyek sengketa tata usaha negara.

Pengadilan tidak mempunyai kompetensi untuk membatalkan atau menyatakan tidak sah keputusan pemerintahan tanpa menjadikan keputusan pemerintahan tersebut sebagai obyek sengketa tata usaha negara. Sehingga sesuai asas *praesumptio iustae causa* keputusan pemerintahan masih dianggap sah sebelum dilakukan pembatalan, karenanya meskipun gugatan penggugat dikabulkan oleh pengadilan, tetapi tidak serta merta menimbulkan akibat hukum pada keputusan pemerintahan, namun hanya menimbulkan akibat hukum pada keputusan upaya administratif. Oleh karena itu yang menjadi obyek sengketa seharusnya adalah keputusan asal atau *original beschikking* yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat, bukan keputusan yang merupakan hasil dari upaya administratif.

Pelaksanaan pemberian perlindungan hukum kepada warga masyarakat, terdapat beberapa lembaga di lingkungan eksekutif yang dapat memberikan perlindungan hukum secara non yudisial dan berwenang untuk menyelesaikan sengketa administrasi di luar peradilan tata usaha negara, yakni:²⁸

- a. Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK)/Badan Pertimbangan ASN sebagaimana diatur oleh UU 5/2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian;

²⁸ Lintong O. Siahaan, *Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara Oleh Administrasi Itu Sendiri (Kontrol Intern) Dan Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara Oleh Lembaga Masyarakat dan Peradilan Di Luar PTUN (Kontrol Ekstern)* (Perum Percetakan Negara Republik Indonesia 2006).[37-60].

- b. UU 14/2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846);
- c. UU 37/2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 39 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899);
- d. UU 25/2009 Tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038);
- e. Badan Pengawas Pemilihan Umum sebagaimana diatur oleh UU 15/2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246).

Semua lembaga tersebut melakukan perlindungan hukum non yudisial dengan melakukan pengujian baik dari segi *doelmatigheid*, maupun dari segi *rechtmatigheid*. Adanya beberapa lembaga yang memberikan perlindungan hukum non yudisial tersebut didasarkan pada teori-teori *red and green light perspectives*, sebagaimana yang dikemukakan oleh Harlow dan Rawlings.²⁹ *Red light theory*, berasal dari suatu tradisi politik di abad ke-19 yang menjunjung tinggi paham “*laissez-faire*” yang menghendaki agar peran pemerintah dilakukan seminim mungkin terhadap hak-hak dan kegiatan individu.³⁰ Dalam teori *red light* ini, tradisi pemisahan kekuasaan dipegang teguh, sebagaimana dikemukakan oleh Peter Leyland dan Terry Woods, yang mengatakan:

“All law (including administrative law, which, remember, did not exist separately from constitutional law for Dicey), is regarded as an autonomous and coherent discipline, which perform an important control function (a part of the constitutional system of “checks and balances”). The rule of law remains the key concept, ensuring the public and private bodies, as well as individuals, only act according to the law”.

²⁹ For our purposes it will be helpful to recognize how current legal thought and practice can be seen to crystallize around two contrasting models, labeled by Harlow and Rawlings “Red Light” and “green light” perspective; the former more conservative and control oriented, the latter more liberal/socialist in orientation and facilitative. Lihat: Peter Leyland dan Terry Woods, *Textbook on Administrative Law* (Blackstone Press Limited 1999).[4].

³⁰ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Gramedia Pustaka Utama 2008).[52].

Dikatakan oleh Peter Leyland dan Terry Woods bahwa semua bidang hukum, termasuk hukum administrasi tidak dapat dipisahkan dari hukum tata negara sebagaimana dikatakan Dicey, masing-masing dianggap sebagai disiplin yang utuh dan mandiri, yang melaksanakan fungsi kontrol atau saling memberikan kontrol (bagian dari sistem tata negara “*check and balances*”).³¹ Supremasi hukum merupakan konsep inti, memberikan jaminan bahwa baik badan hukum publik maupun badan hukum privat termasuk orang perseorangan, hanya dapat melakukan perbuatan yang didasarkan pada hukum.

Penganut-penganut teori ini menghendaki agar sanksi-sanksi hukum diterapkan apabila benar-benar telah terjadi penyalahgunaan kekuasaan yang tidak terkontrol lagi, dan benar-benar mengancam kebebasan semua pihak. Prinsip kebebasan pengadilan dan tidak memihak dipegang teguh. Pengadilan harus bebas (otonom) dari pengaruh-pengaruh politik dan moral. Di pihak lain, “*green light theory*” yang berasal dari tradisi utilitarian yang dipelopori oleh Bentham, Mill, dan Fabian, 1884 berpendapat bahwa pengaruh-pengaruh politik dan sosiologi terhadap hukum tidak dapat dihindari. Mereka mengatakan “*.the moral imperative being to promote the greatest good for the greatest number..*”, suatu sosial reformasi oleh kaum egalitarian dan ameliorative. Sehubungan dengan itu, Peter Leyland dan Terry Woods juga mengatakan: “*Administrative law become accepted as part of the total apparatus of government, not something largely distinct from it. It can be made to act as a regulator and facilitator to enable social policy to be implemented effectively and fairly*”.³²

Menurut Peter Leyland dan Terry Woods bahwa hukum administrasi berlaku bagi keseluruhan aparat pemerintah. Hukum administrasi diberlakukan oleh aparat pemerintah tersebut saat aparat pemerintah berperan sebagai regulator dan fasilitator yang menetapkan kebijakan sosial agar dapat dilaksanakan secara efektif dan adil. Penganut teori ini, meragukan kualitas hakim-hakim pengadilan umum untuk menyidangkan sengketa administrasi, karena mereka tidak mendapat *training* yang

³¹ Peter Leyland dan Terry Woods. *Op.Cit.*[32].

³² *ibid.*

khusus tentang masalah-masalah pemerintahan. Mereka akan memutus perkara-perkara administrasi jauh dari tujuan yang dikehendaki, sehingga persoalan akan semakin rumit. Dalam teori ini kewenangan pemerintah diperluas untuk membuat peraturan-peraturan sendiri, maupun pengawasan-pengawasan sendiri, karena pembuat undang-undang (parlemen) dalam kenyataannya dianggap gagal untuk itu.

Kedua teori tersebut apabila disatukan, merupakan suatu sintesa dari suatu hipotesa, dalam bentuk kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern (*merits review*) perlu dilakukan demi efektivitas kelangsungan pemerintahan itu, dan juga agar penyelesaian sengketa tentang pemerintahan itu dilakukan oleh orang-orang yang benar-benar mengerti tentang hal itu. Hanya terhadap hal-hal yang benar-benar melanggar hukum (kontrol yuridis), yang perlu diselesaikan melalui peradilan. Sengketa administrasi sendiri tidak bisa dilepas dari masalah pemerintahan, sehingga penyelesaiannya harus diselesaikan dilingkungan pemerintahan sendiri.

***Ratio Legis* Perlindungan Hukum Non Yudisial dari Perbuatan Hukum Publik yang Dilakukan Pemerintah**

Menurut Philipus M. Hadjon, *ratio legis* adalah semangat dari suatu peraturan. Sedangkan menurut *oxford reference*, bahwa *ratio legis* adalah “*reason for the law. The policy reason or underlying purpose for specific norm, rule, treaty provision, act of legislation*”.³³ Dalam glosarium, *ratio legis* ialah maksud dan tujuan peraturan perundang-undangan.³⁴

Berdasarkan penelitian sebuah tim dari *Council of Europe* tentang *The Protection of the Individual in Relation in Acts of Administrative Authorities* yang membahas *the right to be heard* sebagai sarana perlindungan hukum yang preventif sebagai bagian dari perlindungan hukum non yudisial. Penelitian tersebut merumuskan dua arti penting dari *the right to be heard*, yaitu:

1. Individu yang terkena tindak pemerintahan dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya;

³³ <http://www.oxfordreference.com>

³⁴ <http://glosarium.org/arti/?k=ratio%20legis>

2. Cara demikian menunjang suatu pemerintahan yang baik (*good administration*) dan dapat ditumbuhkan suasana saling percaya antara yang memerintah dan yang diperintah.³⁵

Dengan demikian tujuan dari *the right to be heard* (hak untuk didengar) adalah menjamin keadilan dan menjamin suatu pemerintahan yang baik. Hak untuk didengar ini lebih bermanfaat jika dibandingkan dengan hak untuk banding karena hak untuk banding tentunya muncul belakangan, sehingga sulit untuk mengumpulkan kembali bukti-bukti dan saksi-saksi yang relevan. Selain itu kemungkinan terjadinya sengketa dapat dikurangi dengan adanya hak untuk didengar yang dimiliki rakyat.

Perlindungan hukum memperoleh landasan idiil (filosofis) pada sila kelima Pancasila, yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Didalamnya terkandung suatu 'hak' seluruh rakyat Indonesia untuk diperlakukan sama di depan hukum. Hak adalah suatu kekuatan hukum, yakni hukum dalam pengertian subyektif yang merupakan kekuatan kehendak yang diberikan oleh tatanan hukum. Oleh karena hak dilindungi oleh tatanan hukum, maka pemilik hak memiliki kekuatan untuk mempertahankan haknya dari gangguan atau ancaman dari pihak manapun juga.³⁶ Radbruch menyebut keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagai tiga ide dasar hukum atau tiga nilai dasar hukum yang berarti dapat dipersamakan dengan asas hukum. Ketiga asas hukum tersebut yang sering menjadi sorotan utama adalah masalah keadilan.³⁷

Perlindungan hukum non yudisial merupakan perlindungan hukum yang bersifat pencegahan untuk bersengketa di lembaga pengadilan, dimana perlindungan hukum ini memberikan kesempatan kepada pemerintah untuk mengefektifkan pengawasan dan memberikan hak kepada rakyat untuk mengajukan pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintahan mendapat bentuk yang definitif, dan mengajukan keberatan (*inspraak*) kepada pejabat pemerintah yang melakukan perbuatan hukum atau kepada atasan pejabat pemerintah dimaksud, sehingga perlindungan ini bertujuan untuk menghindari terjadinya sengketa di pengadilan.

³⁵ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian* (Mandar Maju 1994).[80].

³⁶ Philipus M. Hadjon. *Op.Cit.*[205].

³⁷ Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Raja Grafindo Persada 2004).[26].

Perlindungan hukum non yudisial yang meliputi aspek pengawasan maupun upaya administratif sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral maupun dalam UU 30/2014, hal tersebut dapat dikaji lebih mendalam mengenai *retio legis* dari peraturan perundang-undangan dimaksud yang meliputi sebagai berikut:

1. Sebagai Implementasi Asas Kerukunan Dalam Negara Hukum Pancasila

Meskipun negara hukum Indonesia banyak dipengaruhi oleh *rechtsstaat* namun hal tersebut tidak mengindikasikan bahwa konsep Negara Indonesia adalah konsep *rechtsstaat*. Menurut penulis, hal ini dikarenakan bahwa pada dasarnya negara hukum Indonesia lahir bukan karena adanya penentangan atau perlawanan terhadap kesewenangan atau absolutisme sebagaimana yang terjadi dalam *rechtsstaat* maupun *rule of law*. Melainkan negara hukum Indonesia lahir dikarenakan adanya dorongan bagi bangsa Indonesia untuk membebaskan diri dari penjajahan dan kolonialisme. Hal ini sebagaimana yang terlihat dalam alenia kedua Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur”.

Selain hal tersebut, menurut Philipus M. Hadjon perbedaan antara konsep negara hukum Indonesia dengan *rechtsstaat* maupun *rule of law* adalah bahwa titik sentral dalam *rechtsstaat* maupun *rule of law* adalah penekanannya pada pengakuan dan perlindungan HAM yang bersifat individual. Untuk melindungi HAM, konsep *rule of law* menitikberatkan kepada asas *equality before the law*. Sedangkan konsep *rechtsstaat* dalam hal perlindungan HAM lebih menitik beratkan kepada asas *rechtmatigheid*. Sedangkan dalam negara hukum Indonesia (pada waktu sidang BPUPKI) tidak menghendaki adanya perlindungan terhadap HAM yang bersifat individual, melainkan yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan dan kekeluargaan.³⁸

³⁸ Philipus M. Hadjon. *Op. Cit.* [84].

Rumusan tersebut menunjukkan bahwa negara hukum Pancasila memang sungguh-sungguh negara hukum karena sesuai dengan unsur-unsur umum negara hukum yakni perlindungan hak asasi manusia; peradilan bebas dan asas legalitas. Namun, kekhasan struktur masyarakat Indonesia, dengan dasar negara Pancasila yang digali dari nilai-nilai yang hidup dalam tatanan dan struktur masyarakat Indonesia, sehingga dapat diterima negara hukum Pancasila, mengandung ciri khas yang berbeda dengan konsep barat. Ciri khas yang paling mendasar adalah asas kekeluargaan, musyawarah mufakat, hukum tertulis berdampingan dengan hukum tidak tertulis, sehingga tidak menafikan pluralisme hukum. Sementara itu, identitas dan karakteristik Pancasila yang terdapat pada negara hukum Pancasila yaitu Ketuhanan, kekeluargaan, gotong royong dan kerukunan.

Asas kekeluargaan dalam negara hukum Pancasila tidak dapat dipisahkan dari paham negara integralistik sebagaimana dinyatakan Soepomo. Menurutnya kalau hendak membicarakan mengenai dasar pemerintahan Indonesia yang hendak dibangun, maka hendaknya sistem pemerintahan tersebut harus didasarkan pada *staatsidee* bangsa Indonesia. Selanjutnya menurut Soepomo, sistem pemerintahan Indonesia harus didasarkan pada asas kekeluargaan atau disebut dengan negara integralistik.³⁹ Dalam pemikiran negara integralistik, negara tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Hal terpenting dalam negara yang berdasarkan aliran pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya. Negara tidak memihak kepada sesuatu golongan yang paling kuat, atau paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa seluruhnya sebagai persatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan.

Di lain pihak, asas kekeluargaan oleh Soekarno diartikan dengan asas gotong-royong. Menurut Soekarno asas gotong royong lebih dinamis dibandingkan dengan

³⁹ *ibid*

asas kekeluargaan, dengan menyatakan bahwa:

“Negara yang kita dirikan haruslah negara gorong royong! alangkah hebatnya! Negara gotong royong!

Gotong royong adalah paham yang dinamis, lebih dinamis dari ‘kekeluargaan’saudara-saudara! Kekeluargaan adalah salah satu paham yang statis, tetapi gotong royong menggambarkan satu usaha, satu amal, satu pekerjaan, yang dinamakan anggota yang terhormat Soekardjo, satu karyo, satu gawe. Marilah kita menyelesaikan karyo, gawe, pekerjaan amal ini, bersama-sama! Gotong Royong adalah pembantingan tulang bersama, pemeras keringat bersama, perjuangan bantu binantu bersama. Amal semua buat kepentingan semua, keringat semua buat kebahagiaan semua. Holopis kuntul baris buat kepentingan bersama! Itulah gotong royong!”⁴⁰

Pada hakikatnya asas kekeluargaan maupun asas gotong royong adalah satu hal yang sama, tidak ada perbedaan, karena pada prinsipnya keduanya sama-sama menganut paham kepentingan bersama atau kebersamaan dan menentang individualisme dan liberalisme. Baik dalam asas gotong royong maupun asas kekeluargaan akan melahirkan asas kerukunan. Seperti diuraikan diatas, bahwa bentuk dari asas kekeluargaan adalah musyawarah untuk mufakat. Ini di pahami bahwa suatu musyawarah hanya dapat diselenggarakan dalam iklim kekeluargaan dan suasana kerukunan, walaupun yang dipersoalkan itu menyangkut pendirian-pendirian yang berbeda.⁴¹

Berkaitan dengan hal tersebut asas kerukunan yang didasarkan pada asas kekeluargaan dan gotong royong tidak hanya sebagai asas yang menyertai pergaulan hukum antar warga masyarakat, tetapi asas kerukunan dimaksud harus diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal terjadi perselisihan antara warga masyarakat dengan pemerintah yang dikarenakan adanya perbedaan kepentingan antara warga masyarakat dengan kepentingan pemerintah dalam melaksanakan kegiatan urusan pemerintahan, sebagai implementasi negara hukum Pancasila hendaknya asas kerukunan juga menjadi semangat untuk menyelesaikan perselisihan tersebut. Penerapan asas kerukunan dalam

⁴⁰ Soekarno, *Lahirnya Pantja-Sila: Pidato Pertama Tentang Pancasila* (Departemen Penerangan Republik Indonesia 2003).[21].

⁴¹ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Gramedia Pustaka Utama 1983).[18].

penyelesaian sengketa antara pemerintah dengan warga masyarakat terdapat dalam penyelesaian sengketa melalui upaya administratif, karena pengujian dalam upaya administratif dilakukan secara lengkap, baik dari aspek hukum (*rechtmatigheid*) maupun aspek efektifitas dan efisiensi (*doelmatigheid*), yang tidak bertujuan untuk mendapatkan menang atau kalah, tetapi mengedepankan asas kekeluargaan dalam bentuk musyawarah dalam menyelesaikan sengketa. Hal tersebut berbeda dengan penyelesaian sengketa oleh lembaga peradilan yang hanya menguji dari aspek *rechtmatigheid* saja.

2. Adanya Konsep Pembagian Kekuasaan Secara *Checks And Balances*

Pembatasan kekuasaan (*limitation of power*)⁴² negara dalam penyelenggaraan negara sebagai salah satu ciri dari negara hukum modern, baik dalam *rechtsstaat* maupun *rule of law*, meskipun masing-masing mempunyai latar belakang sejarah dan pengertian yang berbeda. Upaya pembatasan kekuasaan negara tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, dapat ditandai dengan adanya gerakan pemisahan antara raja dan kekuasaan pendeta serta pemimpin gereja. Dalam hubungan ini yang dapat dianggap berpengaruh adalah adanya pemikiran dalam mengadakan pembedaan fungsi-fungsi kekuasaan.⁴³

Pengalaman ketatanegaraan Indonesia, istilah “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *trias politica*. Hal mana Soepomo dalam sidang BPUPKI pada tahun 1945,⁴⁴ menegaskan bahwa UUD NRI 1945 tidak menganut doktrin *trias politica* dalam arti pemisahan kekuasaan, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara* (Raja Grafindo Persada 2014).[284].

⁴³ *ibid.*[282].

⁴⁴ Saefrudin Bahar, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI* (Sekretariat Negara Republik Indonesia 1992).[137-290].

Fungsi dari adanya pembagian kekuasaan tersebut salah satunya melahirkan sistem pengendalian dan pengawasan terhadap tugas dari pemerintah, dalam konteks ini adalah badan atau pejabat tata usaha negara. Efektivitas sistem pengendalian dan pengawasan akan dapat mencegah terjadinya pelanggaran atas tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Perlindungan hukum non yudisial merupakan salah satu implementasi dari sistem *checks and balances* dalam satu tingkat pemerintahan.

3. Kedudukan Pemerintah Sebagai Pelayan Masyarakat

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Osborne dan Gaebler menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.⁴⁵

Lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat. Van Poelje menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum. Definisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup dua unsur utama yaitu: *pertama*, bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum ditinjau dari sudut kemanusiaan;

⁴⁵ David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government, How The Entrepreneuria Spirit Is Transforming The Public Sector*, 1992 (Addison-Wesley Publ Co 1992).[23].

kedua, bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, tidak hanya mencakup masalah pendekatan terhadap masyarakat oleh para pengurus, hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah yang hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat.⁴⁶ Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi dua macam fungsi, yaitu: *pertama*, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai provider jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. *Kedua*, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan. Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan.

Akar pemikiran-pemikiran pelayanan masyarakat yang sebetulnya telah termaktub dalam konsep-konsep pemikiran Hegel, John Locke maupun lainnya, yang sesungguhnya pelayanan masyarakat merupakan jiwa dasar dari penyelenggaraan administrasi negara. Tanpa pelayanan masyarakat

⁴⁶ Mukhlis Hamdi, *Desentralisasi Dan Pembangunan Daerah, Makalah Pada Lokakarya Pengembangan Kemampuan Pemda TK II (1999)*. [3].

maka sebetulnya seseorang yang menyelenggarakan tugas-tugas negara atau pemerintahan bukanlah penyelenggaraan pekerjaan administrasi negara. Secara umum dapatlah dimengerti bahwa pengertian pelayanan masyarakat adalah aktivitas aparatur pemerintah dalam tingkatan apapun dalam jabatan apapun untuk memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika perkembangan masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung. Apa yang menjadi objek pelayanan tersebut sangat tergantung kepada jenis pekerjaan yang dikelola oleh aparatur. Menurut Moenir “proses perubahan melalui aktivitas orang yang langsung dinamakan pelayanan”. Kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak. Ia melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun sekelompok (organisasi), dan dilakukan secara universal. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Moenir, bahwa hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apapun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan”.⁴⁷

Pelayanan adalah proses kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat berkenaan dengan hak-hak dasar bila dilihat dari sisi pemerintahan yang wujudnya dapat berupa jasa dan layanan. Bagi pemerintah, masalah pelayanan menjadi sangat semakin menarik untuk diberikan karena menyangkut salah satu dari tiga fungsi hakiki pemerintah, disamping fungsi pemberdayaan dan pembangunan. Berkaitan dengan hal itu, pemerintah dapat dikatakan merupakan suatu lembaga yang menyelenggarakan tugas negara.⁴⁸ Sehingga pada prinsipnya tugas pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan masyarakat (*public service*) dan bukannya melayani gugatan yang diajukan oleh warga masyarakat. Pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah jangan sampai terjadi pemerintah lebih banyak melayani gugatan daripada melayani kepentingan umum, sehingga tugas pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan menjadi semakin menurun. Berkaitan dengan hal tersebut, apabila terjadi perselisihan antara pemerintah dengan

⁴⁷ H.A.S Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia* (Bumi Aksara 1995). [16-17].

⁴⁸ *ibid.*

warga masyarakat hendaknya diselesaikan melalui mekanisme penyelesaian di internal pemerintahan yang mendasarkan pada asas kerukunan, yang dinamakan upaya administratif.

4. Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan Sebagai *Ultimum Remedium*

Pada dasarnya pilihan penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan dua proses. Proses penyelesaian sengketa melalui litigasi di dalam pengadilan, kemudian berkembang proses penyelesaian sengketa melalui kerja sama (kooperatif) di luar pengadilan. Proses litigasi menghasilkan kesepakatan yang bersifat adversial yang belum mampu merangkul kepentingan bersama, cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam penyelesaiannya. Sebaliknya, melalui proses di luar pengadilan menghasilkan kesepakatan-kesepakatan yang bersifat “*win-win solution*” dihindari dari kelambatan proses penyelesaian yang diakibatkan, karena hal prosedural dan administratif, menyelesaikan komprehensif dalam kebersamaan dan tetap menjaga hubungan baik.⁴⁹

Dalam perkembangannya, penyelesaian sengketa secara litigasi atau melalui pengadilan dianggap sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) yang dapat diterapkan manakala penegakan hukum lainnya tidak berdaya guna.⁵⁰ Prinsip *ultimum remedium* merupakan salah satu prinsip yang menggambarkan sifat penyelesaian sengketa secara litigasi melalui pengadilan sebagai obat terakhir, dalam arti bahwa apabila tidak perlu sekali, maka suatu penyelesaian sengketa secara litigasi melalui pengadilan tidak perlu untuk digunakan sebagai sarana penyelesaian sengketa. Hal tersebut sebagaimana diutarakan oleh Sudikno Mertokusumo dalam buku “*Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*” yang menyatakan bahwa *ultimum remedium* merupakan alat terakhir.⁵¹

⁴⁹ Felix MT. Sitorus, *Lingkup Agraria Dalam Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun* (2002).[11].

⁵⁰ Jan Remmelink, *Hukum Pidana, Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia* (Gramedia Pustaka Utama 2003).[15].

⁵¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* (Liberty 2009).[128].

5. Ruang Lingkup Pengujian Upaya Administratif Meliputi Aspek *Rechtmatigheid* dan *Doelmatigheid*

Di kalangan hakim terdapat dua aliran dalam melakukan pengujian atau pemeriksaan terhadap perkara yang ditangani, yaitu dengan menggunakan aliran *rechtmatigheid* dan *doelmatigheid*. Putusan hakim yang berpedoman *rechtmatigheid*, maka putusan tersebut hanya menerapkan pada hukum dan perundang-undangan saja, sedangkan hakim yang memedomani pada *doelmatigheid*, maka hakim akan membuat putusan tidak hanya berdasar pada hukum, tetapi juga berdasarkan pada tujuan hukum. Pada dasarnya dua aliran tersebut sama benarnya, tetapi untuk mendapatkan putusan yang benar dan adil sangat tergantung pada kualitas logika (penalaran) masing-masing hakim. Rasanya menganut paham *rechtmatigheid* lebih mudah pertanggung-jawabannya dari pada menganut *doelmatigheid*.

Pada hakikatnya pengertian dari *doelmatigheid* adalah daya guna, kemanfaatan, kegunaan, manfaat dan tujuan; *behalve de rechtmatigheid moet ook de-in aanmerking worden genomen*.⁵² E. Utrecht berpendapat bahwa dapat menerima pembagian kekurangan ketetapan ke dalam kekurangan yang esensial (inti) dan yang bukan yang esensial. Namun kandungan kekurangan tersebut harus dilihat secara kasuistis, keputusan administrasi negara adalah pemanfaatan atau kegunaannya “*doelmatigheid*” lebih penting daripada sesuai tidaknya dengan hukum positif “*rechtmatigheid*”.⁵³ Meminjam istilah dari bidang hukum administrasi, kebebasan itu harus mempunyai *doelmatigheid* atau tujuan sesuai dengan *bevoegheid* atau ruang lingkup kewenangan yang dimilikinya bahkan seharusnya sesuai dengan *expertise* atau keahlian yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan tersebut.

Substansi dari asas *doelmatigheid* tersebut adalah kemanfaatan. Kemanfaatan pada dasarnya adalah salah satu bentuk asas yang perlu diperhatikan dalam pembuatan suatu hukum, terlebih lagi suatu kepastian hukum. Asas *doelmatigheid* memiliki tingkat prioritas yang lebih tinggi daripada asas *rechtmatigheid*, sehingga dalam kondisi apapun ketika asas *rechtmatigheid* dan asas *doelmatigheid* ini sangat tidak

⁵² Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia* (Djambatan 1999). [103].

⁵³ E. Utrecht I, *Op.Cit.* [36].

sejalan bahkan menjadi nampak kontras sekali, maka asas *doelmatigheid* yang harus didahulukan. Hakikat hukum sendiri bila dilihat pada awal lahirnya hanya mengandung unsur keadilan dan kemanfaatan "*doelmatigheid*".⁵⁴ Pejabat publik sudah seharusnya mengutamakan prinsip "*doelmatigheid*" dulu sebagai prioritas pertama, sambil tetap berusaha menerapkan prinsip "*rechtsmatigheid*" berdasarkan asas legalitas. Dengan demikian, hakim tidak hanya menjadi mulut undang-undang dalam arti formal, tetapi lebih jauh lagi merupakan mulut, tangan, mata dan telinga serta sekaligus pencium rasa keadilan dalam arti yang lebih sejati. Prinsip "*rechtsmatigheid*" itu harus diterapkan secara berimbang dengan prinsip "*doelmatigheid*".

Sisi positif upaya administrasi yang melakukan penilaian secara lengkap suatu keputusan tata usaha negara baik dari segi legalitas (*rechtmatigheid*) maupun aspek oportunitas (*doelmatigheid*), para pihak tidak dihadapkan pada hasil keputusan menang atau kalah (*win or loose*) seperti halnya di lembaga peradilan, tapi dengan pendekatan musyawarah berdasarkan asas kerukunan dan kekeluargaan. Sedangkan sisi negatifnya dapat terjadi pada tingkat obyektifitas penilaian, karena Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Surat Keputusan kadang-kadang terkait kepentingannya secara langsung ataupun tidak langsung sehingga mengurangi penilaian maksimal yang seharusnya ditempuh.

Kesimpulan

Perlindungan hukum non yudisial dalam sengketa tata usaha negara yang ditujukan kepada perbuatan hukum publik oleh pemerintah yang merugikan masyarakat pada hakikatnya *pertama* merupakan implementasi atas negara hukum Pancasila, *kedua* implikasi dari pembagian kekuasaan yang melahirkan sistem *check and balances*, *ketiga* sebagai konsekuensi atas kedudukan pemerintah sebagai pelayanan masyarakat, *keempat* bahwa penyelesaian sengketa melalui peradilan merupakan *ultimum remedium* dan *kelima* ruang lingkup pengujian upaya administratif yang merupakan bagian dari perlindungan hukum non yudisial meliputi aspek *rechtmatigheid* dan *doelmatigheid*.

⁵⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2009.[92].

Daftar Bacaan**Buku**

Abdul Latief, *Hukum Admnsitrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korups* (Prenada Media Grup 2014).

Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Raja Grafindo Persada 2004).

David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government, How The Entrepreneuria Spirit Is Transforming The Public Sector*, , 1992 (Addison-Wesley Publ Co 1992).

E.Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II* (Pustaka Tinta Mas 2000).

Felix MT. Sitorus, *Lingkup Agraria Dalam Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun* (2002).

H.A.S Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia* (Bumi Aksara 1995).

Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa* (Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2008).

I Made Widnyana, *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia* (Eresco 1995).

Indroharto, *Perlindungan Hukum Terhadap Penguasa* (1985).

Jan Rimmelink, *Hukum Pidana, Komentor Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia* (Gramedia Pustaka Utama 2003).

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara* (Raja Grafindo Persada 2014).

Lintong O. Siahaan, *Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara Oleh Administrasi Itu Sendiri (Kontrol Intern) Dan Penyelesaian Sengketa Administrasi Negara Oleh Lembaga Masyarakat dan Peradilan Di Luar PTUN (Kontrol Ekstern)* (Perum Percetakan Negara Republik Indonesia 2006).

M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian* (Mandar Maju 1994).

Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda – Indonesia* (Djambatan 1999).

Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Gramedia Pustaka Utama 2008).

Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Gramedia Pustaka Utama 1983).

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia* (Liberty 2000).

Mukhlis Hamdi, *Desentralisasi Dan Pembangunan Daerah, Makalah Pada Lokakarya Pengembangan Kemampuan Pemda TK II* (1999).

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi* (Cetakan Pertama, Peradaban 2007).

Saefrudin Bahar, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI* (Sekretariat Negara Republik Indonesia 1992).

Sjahran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum* (Amrico 1986).

Soekarno, *Lahirnya Pantja-Sila: Pidato Pertama Tentang Pancasila* (Departemen Penerangan Republik Indonesia 2003).

Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* (Liberty 2009).

Yodi Martono Wahyunadi, 'Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan' (Universitas Trisakti 2016).