

EKSISTENSI PERADILAN ADMINISTRASI DALAM SISTEM NEGARA HUKUM INDONESIA

Putera Astomo

Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl. Imam Barjo, SH, No. 1 Semarang
email : puteraastomo_hukum@yahoo.co.id

Abstract

Administration of court on Indonesian mentioned Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN is a justice court on underground Mahkamah Agung. As justice court so PTUN became a judicial power on Indonesian State to remember Indonesian State is law state mention in UUD Tahun 1945. This article to purpose knowledge about existence Peradilan Tata Usaha Negara in Indonesian law state system.

Keywords : *Administration of Court, Indonesian Law State System.*

Abstrak

Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu lembaga peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung. Sebagai lembaga peradilan, maka PTUN menjadi pelaku kekuasaan kehakiman di Negara Indonesia mengingat Negara Indonesia adalah Negara hukum sebagaimana disebutkan dalam UUD Tahun 1945. Tulisan ini berujuan untuk mengetahui eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara dalam sistem negara hukum Indonesia.

Kata kunci : *Peradilan Administrasi, Sistem Negara Hukum Indonesia.*

A. Pendahuluan

Istilah dan konsep “Negara Hukum” telah populer dalam kehidupan bernegara di dunia sejak lama sebelum berbagai macam istilah yang disebut-sebut sebagai konsep Negara Hukum lahir. Embrio munculnya gagasan negara hukum dimulai semenjak Plato. Plato memperkenalkan konsep *Nomoi*. Di dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan atas hukum (pola pengaturan) yang baik.¹

Gagasan ini kemudian didukung dan dikembangkan oleh Aristoteles. Aristoteles memberikan gambaran tentang negara hukum dengan mengaitkan dengan negara zaman Yunani Kuno yang masih terikat kepada “polis”. Negara hukum timbul dari polis yang mempunyai wilayah kecil, seperti kota dan berpendudukan sedikit. Segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, di mana seluruh warga negaranya ikut

serta dalam urusan penyelenggaraan negara.²

Aristoteles berpendapat bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang dijalankan berdasarkan aturan konstitusi dan hukum yang berdaulat. Pendapat ini diperkuat oleh George Sabine dengan menyatakan bahwa.³

“Aturan konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak”.

Dua orang sarjana Barat yang berjasa dalam pemikiran negara hukum yaitu Imanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl telah mengemukakan buah pikiran mereka. Khan memahami negara hukum sebagai *Nachtwachterstaat* (negara penjaga

¹Muhammad Tahir Azhary sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press, hlm.2.

²Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih dikutip dari Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta, Liberty, hlm.21.

³George Sabine sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, *Ibid*, hlm.22.

malam) yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Gagasan negara hukum menurut konsep Kant ini dinamakan negara hukum liberal.⁴

Negara Indonesia memiliki sistem hukum yang tercermin dalam suatu bentuk penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh lembaga-lembaga peradilan dan bersifat mandiri. Lembaga-lembaga peradilan tersebut tentunya menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kekuasaan kehakiman menjadi salah satu elemen penting dalam struktur ketatanegaraan suatu negara. Dalam konsep negara hukum, baik konsep *rechtsstaat*, *the rule of law*, maupun Nomokrasi Islam, kekuasaan kehakiman menjadi pilar penting tentang bagaimana negara hukum bekerja. Asumsinya, jika kinerja kekuasaan kehakiman buruk, maka akan berimplikasi bagi buruknya negara hukum Indonesia.⁵

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan salah satu lembaga yudikatif yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan kehakiman dan berada di bawah Mahkamah Agung (MA). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang berbunyi bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Adanya PTUN dimaksudkan untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat.⁶ Selain untuk memberikan pengayoman atau perlindungan hukum bagi masyarakat, ditegaskan pula bahwa keberadaan PTUN adalah untuk membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara, agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih, serta berwibawa, dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat.⁷

B. Pembahasan

1. Pengertian dan Unsur-unsur Negara Hukum

Banyak pengertian tentang Negara hukum. Menurut Didi Nazmi Yunas dalam bukunya "*Konsepsi Negara Hukum*", bahwa Negara hukum adalah Negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan Negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.⁸

Pengertian lain Negara hukum secara umum ialah bahwasanya kekuasaan Negara dibatasi oleh hukum dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan baik dilakukan oleh para penguasa atau aparatur Negara maupun dilakukan oleh para warga Negara harus berdasarkan atas hukum.⁹

Muh. Yamin memberikan penjelasan mengenai sejarah istilah Negara hukum. Adapun kata beliau bahwa kata kembar Negara-hukum yang kini jadi istilah dalam ilmu hukum konstitusional Indonesia meliputi dua patah kata yang sangat berlainan asal usulnya. Kata Negara yang menjadi Negara dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Sansekerta dan mulai terpakai sejak abad ke-5 dalam ketatanegaraan Indonesia, mula-mulanya untuk menamai Negara Taruma (Taruma Negara) di bawah Kepala Negara Purnawarman di Jawa Barat. Sedangkan kata "Hukum" berasal dari bahasa Arab dan masuk ke dalam bahasa Indonesia sejak mulai tersiarnya agama Islam di tanah Indonesia sejak abad ke-12. Walaupun kata kembar "Negara"- "hukum" itu terbentuk dari dua patah kata yang berasal dari dua bahasa peradaban tetapi kata majemuk itu mewujudkan suatu makna pengertian yang tetap dan tertentu batas-batas isinya. Istilah Negara hukum dipakai dengan resmi dalam konstitusi Indonesia 1949 dan dalam konstitusi Indonesia 1950 pasal 1 ayat 1. Sedangkan dalam kepustakaan Eropa dipergunakan istilah Inggris yaitu, *rule of law* atau *government of justice* untuk menyatakan Negara hukum. Kedua istilah ini tidak terselip perkataan Negara (*state*) melainkan syarat peraturan hukum itu dihubungkan kepada pengertian kekuasaan (*rule*) atau pemerintahan

⁴Padmo Wahyono, "Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia", Makalah September 1988, hlm.2. Lihat juga Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum*, Bandung, Alumnii, 1973, hlm.7.

⁵Sri Hastuti Puspitasari, "Urgensi Independensi dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia", artikel dalam *Jurnal Hukum* No.1 Vol.14 Januari 2007, hlm.42.

⁶Lihat Ketentuan Menimbang huruf (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁷Lihat Ketentuan Menimbang huruf (b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁸Didi Nazmi Yunas, 1992, *Konsepsi Negara Hukum*, Padang, Angkasa Raya, hlm.20.

⁹Abdul Aziz Hakim, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm.8.

¹⁰Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi...*, *Op.Cit.*, hlm.18.

¹¹*Ibid.*, hlm.18-19.

(government).¹⁰

Menurut Wirjono Prodjodikoro, bahwa penggabungan kata-kata “Negara dan Hukum”, yaitu istilah “Negara Hukum”, yang berarti suatu Negara yang di dalam wilayahnya:¹¹

- a. Semua alat-alat perlengkapan dari Negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga Negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku, dan
- b. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Sudargo Gautama mengemukakan tiga ciri atau unsur-unsur dari Negara hukum, yakni:¹²

- a. Terdapat pembatasan kekuatan Negara terhadap perorangan, maksudnya Negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan Negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap penguasa.
- b. Asas legalitas
Setiap tindakan Negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturnya.
- c. Pemisahan kekuasaan.
Agar hak asasi betul-betul terlindungi adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

2. Konsep-konsep Negara Hukum

a. Konsep Nomokrasi Islam

Islam tidak mengenal hierarki kependetaan seperti misalnya dalam agama Katholik. Sebaliknya, ajaran Islam sangat mengutamakan persamaan di antara para pemeluknya. Karena itu tidak mungkin sekelompok ahli agama dapat mengklaim diri mereka sebagai “wakil tuhan” sehingga mereka berkuasa dalam satu negara.¹³ Dalam hubungan ini, tepat benar pandangan Louis Gardet sebagaimana dikutip H. M. Rasjidi bahwa konsep negara dalam hukum Islam adalah suatu negara yang penguasa-

penguasanya adalah orang-orang biasa yaitu tidak merupakan lembaga kekuasaan rohani, dengan satu ciri yang sangat menonjol adalah “*egalitaire*” yang berarti persamaan hak antara penduduk, baik yang biasa maupun yang alim mengetahui agama. Baik yang beragama Islam maupun yang bukan Islam.¹⁴

Karena itu, predikat negara dalam Islam yang paling tepat adalah nomokrasi Islam artinya kekuasaan yang didasarkan kepada hukum-hukum yang berasal dari Allah, “karena Tuhan itu abstrak dan hanya hukum-Nyalah yang nyata tertulis...”.¹⁵ Majid Khadduri mengutip rumusan dari *The Oxford Dictionary* sebagai berikut : “Nomokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang didasarkan pada suatu kode hukum: suatu *rule of law* dalam suatu masyarakat”.¹⁶ Muhammad Tahir Azhary menilai, rumusan nomokrasi di sini masih mengandung atau merupakan *genus begrip*, karena itu dalam kaitannya dengan konsep negara menurut Islam, Muhammad Tahir Azhary berpendapat “nomokrasi Islam” adalah predikat yang tepat. Dengan demikian akan tampak kekhususan nomokrasi itu dari sudut hukum Islam. Apabila rumusan Khadduri itu digunakan sebagai titik tolak, maka rumusan nomokrasi Islam adalah : suatu sistem pemerintahan yang didasarkan pada asas-asas dan kaidah-kaidah hukum Islam (Syariah). Ia merupakan “*rule of Islamic law*”.¹⁷

Nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut :¹⁸

- a) Prinsip kekuasaan sebagai amanah
- b) Prinsip musyawarah
- c) Prinsip keadilan
- d) Prinsip persamaan
- e) Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap Hak-Hak Asasi Manusia
- f) Prinsip peradilan bebas
- g) Prinsip perdamaian
- h) Prinsip kesejahteraan
- l) Prinsip ketaatan rakyat

b. Konsep Negara Hukum Eropa Kontinental (*Rechtsstaat*)

Gagasan terpenting dari negara hukum dalam pandangan para pemikir Hukum Eropa Kontinental terletak pada kehendak untuk membatasi kekuasaan raja-raja yang memerintah secara absolut tanpa ada kekuatan yang dapat menjadi kontrol, sebagai akibat dari situasi sosial politik di Eropa pada saat itu.¹⁹

¹⁰*Ibid.*, hlm. 23.

¹¹Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Pertama, Jakarta, PT. Bulan Bintang, hlm. 65.

¹²*Ibid*

¹³*Ibid*

¹⁴Majid Khadduri, 1955, *War and Peace in the Law of Islam*, Baltimore and London, The John Hopkin, hlm. 16.

¹⁵Muhammad Tahir Azhary, *Suatu...., Op. Cit.*, hlm. 65-66.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 64.

Immanuel Kant²⁰ dalam karyanya yang berjudul “*Mathaphysische Anfangsgrunde der Rechtslehre*” sebagaimana yang dikutip oleh Ni'matul Huda, berpendapat bahwa negara harus bertindak pasif dan harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Pendapat beliau tersebut mencerminkan adanya kehendak agar negara dalam menyelenggarakan kekuasaan tidak didasarkan pada kekuasaan belaka (*machtsstaat*), tetapi negara dalam menyelenggarakan kekuasaan harus didasarkan pada hukum (*rechtsstaat*), yaitu hukum yang baik.²¹

Pandangan Immanuel Kant tersebut mendapat dukungan dari seorang pemikir kenegaraan asal Jerman seperti yang dikutip oleh Donald A. Rumokoy, bahwa:²²

“Negara harus menjadi Negara Hukum”. Dimana negara dalam menyelenggarakan kekuasaannya harus sedapat mungkin menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya, dalam lingkungan (suasana) kebersamaan warga negara menurut hukum yang harus mendapat jaminan tanpa dapat ditembus”.

Karena konsep *rechtsstaat* di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik, maka ciri individualistik itu sangat menonjol dalam pemikiran negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental itu.²³

Pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Friedrich Julius Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah sebagai berikut:²⁴

- (1) Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- (2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- (3) Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- (4) Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Dari konsep Stahl ini dapat diambil kesimpulan bahwa Negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi manusia dan membatasi kekuasaan terhadapnya. Sayangnya konsep ini hanya mendahulukan aspek formalnya saja. Dan hasilnya membawa persamaan pada aspek politik dan sosial saja, tetapi dalam penyelenggaraan ekonomi, kemakmuran dan kesejahteraan rakyat memberi kesempatan bersaing secara bebas. Siapa yang kuat dialah yang dapat memenangkan keuntungan

yang sebesar-besarnya bagi dirinya sendiri tanpa mementingkan kepentingan masyarakat.²⁵

c. Konsep Negara Hukum Anglo Saxon (*the rule of law*)

Gagasan negara hukum para pemikir dari negara-negara Anglo Saxon (*The Rule of Law*), lebih dikarenakan adanya reaksi dari keberadaan negara polis (*polizei staat*), yang menitikberatkan dan bertumpu sepenuhnya pada faktor keamanan semata (*Sallus Publica Suprema lex dan Principe legibus solutus est*).²⁶

Adapun unsur-unsur the rule of law yang dikemukakan oleh A. V. Dicey sebagai berikut:²⁷

- (1) Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- (2) Kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
- (3) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Unsur yang pertama yaitu *supremacy of the law* atau supremasi hukum. Di Inggris hal ini merupakan hal yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, dan merupakan unsur yang diperjuangkan lebih awal oleh rakyat Inggris jika dibandingkan dengan rakyat negara-negara Barat lainnya. Negara Inggris yang diatur oleh hukum, dan seseorang hanya mungkin dihukum karena melanggar hukum, tidak karena hal-hal lain. Hak kebebasan seorang warga benar-benar terjamin oleh hukum, artinya tidak seorang pun boleh dipenjarakan atau ditahan tanpa adanya dasar hukum atau hukum yang dilanggarnya. *Habeas Corpus Act* telah memberikan kewenangan kepada hakim untuk membebaskan setiap orang yang ditahan tanpa alasan. Bahkan hal ini dikenal sebelum *Habeas Corpus Act* diundangkan.²⁸

Unsur yang kedua yaitu *equality before the law*. Semua warga negara baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara tunduk pada hukum yang sama dan diadili di pengadilan biasa yang sama. Jadi setiap warga negara sama kedudukannya dihadapan hukum; dan apabila ia melanggar hukum baik selaku pribadi maupun

²⁰*Ibid.*, p.66.

²¹Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi... Op. Cit.*, hlm.20-21.

²²Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, Yogyakarta, UII Press, hlm.4-5.

²³O. Notohamidjojo, 1976, *Makna Negara Hukum*, Jakarta, Badan Penerbitan Risten, hlm.24.

²⁴Padmo Wahyono, "Konsep... Op. Cit.", hlm.3.

²⁵Miriam Budiardjo, 1993, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, hlm.57-58. Lihat juga Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, hlm.76-82.

²⁶Abdul Aziz Hakim, *Negara... Op. Cit.*, hlm.17.

²⁷Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Cetakan Pertama, Jakarta, UI Press, hlm.34.

²⁸Miriam Budiardjo, *Dasar... Op. Cit.*, hlm.58.

selaku pejabat negara, akan diadili dengan hukum yang sama dan oleh pengadilan yang sama. Jadi di Inggris tidak dikenal pengadilan khusus bagi pejabat negara seperti yang dikenal di dalam sistem hukum Eropa Kontinental berupa Pengadilan Administrasi (di Indonesia Pengadilan Tata Usaha Negara) yang khusus mengadili pejabat dalam tindakannya melaksanakan tugas-tugas kenegaraan. Di Inggris tidak seorang pun yang kebal dari hukum. Apapun pangkat dan jabatannya, apakah ia perdana menteri ataupun seorang agen polisi, wajib tunduk pada hukum yang sama (*Ordinary Law*). Semuanya berada di bawah tanggung jawab yang sama untuk setiap tindakannya yang dilakukannya di luar kewenangannya yang sah menurut hukum, dan walaupun tindakan itu dilakukannya atas perintah atasannya, ia tetap tidak dapat menghindar dari tanggung jawab hukum.²⁹

Unsur ketiga, yaitu *Constitution based on individual right*. Terlebih dahulu diutarakan bahwa konstitusi Inggris tidak diciptakan sekaligus seperti konstitusi banyak negara lain, melainkan merupakan generalisasi keputusan-keputusan yang dibuat oleh hakim-hakim Inggris dan undang-undang yang dibuat khusus untuk melindungi hak-hak asasi.³⁰

Pandangan murni dan sempit mengenai "*the rule of law*" sebagaimana dikemukakan oleh A. V. Dicey, karena inti dari tiga pengertian dasar yang diketengangkannya adalah "*common law*", sebagai dasar perlindungan bagi kebebasan individu terhadap kesewenang-wenangan oleh penguasa. Demikian pula A. V. Dicey menolak kehadiran peradilan administrasi Negara adalah sesuai dengan perkembangan hukum dan kenegaraan di Inggris. Inti kekuasaan raja di Inggris semula adalah kekuasaan memutus perkara, yang kemudian didelegasikan kepada hakim-hakim peradilan yang memutus perkara tidak atas nama raja, tetapi berdasarkan "*the common custom of England*", sehingga karakteristik dari "*common law*" adalah "*judicial*", sedangkan karakteristik dari "*civil law*" (*continental*) adalah "*administrative*".³¹

d. Konsep Negara Hukum *Socialist Legality*

Socialist Legality adalah suatu konsep yang dianut di negara-negara komunis/sosialis yang tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang

dipelopori oleh negara-negara Anglo-Saxon. Inti dari *socialist legality* berbeda dengan konsep Barat, karena dalam *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum adalah sebagai alat untuk mencapai sosialisme. "Hak perseorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan", demikian pendapat Jaroszynty, sebagaimana dikutip oleh Seno Adji.³²

Dalam *socialist legality* ada suatu jaminan konstitusional tentang propaganda anti agama yang memang merupakan watak dari negara komunis/sosialis yang diwarnai oleh doktrin komunis bahwa agama adalah candu bagi rakyat. Sebagaimana diketahui, komunisme mengajarkan sikap yang anti Tuhan.³³

Karena itu, konsep *socialist legality* sulit untuk dapat dikatakan sebagai suatu konsep negara hukum yang bersifat universal. Tetapi mungkin konsep ini dilihat dari segi kepentingan negara-negara komunis/sosialis merupakan konsep yang mereka pandang sesuai dengan doktrin komunisme/sosialisme. Dibandingkan dengan konsep Barat yang bertujuan ingin melindungi individu sebagai manusia yang bermartabat terhadap tindakan yang sewenang-wenang dari pemerintah, maka dalam *socialist legality* yang terpenting ialah realisasi sosialisme itu sendiri.³⁴

Romashkin antara lain mengemukakan.³⁵

"*Socialist Legality* melekat di dalam sistem sosial dan politik Uni Soviet. Dia bergantung pada jaminan hak-hak dan kebebasan politik para warga negara, dia melindungi para pekerja, perumahan dan hak-hak serta kepentingan jasmani perorangan, dan kehidupan, kesehatan, kemuliaan dan reputasi mereka. Di bawah sosialisme, materi dan jaminan yuridis hak-hak sipil dan kebebasan dicampurkan, sementara undang-undangnya menetapkan kondisi-kondisi ini secara yuridis. Hal inilah yang menyebabkan selalu terjadinya berada di luar pelaksanaan hukum".

e. Konsep Negara Hukum Pancasila

Oemar Seno Adji berpendapat bahwa Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka Negara Hukum

²⁹Azhary, *Negara...*, Op.Cit., hlm.39-40.

³⁰Ibid., hlm.41.

³¹Ibid

³¹A. Ph. Idenberg, 1983, *De Nadagen van de Verzorgingstaats Kansen en Prespectiven vor Morgen*, Amsterdam, Meulenhoff Informatief, hlm.82.

³²Oemar Seno Adji, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta, Erlangga, hlm.23.

³³Muhammad Tahir Azhary, *Negara...*, Op.Cit., hlm.68.

³⁴Oemar Seno Adji, *Peradilan...*, Op.Cit., hlm.25.

Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama di Negara Hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di Bumi Indonesia. Hal ini sangat berbeda dengan misalnya di Amerika Serikat yang memahami konsep *freedom of religion* baik dalam arti positif maupun dalam arti negatif, sebagaimana dirumuskan oleh Sir Alfred Denning yang dikutip Seno Adji sebagai berikut:³⁶

“freedom of religion means that we are free to worship or not to worship, to affirm the existence of God or to deny it, to believe in Cristian religion or any other religion or in none, as we choose”.

Sedangkan di Uni Soviet dan negara-negara komunis lainnya *freedom of religion* memberikan pula jaminan konstitusional terhadap propaganda anti agama. Ciri berikutnya dari Negara Hukum Indonesia menurut Seno Adji ialah tiada pemisahan yang rigid dan mutlak antara agama dan negara. Karena menurut Seno Adji agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis. Keadaan ini berbeda dengan misalnya di Amerika Serikat yang menganut doktrin pemisahan agama dan gereja secara ketat, sebagaimana dicerminkan oleh kasus *Regents Prayer*, karena berpegang pada *wall of separation*, maka doa dan praktek keagamaan di sekolah-sekolah dipandang sebagai sesuatu yang inkonstitusional. Seno Adji menilai bahwa perkara tersebut sebagai suatu pencemaran terhadap ajaran Thomas Jefferson dan Madison.³⁷

Berbeda dengan pandangan Oemar Seno Adji tentang hubungan antara agama dan negara di Indonesia, menurut Muhammad Tahir Azhary tidak menunjukkan suatu pemisahan yang *rigid* dan mutlak, maka pada pandangan beliau rumusan ini menimbulkan kesan seolah-olah mungkin ada pemisahan antara negara dan agama di Negara Hukum Pancasila secara tidak *rigid* dan nisbi. Beliau memahami bahwa dalam Negara Hukum Pancasila tidak boleh terjadi pemisahan antara agama dan negara baik secara mutlak maupun secara nisbi. Karena hal itu akan bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.³⁸

Padmo Wahyono menelaah Negara Hukum Pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah “rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai”. Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khusus asas kekeluargaan ini. Dalam pasal ini ada suatu penjelasan bahwa yang penting ialah kemakmuran masyarakat dan bukan kemakmuran orang seorang, namun orang seorang berusaha sejauh tidak mengenai hajat hidup orang banyak. Maka konsep Negara Hukum Pancasila harus dilihat dari asas kekeluargaan itu.

Terhadap asas kekeluargaan, sebagaimana telah dibicarakan di atas, pada hemat Muhammad Tahir Azhary perlu ditambahkan suatu asas lagi, yaitu asas kerukunan. Asas kekeluargaan dan kerukunan mencerminkan bahwa Bangsa dan Negara Indonesia merupakan satu persatuan dan kesatuan dengan semangat kekeluargaan dan kerukunan hidup. Setiap manusia Indonesia berkewajiban memelihara persatuan bangsa dan kesatuan wilayah Negara Republik Indonesia. Asas kekeluargaan ini harus selalu dikaitkan dalam konotasi yang positif dan mendorong terwujudnya suatu masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, dalam makna menikmati keadilan dan kemakmuran itu. Dengan menggunakan asas kekeluargaan dan kerukunan sebagai dua asas yang terpadu hal-hal yang bersifat negatif dan akan merugikan kehidupan Bangsa dan Negara Indonesia kiranya dapat dihindari.³⁹

Menurut Muhammad Tahir Azhary ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila: (1) kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (*ateisme*) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan, seperti terjadi di negara-negara komunis yang membenarkan propaganda anti agama; dan (2) ada hubungan yang erat antara agama dan negara, karena itu baik secara *rigid* atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara agama dan negara karena doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.⁴⁰

³⁶P. S. Romashkin, *Fundamentals of Soviet Law*, Moscow, Foreign Languages Publishing House, hlm.23.

³⁷Oemar Seno Adji, *Peradilan...*, Op. Cit., hlm.35-37.

³⁸*Ibid*

³⁹Muhammad Tahir Azhary, *Negara...*, Op. Cit., hlm.69.

⁴⁰*Ibid.*, hlm.71.

3. Eksistensi Peradilan Administrasi dalam Sistem Negara Hukum Indonesia

Karakteristik negara hukum *rechtsstaat* adanya peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan sebagaimana yang dikemukakan pertama kali oleh Friedrich Julius Stahl pada abad ke-19. Adanya suatu peradilan administrasi untuk mengontrol perilaku sewenang-wenang yang dilakukan oleh negara.⁴¹

Menurut penulis, bahkan dalam konsep Nomokrasi Islam tadi disebutkan bahwa salah satu prinsipnya adalah adanya peradilan yang bebas. Hal ini menunjukkan bahwasanya secara tersirat juga mengakui adanya lembaga peradilan khusus, yaitu peradilan administrasi dalam rangka mengadili, memeriksa, dan memutus suatu perkara. Sebagaimana Al Qur'an menyebutkan yang artinya "*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha Melihat*" (QS. An-Nisaa ayat 58). Kemudian Rasulullah SAW bersabda "*Bila seorang hakim mengupayakan hukum (dengan jujur) dan keputusannya benar, maka dia akan memperoleh dua pahala. Tetapi bila keputusannya salah maka dia akan memperoleh satu pahala*" (HR. Al-Bukhari).

Peradilan administrasi dipandang sebagai peradilan khusus, dalam arti peradilan yang hanya diberi kewenangan menyelesaikan sengketa yang muncul di bidang administrasi dan kepegawaian atau sengketa yang terjadi antara pejabat administrasi dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya keputusan.⁴²

Menurut S. F. Marbun, bahwa tujuan pembentukan PTUN adalah untuk memberikan perlindungan terhadap semua warga negara yang merasa haknya dirugikan, sekalipun hal itu dilakukan oleh alat negara sendiri. Di samping itu, untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan agar berjalan selaras dan rasa keadilan dalam

masyarakat terpelihara serta dapat ditingkatkan yang sekaligus merupakan *public service* negara terhadap warganya.⁴³

Menurut Prajudi Atmosudirdjo tujuan dibentuknya peradilan administrasi negara (PTUN) adalah untuk melindungi warga masyarakat yang kepentingan hukumnya seringkali tertindih atau terjepit dengan semakin luasnya campur tangan penguasa ke dalam kehidupan masyarakat. Melalui PTUN masyarakat dapat menggugat penguasa dan mendapatkan tindakan korektif dari PTUN.⁴⁴

Sedangkan menurut Sjachran Basah, mengemukakan bahwa tujuan peradilan administrasi negara (PTUN) ialah memberikan jaminan pengayoman hukum, tidak hanya untuk rakyat semata-mata melainkan juga bagi administrasi negara dalam arti menjaga dan memelihara keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu. Untuk administrasi negara akan terjaga ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam melaksanakan tugas-tugasnya demi terwujudnya pemerintahan yang kuat, bersih, dan berwibawa dalam negara hukum berdasarkan Pancasila.⁴⁵

Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang berbunyi bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, maka perwujudannya adalah adanya kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh setiap lembaga peradilan. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 UUD Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

⁴¹Ibid

⁴²Hasan Zaini, Z., *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1974, hlm.9.

⁴³Ridwan HR, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm.146.

⁴⁴SF Marbun, 1988, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta, Liberty, hlm.17.

⁴⁵Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm.144-145.

⁴⁶Sjachran Basah, 1989, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung, Alumni, hlm.3-4.

Peradilan Administrasi yang terdapat dalam sistem negara hukum Indonesia disebut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pembentukan PTUN tersebut memiliki landasan hukum antara lain:

- a. UUD Tahun 1945
- b. UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- c. UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- d. UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut penulis, bahwasanya eksistensi keberadaan PTUN di Negara Indonesia sebagai bentuk peradilan administrasi yang secara khusus bertujuan untuk menyelesaikan perselisihan atau sengketa dibidang Tata Usaha Negara (TUN) antara warga negara dengan pejabat TUN. Dalam Pasal 1 Angka (8) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara berbunyi bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada angka (9) berbunyi bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Kemudian angka (10) yang berbunyi bahwa Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu, obyek sengketa yang diperkarakan dalam PTUN adalah Keputusan Tata Usaha (KTUN) yang dikeluarkan oleh pejabat TUN yang pada dasarnya dianggap merugikan atau menimbulkan ketidakadilan kepada masyarakat,

baik secara individual maupun badan hukum perdata.

C. Simpulan

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Peradilan Administrasi dalam sistem negara hukum Indonesia tercermin dengan terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). PTUN merupakan lembaga peradilan yang memiliki fungsi dan peranan dalam rangka menjalankan kekuasaan kehakiman sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945.
2. Hakekat keberadaan PTUN di Negara Indonesia sebagai bentuk peradilan administrasi yang secara khusus bertujuan untuk menyelesaikan perselisihan atau sengketa dibidang Tata Usaha Negara (TUN) antara warga negara dengan pejabat TUN. obyek sengketa yang diperkarakan dalam PTUN adalah Keputusan Tata Usaha (KTUN) yang dikeluarkan oleh pejabat TUN yang pada dasarnya dianggap merugikan atau menimbulkan ketidakadilan kepada masyarakat, baik secara individual maupun badan hukum perdata.

DAFTAR PUSTAKA

- Adji, Seno Oemar, 1980, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Azhary, Tahir Muhammad, 1992, *Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Bulan Bintang.
- Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Cetakan Pertama, Jakarta: UI Press.
- Basah, Sjachran, 1989, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni.

- Budiardjo, Miriam, 1993, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Gautama, Sudargo, 1973, *Pengertian tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni.
- Hadjon, M. Philipus, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Hakim, Azis Abdul, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- HR Ridwan, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- HR Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Huda, Ni'matul, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press.
- Idenberg A Ph, 1983, *De Nadagen van de Verzorgingstaat Kansen en Prespectiven vor Morgen*, Amsterdam: Meulenhoff Informatief.
- Khadduri, Majid, 1955, *War and Peace in the Law of Islam*, Baltimore and London: The John Hopkin.
- Marbun SF, 1988, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- Notohamidjojo O, 1976, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbitan Risten.
- Puspitassari, Hastuti Sri, 2007, "Urgensi Independensi dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia", artikel dalam *Jurnal Hukum* No.1 Vol.14 Januari.
- Romashkin P. S, *Fundamentals of Soviet Law*, Moscow: Foreign Languages Publishing House.
- Thaib, Dahlan, 2000, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty.
- Wahyono, Padmo, 1988, "Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia", Makalah September.
- Yunas, Nazmi Didi, 1992, *Konsepsi Negara Hukum*, Padang: Angkasa Raya.
- Z, Zaini Hasan, 1974, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni.