

PEMBATALAN KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA YANG BERTENTANGAN
DENGAN HAK ASASI MANUSIA

SUPRIYADI / D 101 10 041

ABSTRAK

Pembatalan keputusan tata usaha negara yang bertentangan dengan hak asasi manusia sebagai hak kodrati yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa sejak manusia lahir ke dunia yang harus dilindungi, dijaga, di hormati serta dipenuhi dalam bernegara. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat TUN berdasarkan kewenangannya sangatlah terbuka peluang melanggar hak asasi manusia, selain itu, untuk mengetahui akibat hukum keputusan tata usaha negara yang bertentangan dengan hak asasi manusia serta mengenai prosedur pembatalan keputusan tata usaha negara yang bertentangan dengan hak asasi manusia. Mencermati dan meneliti keputusan tata usaha negara yang terkategori sebagai keputusan yang berdimensi hak asasi manusia dan keputusan yang berdimensi melanggar hak asasi manusia dalam ranah administrasi negara. Hal tersebut dimaksudkan untuk mengumpulkan data – data primer, sekunder, dan tersier guna dilakukan pengkajian lebih lanjut dengan mengunakan prinsip – prinsip teknis norma perundang undangan dan prinsip – prinsip umum norma hukum. Selanjutnya norma hukum dipahami dengan menggunakan konsep – konsep yang bersifat umum (teori, ajaran, pendapat ahli hukum) digunakan dalam membantu, dalam menjawab rumusan masalah. Hasil analisis bahan - bahan hukum ini dituangkan dalam pendapat hukum atau argumen hukum. Ada beberapa faktor penting HAM yakni : 1. HAM tidak perlu diberikan, dibeli ataupun di warisi, HAM adalah bagian dari manusia secara otomatis; 2. HAM berlaku untuk semua orang tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, etnis, pandangan politik atau asal usul sosial, dan bangsa; 3. HAM tidak bisa dilanggar, tidak seorangpun mempunyai hak untuk membatasi atau melanggar hak orang lain. Orang tetap mempunyai HAM walaupun sebuah negara membuat hukum yang tidak melindungi atau melanggar HAM. Hak asasi manusia merupakan pilar utama negara hukum yang harus menjadi sorotan utam dalam bernegara, hak dan hukum merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan atau bagaikan dua sisi mata uang yang sisi satunya merupakan hak dan bagian sisi lainnya merupakan hukum. Eksistensi perlindungan hak asasi manusia di Negara Indonesia telah diakomodir secara tegas didalam Konstitusi kita. Pelanggaran hak asasi juga dapat dilakukan pejabat tata usaha negara yang apabila tida cermat menilai aturan dan fakta ketika mengeluarkan keputusan tata usaha negara. Salah satu prosedur pembatalan keputusan tata usaha negara yang diakui dalam praktik hukum administrasi ialah melalui prosedur upaya administratif.

Kata Kunci : *Hak Asasi Manusia, KTUN, Upaya Administratif*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara Hukum, salah satu ciri negara hukum modern adalah adanya perlindungan hukum terhadap Hak Asasi Manusia (selanjutnya ditulis HAM) termasuk perlindungan hukum terhadap warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa. **John Locke** merumuskan suatu fiksi bahwa manusia sejak lahir menurut kodratnya telah memiliki hak alamiah (Hak Asasi), antara lain;

hak hidup, hak milik, kebebasan, dan kemerdekaan. Namun ketika perjanjian dilakukan untuk menunjuk seorang penguasa dan dibentuknya negara, hak hak dasar itu tidak turut diserahkan kepada negara.¹ Dalam perjanjian itu negara justru diberi tugas dan wewenang untuk melindungi dan menjamin

¹ Jhon Locke, sebagaimana dikutip Frans Magnis Suseno, *Etika Politik dan Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1987. hlm.218

terselenggaranya hak – hak dasar manusia. Negara tidak diperkenankan melanggar apalagi mengurangi hak – hak dasar yang diperjanjikan itu. Tugas, tujuan dan wewenang negara hanya terbatas terhadap hal – hal yang diperjanjikan. Kekuasaan negara dibatasi seminimal mungkin dan tidak lagi mutlak. Sebaliknya kepada setiap individu diberikan kemerdekaan dan kebebasan yang besar. Kedudukan hak asasi manusia yang dijamin dalam Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD NRI 1945) harus dikaitkan dan dilihat dalam satu kesatuan UUD NRI 1945 dan tidak dapat dipisahkan, bahkan merupakan ketentuan nilai dan norma yang terpadu. Menurut Pasal 28A UUD NRI 1945 “ Setiap Orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Serta didalam Pasal 28H ditegaskan “ Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Kedudukan hak-hak tersebut merupakan asas demokrasi yang terkait dengan pokok pikiran yang menyatakan negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Sebagai negara hukum Pancasila, Pancasila merupakan pandangan hidup bangsa Indonesia dan sila silanya merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak bercerai berai. Ketuhanan Yang Maha Esa adalah sila pertama didalam pancasila yang kemudian disusul dengan sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Menurut **Philipus M. Hadjon** konsekuensi logis dari pengakuan terhadap eksistensi Tuhan, berarti sekaligus pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia sebagai ciptaan Tuhan yang paling mulia.² HAM di negara Indonesia diatur melalui UUD NRI 1945, baik dalam pembukaan maupun dalam batang tubuhnya namun secara khusus diatur didalam UU HAM. Perbuatan seseorang atau kelompok termaksud aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum

mengurangi, menghalangi, membatasi atau mencabut hak asasi manusia baik seseorang atau kelompok yang dijamin oleh UUD NRI 1945 dan UU HAM, akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.³

Keputusan tata usaha Negara yang bertentangan dengan hak asasi manusia dapat dikategorisasikan sebagai keputusan yang batal, dengan melalui prosedur upaya administrative yang menjadi salah satu prosedur penyelesaian sengketa tata usaha Negara yang beradadalam bidang administratif.

Tindakan badan atau pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya ditulis pejabat TUN) tidak selamanya sesuai dengan keinginan masyarakat, walaupun tindakan tersebut dilakukan untuk menjalankan urusan pemerintahan. Tindakan suatu badan atau pejabat TUN seringkali bertentangan atau merugikan kepentingan masyarakat. Pertentangan antara keputusan pejabat TUN dengan kepentingan masyarakat secara individu seringkali terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴ Tindakan hukum badan atau pejabat TUN dituangkan dalam bentuk keputusan tertulis, dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan. Disatu sisi, keputusan tersebut diambil atas dasar kewenangan yang diberikan, namun disisi lain, pelaksanaan keputusan tidak boleh mengurangi HAM.

Perbuatan hukum yang dilakukan oleh pejabat TUN bersumber pada tiga hal yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Selain tiga sumber tersebut, pejabat TUN juga diberi kebebasan untuk melakukan tindakan dan keputusan bebas (*discretionary decision*) berdasarkan *freies ermessen*. Pengambilan keputusan secara bebas dilakukan karena dua hal, yaitu : tidak semua tindakan diatur dalam perundang-undangan, dan pelaksanaan pemerintahan dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Keputusan

²Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.65

³Prof. Dr. H. Zainuddin Ali., MA. *Filsafat Hukum*. Sinar Grafika. Cet. 4. Jakarta, 2010. hlm. 146

⁴A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia, cet.2, Malang, 2005. hlm. 45

sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum terhadap warga negara, apalagi dalam negara hukum moderen yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara, karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Menurut **Sjachran Basah**, perlindungan hukum terhadap warga negara diberikan bilamana sikap tindakan administrasi negara itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat, sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tidaknya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis.⁵

Kewenangan yang diberikan kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri itu lazim dikenal dengan *freies ermesen* yang mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas, kewajiban ialah tindakan yang harus dilakukan sedangkan kekuasaan yang luas menyiratkan adanya kebebasan memilih untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan, dalam praktiknya antara kewajiban dan kekuasaan berkaitan erat. *Freies ermesen* sebagai suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum, atau kewenangan untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas - tugas untuk mewujudkan kepentingan umum dan kesejahteraan sosial warga negara serta menjamin perlindungan HAM. Pemberian *freies ermesen* kepada pemerintah atau administrasi negara mempunyai konsekuensi tertentu dalam bidang legislasi, dengan bersandar pada *freies ermesen* pemerintah memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan berbagai tindakan hukum dalam rangka melayani kepentingan - kepentingan

masyarakat untuk memujudkan kesejahteraan umum. Artinya bersamaan dengan pemberian kewenangan yang luas untuk bertindak diberikan pula kewenangan untuk membuat instrumen hukumnya. Dengan kebebasan yang diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara dalam bertindak untuk menjalankan pelayanan publik serta mensejahterahkan masyarakat sangatlah terbuka peluang yang sangat luas terjadinya sengketa TUN sebagai penyebab keluarnya sebuah KTUN yang dianggap merugikan perseorangan atau badan hukum perdata dengan dikeluarkannya sebuah KTUN. Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada PTUN setelah terlebih dahulu melakukan upaya administrasi.⁶ Gugatan tersebut berisi tuntutan agar keputusan yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah. Keluarnya sebuah KTUN ketika dicermati lebih lanjut maka akan menemukan sebuah pelanggaran terhadap HAM secara nyata di dalamnya, hak asasi manusia (HAM) merupakan hak fundamental yang harus dijamin oleh negara karena merupakan amanat yang diberikan oleh UUD NRI 1945.

Dalam hal terjadi sengketa antara pemerintah dengan rakyat, prinsip utama yang perlu dikedepankan adalah prinsip penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah melalui wadah atau sarana upaya administrasi, sedangkan penyelesaian melalui peradilan administrasi dijadikan sebagai sarana terakhir. Penyelesaian sengketa dengan sarana upaya administrasi diharapkan mampu menjaga dan memulihkan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, sehingga tercipta kembali kerukunan. Dengan demikian upaya administrasi akan dirasakan sebagai suatu kebutuhan karena mampu berfungsi sebagai sarana perlindungan hukum seperti halnya peradilan administrasi.⁷ Penyelesaian sengketa dengan melalui wadah atau sarana upaya administrasi dengan

⁵Sjacran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997. hlm. 150

⁶Adrian W. Bedner. *Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. Kitlv. Jakarta.2010. hlm. 253

⁷Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah, Unpad, Bandung, 1986, hlm. 7- 8

mengutamakan cara musyawarah akan memperoleh wadah, karena lebih sesuai dengan semangat kehidupan masyarakat Indonesia, yakni semangat kekeluargaan, gotong royong, hidup rukun dan damai serta kompromistis. Berdasarkan konsep pemikiran yang bertolak dari esensi murni konsep negara hukum yang bertumpuh kepada salah satu perlindungan dan jaminan terhadap hak asasi manusia (HAM) maka sangat dimungkinkan bahwa sebuah keputusan tata usaha negara dapat dibatalkan ketika bertentangan dengan HAM, karena mengingat bahwa hak yang sebenarnya dirugikan ketika keluarnya suatu KTUN adalah hak asasi manusia sebagai hak fundamental yang diberikan oleh sang pencipta. Selanjutnya, berdasarkan hakekat yang melekat didalam UUD NRI1945 yang terbagi atas pembatasan kekuasaan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) maka didalam perkembangan hukum tentunya tidak bisa melupakan konsep dasar yang termuat didalam negara hukum yakni adanya jaminan terhadap hak asasi manusia.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang bertentangan dengan hak asasi manusia?
2. Bagaimanakah prosedur pembatalan keputusan tata usaha negara yang bertentangan dengan hak asasi manusia dalam Upaya Administratif?

II. Akibat Hukum dan Prosedur Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara yang Bertentangan dengan Hak Asasi Manusia

A. Akibat Hukum Keputusan Tata Usaha Negara Yang bertentangan dengan HAM

Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan – tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum. Karakteristik paling penting dalam tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan – keputusan pemerintah yang bersifat sepihak. Dikatakan bersifat sepihak karena dilakukan

tidaknya suatu tindakan hukum pemerintahan itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah, tidak tergantung pada kehendak pihak lain dan tidak diharuskan ada persesuaian kehendak pihak lain.

Perlindungan hukum terdapat dua macam cara bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan represif. Pada perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa tata usaha negara. Sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

Mengapa warga negara harus mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan pemerintah?. Ada beberapa alasan, yaitu *pertama*, karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung kepada keputusan – keputusan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin untuk usaha perdagangan, perusahaan, atau pertambangan. Karena itu orang atau badan hukum perdata perlu mendapatkan perlindungan hukum terutama untuk memperoleh kepastian hukum dan jaminan perlindungan terhadap hak asasinya yang merupakan faktor penentu dalam menjalankan roda kehidupannya. *Kedua*, hubungan antara pemerintah dan warga negara tidak berjalan dalam posisi yang sejajar, warga negara sebagai pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pemerintah. *Ketiga*, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan sebagai instrumen pemerintah yang sepihak.⁸ Dalam perlindungan hukum terhadap setiap orang

⁸Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2011. hlm. 150

tentunya didasari atas keinginan untuk memberikan jaminan yang kuat terhadap hak dasar setiap warga negara sebagai hak yang dijunjung tinggi serta dihormati didalam negara indonesia sebagai perwujudan memperkuat pilar – pilar negara hukum, sebagai salah satu pilar dalam negara hukum yakni perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan bagian yang tak terpisahkan terhadap perlindungan hukum itu sendiri. Hak asasi perlu dipandang penting dalam menguji suatu keputusan tata usaha negara sebagai instrumen pemerintahan yang sepihak. Sehingga suatu keputusan tata usaha negara yang bertendensi melanggar hak asasi manusia sebagai salah satu pilar utama dalam negara hukum haruslah dilakukan pembatalan.

Kaitannya dengan hal diatas penulis mencoba untuk mendekati konsep pembatalan dengan hak asasi manusia (HAM) sebagai hak uji terhadap suatu keputusan tata usaha negara dalam aspek perlindungan hukum secara preventif, sebagaimana yang telah dijabarkan diatas bahwa perlindungan hukum preventif diharapkan dapat mencegah keluarnya keputusan tata usaha negara yang berujung dengan sengketa tata usaha negara. Oleh sebab itu, dalam hal perlindungan hukum secara preventif sangat diharapkan dimensi hak asasi manusia menjadi tolak ukur untuk menguji keputusan tata usaha negara sebelum dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara yang memiliki wewenang mengeluarkan keputusan. Prinsip pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak – hak asasi manusia, umumnya selalu dikaitkan dengan konsep *rechtsstaat* dan konsep *the rule of law*. Lebih – lebih bagi suatu negara demokrasi, persoalan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sering dijadikan jaminan dalam menilai baik buruknya pelaksanaan suatu pemerintahan.

Ada beberapa faktor penting mengapa hak asasi manusia (HAM) harus menjadi hak uji terhadap suatu keputusan tata usaha negara sebelum dikeluarkan maupun telah

dikeluarkannya keputusan tata usaha negara yakni :⁹

1. HAM tidak perlu diberikan, dibeli ataupun di warisi, HAM adalah bagian dari manusia secara otomatis.
2. HAM berlaku untuk semua orang tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, etnis, pandangan politik atau asal usul sosial, dan bangsa.
3. HAM tidak bisa dilanggar, tidak seorangpun mempunyai hak untuk membatasi atau melanggar hak orang lain. Orang tetap mempunyai HAM walaupun sebuah negara membuat hukum yang tidak melindungi atau melanggar HAM.

Mengingat beberapa faktor penting HAM yang sebagaimana telah diuraikan diatas maka KTUN yang dikeluarkan oleh pejabat TUN baik secara wewenang terikat maupun wewenang bebas ketika dikeluarkan dan merugikan, membatasi, mengurangi dan bahkan menghapus hak asasi manusia (HAM) dapat dinyatakan batal. Sehingga KTUN yang telah dikeluarkan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat lagi bagi orang atau badan hukum perdata yang ditujukan suatu keputusan tersebut.

KTUN yang melanggar HAM dikategorisasikan batal dengan melalui proses upaya administratif sebagai salah satu penyelesaian sengketa TUN yang diakui dalam administrasi negara yang lebih mengedepankan asas kekeluargaan dan kesamaan, sehingga pembatalan KTUN melalui upaya administrasi ini dapat pula dimaksudkan untuk lebih meningkatkan kualitas jaminan HAM di negara kita sebagaimana yang tertuang didalam idiologi Pancasila dalam sila ke dua Pancasila” Kemanusiaan yang adil dan beradab”. Dengan tidak adanya yang kalah dan menang didalam proses penyelesaian sengketa melalui upaya administrasi dengan HAM sebagai hak uji terhadap KTUN yang dikeluarkan oleh pejabat TUN maka sangat melindungi dan menjamin

⁹Hamid Awaludin. *HAM Politik Hukum, & Kemunafikan Internasional*, Kompas, Jakarta.2012.hlm. 66

tegaknya perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM). Makna filosofi yang terkandung dalam sila ke dua pancasila yakni “adil dan beradab” menunjukkan kepada kita bahwa mendapatkan keadilan dinegara ini merupakan hal yang sangat utama tentunya dengan menmpuh cara yang adil pula, akan tetapi, dalam mencari dan memenuhi keadilan kita juga dituntut untuk menjadi pencari keadilan yang beradab sebagaimana filosofi idiologi yang kita anut yaitu idiologi Pancasila. Hal – hal yang disebut diatas bukan hanya sekedar bentuk untuk mencari keadilan, memberi perlindungan hukum secara preventif maupun refresif, melindungi dan menjamin HAM, serta menjadi pencari keadilan yang beradab tetapi semua hal yang disebutkan diatas merupakan bagian terkecil dari karakter jati diri bangsa Indonesia yang telah bertahun – tahun silam ditancapkan. Karakter jati diri bangsa dapat diderivasikan dari nilai – nilai yang terkandung dalam sejarah pergerakan bangsa, sehingga karakter jati diri bangsa Indonesia dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bangsa yang berke-Tuhan-an Yang Maha Esa
2. Bangsa yang merdeka, karena kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa
3. Bangsa yang berdaulat
4. Bangsa yang menjadikan sila – sila dalam Pancasila sebagai falsafah
5. Bangsa yang demokratik dan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia (HAM).

B. Prosedur Pembatalan KTUN yang bertentangan dengan Hak Asasi Manusia

Seiring dengan perkembangan konsep negara hukum moderen, kebutuhan akan perlindungan hukum semakin penting dan mutlak. Dalam negara hukum moderen keterlibatan negara turut campur hampir disetiap aspek kehidupan masyarakat semakin besar, sehingga konsekuensi dari keterlibatan itu, administrasi negara memerlukan kekuasaan dan kebebasan yang semakin besar pula. Agar kekuasaan dan kebebasan tersebut tidak disalahgunakan dan perlindungan hukum tetap terjamin, untuk itu diperlukan

pengawasan terhadap administrasi negara. Perlunya dilakukan pengawasan terhadap administrasi negara, kecuali untuk menghindari agar kekuasaan dan kebebasan yang diberikan kepada administrasi negara tidak disalahgunakan, juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum. Perlindungan hukum melalui upaya administrasi, dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga negara yang dirugikan akibat sikap tindak administrasi negara, juga administrasi negara sendiri yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara benar sesuai dengan hukum.

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945. Karena itu Pancasila harus dijadikan landasan berpijak dalam merumuskan prinsip – prinsip perlindungan hukum. Pancasila sebagai filsafat hidup bangsa dan ideologi negara, atau menurut istilah Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber tertib hukum. Menurut konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) ditempatkan pada posisi sentral, sedangkan menurut konsep negara hukum Indonesia hak-hak asasi manusia diletakkan pada posisi yang seimbang.¹⁰ Dalam konsep negara hukum indonesia hak rakyat terhadap negara diletakkan sebagai yang utama, demikian pula kewajiban rakyat terhadap negara tidak dijadikan sebagai yang utama. Tetapi antara hak dan kewajiban rakyat terhadap negara diletakkan dalam posisi yang seimbang, serasi, dan selaras, sehingga atas dasar itu tercipta hubungan yang rukun antara rakyat dan pemerintah.¹¹

Elemen atau ciri – ciri Negara Hukum Pancasila menurut **Philipus M. Hadjon** adalah sebagai berikut :¹²

¹⁰Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum....* op cit, 1987, hlm. 66

¹¹*Ibid*, hlm. 88

¹²S.F. Marbun., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi Di Indonesia*. Liberty. Jogyakarta, 1997. Hlm. 20

- a. Keserasian antara hubungan pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. Hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan – kekuasaan negara;
- c. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Elemen atau ciri – ciri Negara Hukum Pancasila yang dirumuskan oleh **Philipus M. Hadjon**, bertumpu pada falsafah Pancasila sebagai yang hakekatnya meletakkan keseimbangan antara hak dan kewajiban, akan tercipta hubungan yang serasi antara pemerintah dan rakyat.¹³ Disinilah posisi strategis upaya administrasi akan sangat dirasakan manfaatnya, sehingga eksistensinya semakin diperlukan untuk meminimalkan munculnya sengketa administrasi dihadapan peradilan administrasi, di mana badan atau pejabat tata usaha negara akan berhadapan dengan rakyat secara konfrontatif.¹⁴ Adanya keinginan memasukan prinsip musyawarah yang dilandasi semangat kekeluargaan, sebagai salah satu cara menyelesaikan sengketa yang timbul antara pemerintah dan rakyat, sudah sejak lama menjadi buah pemikiran beberapa kalangan tertentu. Beberapa kalangan diantaranya ialah :

1. **Soepomo**,¹⁵ yang pendapatnya diikuti **Hamid Attamimi**,¹⁶ antara lain mengatakan :
..... Para pemimpinnya bersatu jiwa dengan rakyat dan memegang teguh persatuan dan kesatuan dan keseimbangan dalam masyarakat. Pejabat negara senantiasa bermusyawarah dengan rakyat dan kepala – kepala keluarga, sehingga

pertalian batin antara pemimpin dengan rakyat seluruhnya senantiasa terpelihara....

Cara pengujian penyelesaian melalui upaya administratif adalah dilakukan secara lengkap dalam arti dari segi hukum dan kebijaksanaan, sedangkan pengujian di Pengadilan hanya dari segi hukumnya saja.

Upaya administrasi sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi karena upaya administrasi merupakan komponen dan kombinasi atau bagian khusus yang berkaitan dengan peradilan administrasi, yang sama – sama berfungsi untuk mencapai tujuan memelihara keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta hubungan yang rukun antara pemerintah dan rakyat.

Ketentuan upaya administrasi dalam hukum positif dimuat dalam Pasal 48 UU PTUN yang berbunyi :

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau Peraturan Perundang – Undangan, untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tertentu, maka sengketa tata usaha negara tersebut “harus” diselesaikan melalui upaya administrasi 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.

Terdapatnya kata “harus” pada pasal 48 tersebut berarti, setiap sengketa tata usaha negara yang menyediakan upaya administratif baru dapat diajukan ke pengadilan administrasi, setelah terlebih dahulu diselesaikan melalui upaya administratif. Eksistensi upaya administrasi telah dikenal sejak lama dan telah memperoleh tempat dalam tata hukum Indonesia baik secara yuridis – formal sebagai bagian dari sistem peradilan administrasi yang sangat diharapkan

¹³*Ibid*, h. 90

¹⁴*Ibid*, H. 10

¹⁵Soepomo dalam M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959, hlm.112 - 114

¹⁶Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, U I, Jakarta, 1990, hlm.110.*

dapat lebih menjamin tegaknya perlindungan terhadap hak – hak asasi manusia. Mengingat pentingnya posisi upaya administrasi dalam menjaga dan melindungi hak-hak yang dirugikan dengan keluarnya sebuah keputusan tata usaha negara sudah seharusnya dilakukan penelitian, pengkajian, dan pembenahan mekanisme upaya administratif tersebut. Sebab dengan menempuh upaya administrasi mereka dalam mencari keadilan dapat memperoleh kepuasan dan hak-hak mereka tetap terjamin dikarenakan dalam prinsip upaya administrasi tidak mengenal kalah dan menang. Bukan mustahil sengketa – sengketa administrasi akan terhenti dan cukup diselesaikan pada tingkat upaya administratif.

Upaya administrasi juga telah memiliki beberapa faktor penting dalam mencari keadilan serta meningkatkan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia sehingga tidak terjadi hal – hal yang bisa melanggar hak asasi manusia. Diantara faktor – faktor tersebut ialah :

a. Keanggotaan tim

Adanya keanggotaan tim yang bervariasi dan terdiri dari berbagai unsur dirasakan sangat positif dan sangat mendukung dalam melaksanakan tugasnya memeriksa dan memutus sengketa tata usaha negara melalui upaya administrasi.

b. Objektivitas

c. Segi *Doelmatigheid*

d. Keputusan Baru

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dikatakan bahwa upaya administrasi merupakan prosedur yang sangat ideal dalam melakukan pembatalan keputusan tata usaha negara (KTUN) dengan menggunakan hak asasi manusia (HAM) sebagai hak uji terhadap pembatalan KTUN. Mengingat pentingnya eksistensi upaya administrasi dalam mencari keadilan dan mengakkan jaminan terhadap hak asasi manusia sehingga ada beberapa faktor penting yang harus dibenahi dalam upaya administratif baik dalam keberatan administrasi maupun banding administrasi diantaranya ialah :

a. Mengadakan Hukum Acara

Ketiadaan hukum acara sebagai standar dalam proses pemeriksaan baik dalam proses banding administrasi maupun keberatan administrasi merupakan salah satu faktor yang harus dibenahi dalam upaya administrasi kedepan agar mampu menciptakan stabilitas pemenuhan keadilan dan jaminan terhadap hak asasi manusia secara baik. Adapun prinsip – prinsip hukum acara upaya administratif yang dapat dipertimbangkan dalam keberatan maupun banding administrasi ialah sebagai berikut:

1. Sederhana dan cepat

Agar fungsi upaya administratif sebagai fungsi kepenasihatian dan fungsi perdamaian berjalan efektif dan efisien sehingga memenuhi harapan mencapai keadilan dengan beracara sederhana dan tidak berbelit – belit.

2. Batas waktu

Pada Pasal 3 ayat 3 UU PTUN menentukan 4 bulan masa waktu bagi pejabat TUN untuk mengeluarkan keputusan yang dimohon, namun untuk membangun citra dan menumbuhkan daya tarik bagi upaya administratif maka dapat dipergunakan metode sebagaimana yang diterapkan di Belanda berdasarkan Pasal 7:10 (6.3.15) *Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)*, ditentukan selama 6 minggu setelah menerima surat keberatan.

3. Bentuk dan isi permohonan

Bentuk dan isi permohonan yang diajukan cukup dalam bentuk yang sederhana, yaitu dengan memuat : nama dan alamat pemohon, tanggal, uraian pokok persoalan, alasan – alasan keberatan (Positum), dan petitum.

4. Pemeriksaan

Tahapan – tahapan pemeriksaan dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Masuknya permohonan

2. Penelitian berkas

3. Pemeriksaan sengketa

4. Putusan

5. Hak untuk didengar

6. Pengujian

7. Keputusan

b. Meluaskan Informasi kepada Masyarakat

Akibat kurang luasnya informasi yang disebarkan kepada masyarakat mengenai upaya administratif apakah yang tersedia dalam sengketa yang dihadapi masyarakat kepada badan atau instansi manakah upaya administrasi itu harus disampaikan. Akibat kurangnya informasi akhirnya pihak yang dirugikan lebih banyak mengajukan permohonan pengaduan dan atau laporan daripada dalam bentuk upaya administrasi. Agar upaya administrasi benar - benar dapat dimanfaatkan secara maksimal dan mampu memberikan perlindungan hukum yang adil maka harus dibentuk badan (majelis) Upaya Administratif. Majelis upaya administratif yang memeriksa perkara yang masuk melalui upaya administratif dapat dibedakan menjadi dua yaitu majelis keberatan administratif dan majelis banding administratif sebagaimana menurut penjelasan Pasal 48 UU PTUN. Agar upaya administratif dapat berjalan dengan baik disetiap instansi baik Pusat maupun Daerah harus dibentuk masing – masing majelis upaya administratif. Untuk menghindari kekhawatiran akan objektivitas majelis upaya administratif maka dapat ditempuh beberapa alternatif sebagai berikut :

1. Menempatkan majelis upaya administratif diluar instansi atau dinas yang bersangkutan.
2. Keanggotaan dari mejelis haruslah pejabat senior dan memiliki pengetahuan yang luas serta berpengalaman dalam bidangnya, atau dapat juga dipertimbangkan mereka yang akan memasuki masa pensiun.
3. Keanggotaan mejelis diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atas usul instansi atau dinas. Majelis bertanggung jawab langsung kepada Menteri.

Penguatan kedudukan Majelis upaya admin istratif dalam menyelesaikan sengketa TUN didalam internal instansi pemerintahan merupakan upaya untuk memperkuat sistem *chek and balances* pada tubuh kekuasaan eksekutif. Konsep klasik trias politika tidak

lagi memadai untuk menjawab persoalan yang ditimbulkan pada era negara kesejahteraan dimana pemerintah lebih aktif dalam pelayanan kesejahteraan kepada masyarakat, sehingga dibutuhkan formulasi baru yang lebih memadai untuk menjawab persoalan hukum tersebut. Bertitik tolak dari pemikiran trias politika maka lahirnya konsep *The new Saparation of power* dan *The new distribution of power*, konsep ini menitik beratkan adanya pembagian dan pemisahan kekuasaan didalam internal tiga cabang kekuasaan tersebut, hal ini diperuntukan untuk menguatkan sistem pengawasan dan penyelesaian sengketa di internal cabang kekuasaan tersebut.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Akibat Hukum dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bertentangan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) terkategori sebagai KTUN batal.
2. Prosedur pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bertentangan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) dapat dilakukan dengan melalui Upaya Administratif.

B. Saran – Saran

Berpedoman dari hasil penulisan sebagaimana kesimpulan penulis tersebut maka disarankan:

1. Penguatan jaminan terhadap hak asasi manusia (HAM) sebagai salah satu hak uji terhadap pembatalan keputusan tata usaha negara (KTUN) untuk mewujudkan perlindungan hukum yang adil.
2. HAM dapat digunakan dalam aspek perlindungan hukum baik secara preventif maupun refresif terhadap suatu keputusan tata usaha negara (KTUN).
3. Mengedepankan Upaya Administratif dalam badan atau Instansi untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara agar terwujudnya keharmonisan antara badan atau instansi dengan masyarakat.

4. Menjadikan HAM sebagai aspek penting pertimbangan Hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adrian W. Bedner. *Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. Kitlv. Jakarta.2010
- A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia, cet.2, Malang, 2005
- Frans Magnis Suseno, *Etika Politik dan Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 1987
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*. Penerbitan dan Balai Buku Indonesia. Jakarta 1957
- Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, UI, Jakarta, 1990*
- Prof. Dr. Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media Group, Cet. 3, Jakarta, 2009
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap sikap Tindak Administrasi Negara, Orasi Ilmiah*, Unpad, Bandung, 1986
- Sjacran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997
- Soepomo dalam M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959
- Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, MA. *Filsafat Hukum*. Sinar Grafika. Cet. 4. Jakarta, 2010

B. Peraturan Perundang – Undangan

- Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang – Undang No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3911)

BIODATA PENULIS



NAMA : Supriyadi
TEMPAT/TANGGAL LAHIR : Tada, 13 Juni 1992
AGAMA : Islam
PEKERJAAN : Mahasiswa
STATUS : Belum Menikah