

# PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA NEGARA TERHADAP PERBUATAN PEMERINTAH YANG MELANGGAR HUKUM

**MARWAN ARHAS, SH**

Fakultas Hukum  
Universitas Sumatera Utara  
Medan

## BAB I PENDAHULUAN

Sudah menjadi kenyataan bahwa dalam kehidupan manusia untuk kepentingan hidupnya ia harus hidup bersama-sama dengan orang lain, dalam pergaulan hidup bersama ini yang satu harus berhubungan dengan lainnya.

Manusia dalam hidupnya yang normal menghendaki adanya keseimbangan antara hubungan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan itu sedemikian rupa sehingga membawa kesejahteraan dan keharmonisan bagi kehidupan manusia itu sendiri .

Menurut dari kesejahteraan (welfare staat), agar dapat dicapai tujuan negara kesejahteraan ( kesejahteraan bagi masyarakat ) negara dituntut untuk mencampuri segala aspek kehidupan, mengurus segala urusan sejak manusia itu dibuaan hingga ke liang lahat (From the cradle to the grave) tidak ada satupun aspek kehidupan masyarakat yang lepas dari campur-tangan negara .

Dengan banyaknya campur tangan pemerintah dalam segala urusan untuk terselenggaranya keadilan dan kemakmuran rakyat yang merupakan konsekuensi logis dari negara kesejahteraan, maka pihak pemerintah dalam melaksanakan tugasnya memiliki kewenangan eksekutif yang luas dan bahkan memiliki aparat-aparat kekuasaan umum yang bila mana perlu dapat memaksakan kehendak terhadap siapa saja yang membangkang atau merongrong kebijaksanaan pemerintah demi tercapainya tujuan negara .

Melihat betapa besarnya peranan dan kekuasaan yang diberikan kepada pemerintah, sedangkan pemerintah itu sendiri juga manusia biasa yang baik karena kodratnya maupun oleh berbagai faktor diluamya cenderung menyalahgunakan kekuasaan dengan bermacam dalih pembenaran oleh karena itu tak jarang tindakan pemerintah menimbulkan kerugian terhadap rakyat, dalam hal ini perlu suatu upaya perlindungan hukum bagi masyarakat khususnya warga negara, Sehingga penulis pada kesempatan ini memilih topik" PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA NEGARA TERHADAP PERBUATAN PEMERINTAH YANG MELANGGAR HUKUM".

## BAB II PERMASALAHAN

Masalah perlindungan hukum dari tindakan pemerintah adalah suatu persoalan yang sangat penting untuk dibahas mengingat pemerintah adalah salah satu persoalan penting untuk dibahas mengingat pemerintah disatu sisi adalah pihak yang dibebani tugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan negara RI dan untuk itu oleh UU terhadapnya diberikan suatu kekuasaan hukum Publik untuk atas inisiatifnya membuat aturan atau kebijaksanaan yang disebut dikresi. Penggunaan Dikresi ini adalah isinya tidak didasarkan kepada azaz-azaz/prinsip-prinsip yang melandasi kekuasaan itu , bahkan bertentangan dengan hukum/ketentuan yang telah berlaku sehingga timbul ketidakseimbangan

antara kepentingan aparat pemerintah disatu sisi dan kepentingan rakyat sebagai warga negara di lain pihak.

Bagaimana permasalahan dalam makalah ini adalah sebagai berikut;

1. Bagaimanakah upaya hukum yang dapat dilakukan warga negara untuk melindungi kepentingan hukumnya dari tindakan pemerintah yang melawan hukum
2. Sejauhmanakah suatu perbuatan pemerintah yang dikatakan sebagai perbuatan pemerintah yang melanggar hukum.

### **BAB III PEMBAHASAN**

Dewasa ini hampir setiap negara banyak sekali campur tangan pemerintah terhadap kehidupan rakyatnya. Semua campur tangan tersebut diberi bentuk hukum agar tidak terjadi kesimpangsiuran. Dan bila terjadi konflik penyelesaiannya lebih mudah.

Pada prinsipnya pembangunan yang kita laksanakan adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, ini berarti kita berusaha untuk memenuhi kebutuhan manusia juga secara utuh, tidak hanya kebutuhan fisik kebendaan, akan tetapi juga kebutuhan hati nurani.

Tuntutan hati nurani juga tiada hentinya, yaitu terwujudnya keadilan dan perlindungan hukum bagi warga negara.

Beberapa prinsip perlindungan hukum bagi warga negara, yaitu :

1. Prinsip pengakuan terhadap HAM
2. Prinsip negara hukum

Ad 1. Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan pertimbangan hukum terhadap HAM yang diarahkan pembatasan-pembatasan dan pelaksanaan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah .

Ad 2. Prinsip negara hukum bila dikaitkan dengan prinsip pertama, maka prinsip pengakuan dan perlindungan hukum terhadap HAM mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan daripada negara hukum (*recht staat*) .

Negara Republik Indonesia sebagai suatu negara hukum mempunyai ciri-ciri, yaitu :

- Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan azas kerukunan;
- Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- Keseimbangan antara hak dan kewajiban .

Berdasarkan elemen-elemen tersebut perlindungan hukum bagi rakyat terhadap pemerintah diarahkan kepada usaha-usaha untuk mencegah terjadinya sengketa atau sedapat mungkin mengurangi terjadinya sengketa, usaha-usaha untuk menyelesaikan sengketa (hukum) antara pemerintah dengan rakyat secara musyawarah, sehingga penyelesaian melalui peradilan hendaklah merupakan jalan terakhir dan harus mencerminkan suasana damai dan tenteram terutama melalui hukum acaranya.

Timbunya atau seringnya perbuatan Administrasi negara yang melawan hukum sehingga dipersoalkan disebabkan oleh faktor antara lain: peraturan perundang-undangan yang kurang jelas atau tidak lengkap, kurangnya pedoman dan petunjuk pelaksanaan, kurangnya menguasai urusan serta tata cara penyelesaian,

kurangnya organisasi dan manajemen yang diperlukan, terutama kurangnya organisasi dan manajemen yang diperlukan, terutama kurangnya nilai moral aparat bersangkutan.<sup>1</sup>

Banyak sekali macam-macam perbuatan pemerintah yang berkesan perbuatan melawan hukum, akan tetapi pada umumnya masyarakat enggan untuk mengajukan keatas atau ke pengadilan, sehingga timbul berbagai situasi yang tidak menyenangkan, dipandang dari segi negara hukum yang adil dan tertib .

Perbuatan pemerintah yang melawan hukum senantiasa diberi istilah "onrechtmatige overheidsdaad", dapat juga dikatakan perbuatan pemerintah yang tidak layak, di Indonesia istilah yang dipergunakan adalah " *detournement de pouvoir*" .

Sedangkan tujuan dari pemberian kekuasaan pemerintah yang tidak layak adalah merupakan perbuatan pemerintah yang melanggar hukum menurut Jurisprudensi Negeri Belanda tanggal 31 Januari 1919 dalam arti pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Sipil sebagai berikut :

"Suatu perbuatan atau kelalaian (a) yang melanggar hak orang lain atau (b) bertentangan dengan kewajiban hukum dari orang lain yang melakukan perbuatan atau kelalaian itu (c) perbuatan yang bertentangan baik dengan kesusilaan maupun ketertiban yang dalam hubungan kemasyarakatan harus diindahkan terhadap diri orang lain atau barang orang lain "

Kemudian dengan beberapa keputusan Mahkamah Agung Negeri Belanda pada tahun 1936 dikukuhkan sekali lagi tentang perbuatan pemerintah yang tidak layak yaitu sebagai berikut :

"Apabila ternyata memakai sesuatu kewenangan yang diberikan kepada suatu badan pemerintahan untuk menyelenggarakan suatu kepentingan lain dari pada kepentingan yang dimaksud dengan pemberian wewenang tersebut kepada badan pemerintah itu adalah suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum dapat diuji oleh hakim".<sup>2</sup>

Rumusan Mahkamah Agung ini merupakan jurisprudensi ini pada hakekatnya adalah merupakan perbuatan pemerintah yang disebut " *Detour nement de pouvoir* " atau "Misbruik van macht" yaitu penyalahgunaan wewenang .

Sikap sewenang-wenang akan terjadi bilamana pejabat Administrasi Negara yang bersangkutan secara lengkap dan wajar, sehingga tampak atau terasa oleh orang-orang yang berpikiran sehat (normal) adanya ketimpangan.<sup>3</sup>

Dari uraian diatas maka kita dapat simpulkan bahwa bentuk-bentuk perbuatan pemerintah yang melawan hukum dapat berupa perbuatan yang tidak layak, juga merupakan suatu perbuatan kelalaian yang melanggar hak orang lain. perbuatan ini bertentangan dengan hak orang lain. Perbuatan yang melanggar kesusilaan atau ketertiban masyarakat, dapat juga diartikan sebagai kesewenang-wenangan yang dalam bahasa asing dikenal dengan " *Onrechtmatige overheids daad*" di Indonesia lebih sering diistilahkan dengan penyalahgunaan kekuasaan (*Detournement de pouvoir*) .

Dibawah ini diberikan beberapa contoh tentang penyalahgunaan ini, yaitu suatu sikap yang tidak seharusnya diberikan oleh Administrasi Negara menolak

---

<sup>1</sup> Prof.Dr.Mr.Prajudi Atmosudirjo, HUKUM ADMINISTRASI NEGARA, Penerbit Ghalia Indonesia, 1981, hal.126

<sup>2</sup> Bachsan Mustafa, SH, POKOK-POKK HUKUM ADMINISTRASI NEGARA, Penerbit Alumni Bandung 1985, hal.132

<sup>3</sup> Prof. Dr.Mr.Prajudi Admosudirjo, Op.Cit, hal 134

untuk memberikan bantuannya sebelum pemohon memenuhi syarat-syarat tertentu yang tidak ada hubungannya dengan Kepentingan yang harus diutamakan itu.

Termasuk sebagai penyalahgunaan wewenang dari perbuatan-perbuatan pemerintah sebagai berikut :

- Ada kepentingan pribadi yang tidak dihiraukan.
- Ada perbuatan yang membeda-bedakan (diskriminatif) terhadap sesama warga<sup>4</sup>

Perbuatan-perbuatan dibawah ini tidak dapat dibenarkan menurut perasaan keadilan, jadi dapat digolongkan sebagai perbuatan yang menyalahgunakan wewenang .

Kompetensi sengketa Tata Usaha Negara berada pada Pengadilan Tata Usaha (UU No 5/1986) namun hingga saat ini, perbuatan pemerintah melawan hukum diselesaikan oleh Hakim Peradilan Umum. Ganti Rugi yang ditentukan pasal 1356 KUH Perdata ternyata belum diatur oleh UU No.5/ 1986 seperti yang tercantum dalam 53 : 1. Ganti rugi menurut UU No.5/ 1986 jo PP No.43/1991 ditetapkan minimum Rp.250.000,- dan maksimal Rp.5.000.000,-. Peradilan perpajakan , peradilan Administrasi Mumi tidak mempunyai kernungkinan untuk menentukan penggantian kerugian setelah membatalkan keputusan atau tindakan pemerintah Apabila seseorang atau Badan Hukum Perdata mengalami kerugian lebih dari Rp.500.000,- maka harus ditempuh upaya lain Pengajuan penggantian kerugian akibat perbuatan pemerintah yang melawan hukum diajukan lewat hakim peradilan umum.

Oleh karena itu untuk perlindungan hukum terhadap perbuatan pemerintah melawan hukum dapat diupayakan melalui beberapa jalur :

#### **A. Jalur Administrasi**

Terhadap suatu perbuatan pemerintah yang melawan hukum sehingga merugikan masyarakat, maka sebelum diupayakan secara formal dimungkinkan menempuh jalan ekstra legal, artinya menempuh jalan tidak formal dengan membicarakan masalah pejabat administrasi tersebut. Hal tersebut tergantung dari resepvitas pejabat yang bersangkutan, ada pejabat yang selalu terbuka untuk menerima keluhan atau pertanyaan, adapula pejabat yang kaku dan formal.

Disamping hal diatas dikenal pula upaya administratif sebelum melalui jalur pengadilan yang dikenal dengan banding adminstrasi (*administratif beroep*) .

Administratif beroep and Peradilan Tata Usaha sering disebut senapas, namun dalam suatu symposium Peradilan Tata Usaha Negara terdapat suatu kesimpulan bahwa "administratif beroep" belum menjamin proses judisiil yang murni dan objektif mengingat hal itu masih berlangsung dalam tata susunan pejabat-pejabat eksekutif , Administratif Beroep belum merupakan Peradilan Negara .

Prof. Dr. Rochmat Soemitro,SH , mengatakan bahwa ciri mengenai suatu administratif beroep adalah ketentuan bahwa yang menerima perkara dalam beroep adalah instansi yang herarchis lebih tinggi atau lain dari yang memberikan putusan ia dapat merubah atau mengganti keputusan administrasi yang pertama, sedangkan ia tidak saja meneliti kegunaan (*doelmatigheid*) tetapi berwenang juga mengenai dasar hukum (*rechmatigheid*)nya.

Memang dalam administratif beroep tidak membedakan antara "doelmatigheid" dan rechmatigheid, hakim administratif maupun hakim biasa sebaliknya tidak memasuki persoalan doelmatigheid dari pemerintahan (bestuur), oleh karena untuk mempertimbangkan ini, ia tidak atau belum memiliki kualifikasi. Hakim biasa atau hakim administrasi akan membatasi diri pada soal rechmatigheid.

---

<sup>4</sup> Bachsan Mustafa, S.H, Op.Cit. hal. 134

## B. Jalur Peradilan Semu

Badan Pengadilan Administratif Semu adalah suatu badan peradilan yang menangani perkara-perkara terlepas dari pengadilan biasa, dimana pejabat-pejabat administrasi negara memegang peranan dan para anggota badan tersebut mempunyai status sebagai hakim.

Badan peradilan tersebut bekerja dengan hukum acara tertentu seperti pada pengadilan biasa, akan tetapi putusan-putusan tidak mempunyai status seperti pengadilan penuh.

Contoh-contohnya adalah P4P, P4D (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat Daerah) dan Mahkamah Pelayaran.

Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat bertugas menyelesaikan segala macam perselisihan perburuhan, baik yang berupa perselisihan hak maupun yang mengenai perselisihan kepentingan. Panitia ini dimaksud untuk melindungi warga masyarakat yang menjadi buruh (di Indonesia Pegawai atau pekerja, yang tidak berstatus sebagai pegawai negeri dalam arti sempit dan luas) pada perusahaan-perusahaan atau pada keluarga dan badan-badan swasta lain yang berselisih hak dan kepentingan dengan majikannya.

Pada umumnya para buruh tersebut bergabung dalam suatu organisasi buruh agar supaya ada organisasi yang dapat mempekerjakan ahli-ahli yang mampu dan sanggup menyelesaikan perselisihan perburuhan .

## C. Jalur Peradilan Umum

Bilamana terhadap pemerintahan/administrasi negara dan jalan untuk meminta penyelesaian mengenai perselisihannya maka warga masyarakat yang bersangkutan dapat menggugat Negara Republik Indonesia atau bagiannya kedepan Pengadilan Perdata/ Pengadilan Negeri biasa/ umum .

Dimana terbuka jalan lain yang yang lah diatur menurut undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang bersangkutan maka dengan sendirinya jalan tersebut wajib ditempuh yakni jalan hukum sebagaimana uraian diatas .

Pada umumnya yang telah diatur jalan keluarnya adalah justru urusan-urusan pemerintah pusat, tapi tidak ada ketentuan-ketentuan dan prosedur-prosedur untuk Dati II dan Kecamatan, sehingga kini banyak persoalan diselesaikan melalui jalur musyawarah .

Dapat dikatakan bahwa Hakim Perdata dapat menyatakan suatu penetapan itu melawan hukum jika :

1. Diambil dengan tidak atau kurang mengindahkan undang-undang atau diambil secara bertentangan dengan undang-undang .
2. Diambil dengan *detourmen de pouvoir*, dengan menyalahgunakan wewenang dengan menyimpang dari tujuan pemberian wewenang.
3. Diambil dengan sewenang-wenang (*ceroboh* , tidak mengindahkan data atau fakta yang justru relevan dan sebagainya) .

Yang paling berat bagi hakim perdata adalah menetapkan kesewenangan administrasi , oleh karena administrasi negara/pemelintah mempunyai *freies ermessen* yakni kebebasan mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri yang dia anggap paling baik, namun *freies ermessen* tersebut ada batas-batas kewajarannya dan inilah yang harus dinilai oleh hakim Perdata menurut ukuran sama-sama sehat atau pikiran normal .

Sehingga secara umum wewenang hakim (jasa) terhadap ketetapan pemerintah yang telah mempunyai kekuasaan hukum pada umumnya meliputi :

1. Tidak boleh mempertimbangkan keputusan pemerintah
2. Tidak boleh membatalkan/menyatakan tidak berlaku secara langsung.

3. Hanya dapat menentukan bertentangan atau tidak dengan hukum atas dasar kekurangannya juridis dan kepastian hukum, serta besar ganti rugi berdasarkan pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.<sup>5</sup>

#### D. Jalur Peradilan Administrasi Negara

Khusus untuk pengawasan juridis, legalitas dan administratif diperlukan adanya suatu badan yang disebut Peradilan Administrasi Negara yang mengatur tata cara penyelesaian persengketaan antara sesama instansi Administrasi Negara dan terutama persengketaan ekstern antara pemerintah dengan warga negara.

Hal ini mengingat tugas-tugas pemerintah yang sangat luas dalam rangka ikut serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*Bestuurzorg*) yang dalam hal ini dapat bertindak berdasarkan *feies ermessen* sehingga terhindar penggunaan kebebasan kearah kesewenangan yang melawan hukum .

Menurut Prof. DR. Mr. Prajudi Admosudiro bahwa tujuan dari peradilan administrasi negara adalah yang tepat menurut hukum (*reigmatig*) atau tepat secara fungsional ( efektif ) dan atau berfungsi secara efisien disamping itu agar supaya rasa keadilan dalam masyarakat terpelihara dan dapat ditingkatkan sebagai bagian dari public service dan agar supaya keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan dapat terjamin sempurna .

Dalam Considernsn Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara No.5 tahun 1986 disebut bahwa badan yang berwenang memeriksa dan memutuskan semua sengketa Tata Usaha Negara adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sedang yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara sebagai akibat dari dikeluarkannya keputusan tata usaha.

Penjelasan pasal demi pasal dari pasal 1 (UU No.5 tahun 1986) , menjelaskan lagi bahwa Peradilan Tata Usaha Negara berwenang memutuskan segala sengketa yang timbul sebagai akibat dari tindakan melawan hukum yang dilakukan penguasa dalam melaksanakan tugasnya.

Namun demikian jalur Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan UU No.5 tahun 1986 diharapkan mampu untuk memberikan perlindungan hukum terhadap perbuatan pemerintah yang merugikan masyarakat akibat perbuatan melawan hukum pemerintah .

### BAB IV KESIMPULAN

Dari uraian diatas mengenai Perlindungan Hukum Bagi Warga Negara Terhadap Perbuatan Pernerintah Yang Melawan Hukum, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Terhadap tindakan penyalahgunaan kekuasaan dan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah , maka perlindungan hukum bagi rakyat yang dirugikan adalah diupayakan melalui beberapa jalur paradilan umum, peradilan semu, melalui administrasi beroep, serta melalui jalur Peradilan Tata Usaha negara .
2. Suatu tindakan dikatakan melanggar hukum hila perbuatan tersebut bertentangan dengan hukum meskipun akibat dari perbuatan itu dikendaki pelakunya .
3. Perbuatan pemerintah yang tidak layak adalah apabila ternyata memakai suatu kewenangan yang diberikan kepada suatu badan pemerintah dengan menyelenggarakan kepentingan lain merupakan perbuatan yang bertentangan dengan hukum .

---

<sup>5</sup> H.M.Jafar Ali, SH, PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI NEGARA, FH USU, Medan 1987, hal.44

## **BAB V PENUTUP**

Kita sering melihat atau mendenga bahwa seseorang mengalami kerugian baik secara material maupun secara immaterial karena suatu perbuatan ataupun karena tidak dilakukannya suatu perbuatan oleh pihak lain yang seharusnya mempunyai kewajiban.

Dalam ini orang yang dirugikan tersebut mempunyai hak untuk melakukan tuntutan ganti rugi .

Pembuat undang-undang mengaturnya sedemikian rupa adalah untuk menjaga ketertiban di dalam masyarakat dari suatu guncangan yang bertentangan dengan hukum di dalam masyarakat tersebut diwajibkan adanya pembayaran ganti rugi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

1. Abduh, Muhammad, Prof.SH., Hukum Administrasi Negara Indonesia, Penerbit Yani Corporation, 1986 .
2. Ali, M.Jafar, SH., Pengantar Hukum Administrasi Negara, FH- USU, Medan, 1987.
3. Djodirdjo, M.Denni, MA.SH., Perbuatan Melawan Hukum, Penerbit Pradya Paramita, Jakarta, 1978.
4. Hadjon, Philipus, M .DR.SH., Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia ,Penerbit Benua Ilmu, 1987.
5. Mahadi, Prof.SH., Perbuatan Melawan Hukum , Rancangan Hukum Perikatan Nasional, Kerjasama BPHN dan FH-USU Medan, 1984.
6. Mustafa, Bachsan, SH., Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, Penerbit Alumni, Bandung , 1985.