

TIPOLOGI PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA DESKRIPSI DOMAIN DAN TAKSONOMIK

Oleh :

Marcus Lukman

ABSTRACT

'Law and the Leader' are two concepts which in the process of reciprocal relationship might arise antagonist and protagonist legal problem. Antagonist legal problem will arise if the leader has done illegal act. While, protagonist legal problem will arise if there is a justifiable reason for the act that ethically, morally and legally accountable. Therefore, the further comprehension of the two problems should be examined by domain description and taxonomy typology of the illegal act.

Keywords : Domain description, taxonomy typology of the illegal act.

PENDAHULUAN

Ultra berkembang di beberapa negara Anglo Saxon dan Eropa Kontinental. Kata **Vires** adalah sebuah konsep perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Konsep ini **Ultra** berarti **sangat** dan **Vires** artinya **bengkok, menyimpang** atau **menyeleweng**. Jadi dapat dimaknakan perbuatan **Ultra Vires** adalah perbuatan yang **sangat menyimpang dari norma keharusan**.

Domain **penguasa** merupakan terjemahan dari istilah **Overheids** atau **Autoriteit** (Belanda) dan **Administrative Authority** (Inggris). Penguasa dapat diartikan secara kolektif ataupun perseorangan. Secara kolektif biasanya dipersonifikasikan sebagai pejabat yang memegang **jabatan** dan atau memiliki **kewenangan publik** tertentu di pemerintah.

Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengakomodasinya dengan sebutan **Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara**. Demikian pula, berdasarkan Undang-Undang No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer dikonsepsikan sebagai Pejabat atau Badan Tata Usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Substansi perbuatan **Ultra Vires**, dikonstruksikan ke dalam dua kategori tindakan hukum, yaitu "**mandatory**" dan "**inquiry**" (Z. M. Nedjati and J.E. Trice, 1978). Tindakan hukum "**mandatory**", ialah segala bentuk tindakan hukum publik penguasa yang *bersifat imperatif*, artinya ada keharusan norma hukum positif yang secara tegas mengaturnya di dalam peraturan perundang-undangan. Setiap tindakan **ultra vires** biasanya

menimbulkan akibat hukum yang merugikan **kepentingan publik, hak privat, material, maupun imaterial** kepada **orang ataupun badan hukum**. Serta mewajibkan sipelakunya untuk bertanggungjawab atas kerugian yang timbul dari tindakan ultra viresnya dan dapat digugat di peradilan umum maupun peradilan administrasi (untuk *beschikking*).

Sebaliknya untuk tindakan hukum "*inquiry*", hanya menimbulkan akibat hukum yang sedemikian ringan konsekuensinya, sehingga masih dapat diperbaiki tanpa harus *membatalkan, berakibat batal karena hukum atau mengulang dari awal tindakan hukum yang sudah dilakukan*. Contoh, kesalahan ketik, pemberian nomor, dan tanggal keputusan.

Taksonomik konsep ultra vires, meliputi kategori-kategori perbuatan yang inhaeren pada **subyek jabatan publik dan kapasitas kewenangan** hukumnya. Terdapat lima varians utama perbuatan melawan hukum kategori ini.

Pertama, bila dilakukan oleh *subyek jabatan publik yang bukan subyek sebenarnya ("The Wrong Person")*. Umpamanya suatu urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pejabat yang tidak memangku jabatan pada urusan tersebut. Bahkan dari segi hukum juga tidak layak untuk diberikan **atribusi, delegasi dan mandat kewenangan (H.D. van Wijk – Willem Konijnenbelt, 1984)**. Atau jika ada **atribusi, delegasi dan mandat** kewenangan,

ternyata dilakukan dengan cara-cara yang tidak sah menurut hukum.

Kedua, *leak of competence* yakni meskipun dilakukan oleh pejabat yang berwenang, namun peraturan perundang-undangan tidak cukup memberikan **kewenangan riil** kepada pejabat atau lingkungan jabatan untuk melakukan tindakan hukum publik dimaksud. Dengan perkataan lain, ada "**kekurangan**" wewenang dari kewenangan yang seharusnya.

Ketiga, "*Mis Use Of Power*" atau *Detournement de Pouvoir*", ialah tindakan hukum pejabat yang **menyalahgunakan wewenang** atau **menyimpang tujuan diberikannya wewenang** untuk **kepentingan, keuntungan dan kemanfaatan pribadi, kelompok, golongan, ataupun kroni-kroninya**.

Keempat, "*overstep in the law full*", yaitu walaupun pejabat administrasi memiliki wewenang untuk melakukan tindakan hukum publik dan privat, akan tetapi penggunaan wewenangnya itu telah **melampaui batas-batas kewenangan hukum yang lebih luas** atau telah bertentangan dengan **asas-asas hukum umum yang berlaku**. Perbuatan melawan hukum jenis ini tergolong sebagai tindakan sewenang-wenang (**Abus de Droit, Willekeur**).

Kelima, *Out of policy planning on the future*, adalah tindakan pejabat yang menentukan kebijaksanaan atau perencanaan ke depan, namun telah melampaui kapasitas kewenangnya karena

telah memasuki kewenangan yang lebih luas atau bersifat hubungan antar kewenangan maupun tidak mempertimbangkan semua faktor dan kepentingan publik maupun privat yang seharusnya patut dipertimbangkan. Tindakan hukum jenis ini juga termasuk perbuatan sewenang-wenang.

Diskresi Hukum

Diskresi hukum (*discretionary power*) mengandung arti **kebebasan berinisiatif pejabat administrasi negara untuk melakukan tindakan hukum publik** dalam batas toleransi yang dapat dipertanggungjawabkan secara moral maupun hukum. Menurut sistem ketatanegaraan Inggris, **discretionary power** berisi kebebasan **Mahkota** atau **aparatnya** untuk melakukan suatu tindakan tanpa terlebih dahulu harus meminta persetujuan atau **pengaturan oleh parlemen**.

Begitu pula menurut **sistem regin administratif di Jerman**, istilah diskresi hukum dikonsepsikan dengan sebutan istilah "*freies Ermessen*" ialah kebebasan bertindak administrasi negara untuk melakukan tindakan hukum publik tanpa harus terikat sepenuhnya kepada undang-undang. Disebabkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sudah ketinggalan zaman atau tidak sesuai lagi dengan kebutuhan, kebenaran, dan keadilan masyarakat.

Kebebasan melakukan tindakan hukum seperti ini memang dimungkinkan oleh setiap norma hukum positif, sepanjang memiliki alasan-alasan

faktualitas obyektif yang layak bagi kepentingan publik. Akan tetapi, menurut praktiknya kerap kali penggunaan diskresi hukum ini dioperasionalisasikan secara berlebihan sehingga menimbulkan perbuatan "**antagonis**" yang **kontradiktif dengan tujuan diberikannya suatu dikresi hukum**.

Hirsch Ballin, 1991 menamakan konsep discretionary power dengan sebutan "**beleids**". Konsep **beleids** haruslah dimungkinkan oleh norma hukum positif tertentu. Kemungkinan tersebut dikonsepsikan dalam bentuk adanya **ruang pertimbangan** (*beoordelingsruimte*) dengan kategori *objectieve beleidsvrijheid* dan *subjectieve beleidsvrijheid* (*Kreveld, 1978*).

Ruang pertimbangan adalah suatu **ruang inisiatif** untuk mengambil tindakan-tindakan hukum tertentu pada situasi konkret (mendesak). Menyimpang dari ruang pertimbangan, suatu *beleids* akan menjadi "**antagonis**" atau dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Tetapi jika dilakukan dengan cara yang memenuhi persyaratan "*Intersubjective rationaliteit*" dan "*Interpretative redeleijkheid*", maka ia akan menjelma menjadi tindakan hukum yang bersifat **protagonis**.

Intersubjective rationaliteit, mengharuskan setiap kebijaksanaan/kebijakan pejabat atau badan tata usaha negara, mempertimbangkan dengan cermat apakah suatu urusan yang akan diputuskannya itu bersentuhan atau

tidak dengan kewenangan pejabat atau badan tata usaha negara lainnya dan dengan lembaga politis (perwakilan rakyat). Bilamana bersentuhan dan saling berkaitan, maka wajib dilakukan tindakan kebersamaan antar kewenangan untuk memutuskan segala sesuatunya berdasarkan **rasio yuridis, rasio politis dan fakta-fakta konkret yang paling layak bermanfaat bagi kepentingan publik**. Jika pertimbangan dan keputusan yang diambil semata-mata bersifat "*subjectief rationaliteit*" maka tindakan hukum tersebut akan menjadi *antagonis* dengan klasifikasi "**Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa**".

Demikian juga terhadap kriteria "*Interpretative redelijkheid*", wajib dipertimbangkan keterkaitan antar wewenang, fakta-fakta konkret dan kesahihan interpretasinya secara **Gramatikal, historis, Restriktif, Ekstensif, Analogi, Domain, Taksonomik, komponensial, Tema Yuridis, dan komparasi Konstan Yuridis**. Harus pula mencermati dan berpedoman pada **Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPPL)** dan **Asas-asas Hukum Umum** yang berlaku Universal. Menyimpang dari itu peluang untuk masuk ke tindakan perbuatan melawan hukum amatlah besar.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, kerap kali konsep *beleids* diinterpretasikan secara politis yang ditopang oleh penggunaan kekuasaan. Akibatnya muncul

berbagai bentuk kebijakan pemerintahan yang diruangkan dalam KEPRES, INPRES, dan Keputusan Menteri yang bersifat protagonis dengan konsep *beleids* menurut ilmu hukum. Konsep "*beleids*" menurut Ilmu Hukum akan menjadi perbuatan yang protagonis apabila dilakukan atas dasar persyaratan "*Intersubjective rationaliteit*" dan "*Interpretative redelijkheid*" dan dikorelasikan dengan substansi kewenangan jabatan melalui **atribusi, delegasi, dan mandaat**.

Atribusi kewenangan sah, jika peraturan perundang-undangan memang mengatur secara tegas dan jelas keharusan memberikan atribusi kewenangan dari **lingkungan jabatan tingkat atasan kepada lingkungan jabatan tingkatan bawahan pada level-level jabatan tertentu**. Tanggungjawab pelaksanaan wewenang seperti itu sepenuhnya berada pada **pemangku jabatan** yang menerima kewenangan. Harus dipahami, jabatan bersifat tetap, sedangkan **Pejabat dan Kewenangan Jabatan** dapat berubah-ubah. Pejabat setiap saat dapat diganti dan kewenangan jabatan sewaktu-waktu dapat ditambah atau dikurangi. **Lingkungan jabatan** ialah keseluruhan organ jabatan yang berkaitan secara **Vertikal** maupun **Horisontal**. Lingkungan Jabatan tercermin dari struktur organisasi badan-badan kenegaraan atau pemerintahan.

Sebaliknya **delegasi kewenangan sah**, jika penyerahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lainnya dalam lingkup satu

departementasi maupun antar departemen bersifat sederajat maupun membawahi atas dasar peraturan perundang-undangan yang khusus untuk itu. Penyerah wewenang disebut “Delegans” dan penerima wewenang disebut “Delegataris”. Delegataris bertanggung jawab sepenuhnya terhadap pelaksanaan wewenang (urusan) yang diserahkan kepadanya.

Kemudian **mandat kewenangan sah**, apabila memenuhi persyaratan: *Adanya situasi dan kondisi obyektif bersifat tetap ataupun sementara yang menghalangi Pejabat yang bersangkutan melaksanakan kewenangannya; Kewenangan yang dimandatkan harus berada dalam lingkup struktur organisasi intern, jadi tidak ekstern; (c) Mandat kewenangan memang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengaturnya; (d) Penerima mandat memang memiliki posisi jabatan yang tepat untuk diberi mandat serta memiliki kemampuan untuk melaksanakan mandat kewenangan*. Pemberi mandat disebut “**Mandans**”, sedangkan penerima mandat disebut “**Mandataris**”. Mandataris hanya bertindak untuk atas nama (a/n), untuk beliau (u/b), atau mewakili sementara dari kapasitas kewenangan “Mandans”. Oleh karena itu, apabila terjadi perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Mandataris”, maka yang digugat atau yang bertanggung jawab sepenuhnya terhadap pelaksanaan kewenangan yang dimandatkan ialah si pemberi mandat atau “Mandans”. Sebab, mandataris dari segi hukum

administrasi merupakan personifikasi seutuhnya dari kapasitas “Mandans”. Mungkin ada yang mempersoalkan, bagaimana dengan konsep Presiden sebagai “Mandataris MPR”? Jawabannya, konsep tersebut sebenarnya termasuk konsep “DELEGASI”, jadi seharusnya bukan “Mandataris MPR” melainkan DELEGATARIS MPR”. Konsep Presiden sebagai “Mandataris MPR”, hanya terdapat pada penjelasan UUD 1945 yang disusun oleh **Prof. DR.Mr. Soepomo**. Soepomo menalarkan, bentuk Pemberian Kuasa Penuh, dapat juga disebut sebagai pemberian “MANDAT”. Penalaran ini cukup rasional, asal saja dipahami menurut jalan pikiran seperti itu. Akan tetapi berdasarkan konsep Hukum Administrasi, Pemberian Kuasa Penuh bukan lagi sebagai mandat, melainkan sudah masuk ke konsep “DELEGASI” atau “PENYERAHAN KEWENANGAN”. Dengan kata lain pelaksanaan GBHN kepada Presiden untuk melaksanakannya. Demikian pula dengan ketetapan-ketetapan MPR lainnya yang wajib dilaksanakan oleh Presiden. Maka, Presiden tidak bertindak atas nama MPR tetapi justru wajib melaksanakan kehendak MPR dengan konsekuensi logis Presiden wajib Bertanggung Jawab kepada MPR.

Law of Tot

Domain *law of tot*, mengandung unsur-unsur perbuatan yang menyimpang atau bertentangan dengan: “*a certain standart of conduct*” (perilaku standar), pada ruang “*the area of risk*” (medan

resiko)", yang menimbulkan "*causa and effect*" (sebab akibat)", dan mengharuskan adanya tuntutan "*responsibility*" (tanggung jawab) (Nedjati Z.M., J.E. Trice, 1978).

Disebut perbuatan yang menyimpang "*a certain standart of conduct*", ialah segala bentuk perbuatan penguasa yang menyimpangi perilaku standar dari segi etika, moral maupun hukum. Perbuatan yang Menyimpangi Etika dan yang Menyimpangi Moral amatlah subtil membedakan dan memisahkannya karena memiliki kadar perbedaan yang sedemikian lembutnya, sehingga hampir-hampir sulit dibedakan akan tetapi tetap berbeda. Etika (ethos-yunani), ialah nilai evaluatif tentang baik dan buruk yang bersifat konkret. Konkretisasinya, kerap kali diinstitusikan menjadi kode etik tertentu dari suatu profesi, misalnya kode etik kedokteran, jurnalistik, pengacara, guru dan sebagainya.

Sedangkan moral (mores – latin), merupakan konsep nilai yang juga bernuansa baik dan buruk namun lebih bersifat universal. Umpamanya Pancasila merupakan landasan cita moral kepribadian bangsa Indonesia. Perilaku yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dapat dideduktifkan berlawanan dengan kode etik-kode etik profesi. Sebaliknya perilaku yang berlawanan dengan kode etik-kode etik profesi dapat pula diabstaksikan secara induktif-deduktif bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

Oleh karena itu, KORP PRASETYA PEGAWAI NEGERI yang pada setiap kesempatan

upacara apel bendera atau apel-apel lainnya di kantor-kantor pemerintahan tiada lain merupakan acuan PERILAKU STANDAR yang menjadi landasan ETIKA dan MORAL kehidupan Pegawai Negeri di lingkungan kedinasan maupun di luar kedinasannya. Landasan Etika dan Moral tersebut, pada gilirannya tidak saja membawa konsekuensi pertanggung jawab etika dan moral, melainkan juga membawa konsekuensi pertanggung jawab politis dan hukum. Contoh melanggar sumpah jabatan. Inilah yang disebut "*responsibility*" atau **Pertanggung Jawaban**" menjadi unsur keempat dari konsep *law of tot*.

Pertanggung jawaban itu, dari segi etika, moral, politis dan hukum, proses bangkitnya ditentukan oleh seberapa luas **medan resiko** (*the area of risk*) yang dijelajahi oleh perilaku dan perbuatan seseorang, serta **kausalitas** (*causa and effect*) yang ditimbulkannya. Jika medan resiko suatu tindakan penguasa telah menjelajahi wilayah-wilayah sensitif bagi kepentingan **Individu, Masyarakat Luas, Negara, Nusa, dan Bangsa**, maka dampak reaksinya juga bertambah luas. Tentunya akan muncul berbagai reaksi berupa aksi-aksi **guagatan, tuntutan, cemoohan, hujatan, demonstrasi**, dan sebagainya dari orang perseorangan, kelompok, golongan, badan hukum, lembaga politis dan lain-lain melalui saluran-saluran formal maupun informal.

Jangkauan pertanggung jawaban tersebut dapat diperluas ke arah menjangrik segala bentuk

(tipologi) tindakan korupsi seperti : “*Discretionary corruption, Illegal Corruption, Mercenary Corruption, dan Ideological Corruption*” (GUY Benveniste, 1994).

Discretionary corruption, amat berbahaya bagi sebuah pemerintahan, karena dapat dilakukan oleh pejabat dengan alasan kebebasan mengambil kebijaksanaan dalam melakukan pengaturan dan penetapan terhadap urusan-urusan pemerintahan yang bersifat mendesak, darurat atau dengan alasan kepentingan umum, kepentingan nasional dan kepentingan sosial. Padahal dibalik kebijaksanaannya itu, amat sarat dengan kepentingan bisnis, pribadi, kelompok, golongan dan kroni-kroninya, yang membuka peluang dilakukannya permainan **fetisisme hukum**, yaitu perlakuan diskriminatif dengan memberikan perlakuan istimewa bagi kepentingan pribadi dan kroni-kroninya. Contoh nyata bentuk *discretionary corruption* atau *fetish'm of law* di Indonesia ialah Proyek Mobil Nasional (MOBNAS) yang pada masa lalu dipersoalkan oleh komponen-komponen reformasi. Dan masih banyak lagi contoh kasus lainnya di tingkat Pusat maupun Daerah, terutama yang menyangkut pemberian ijin di bidang pengelolaan sumber daya alam Indonesia : **pertambangan, kehutanan, pertanahan, perkebunan dan sebagainya**. Perbuatan yang demikian itu, langsung maupun tidak langsung jelas-jelas dapat merugikan Negara dan rakyat.

Illegal corruption, merupakan tindakan

pejabat yang dengan licik mengacau balaukan bahasa-bahasa hukum yang berlaku. Perbuatan jenis korupsi yang satu ini, memang ironis dan kontradiktif. Pada kutub yang normal rezim pemerintahan dengan segenap jajaran penegak hukumnya berkewajiban membasmi segala bentuk tindakan korupsi. Akan tetapi menurut praktiknya, justru mereka mengacau balaukan bahasa-bahasa yuridis yang adakalanya kurang jelas (tersamar) sedemikian rupa lihaynya dengan membuat jargon-jargon kelicikan seperti : **kesalahan prosedur, kesalahan teknis, kesalahan administrasi, kemanfaatn umum, yayasan sosial** dan berbagai dalih lainnya guna menerobos celah-celah kelemahan bahasa hukum.

Mercenary corruption, ialah tipologi korupsi yang langsung maupun tidak langsung bermaksud untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain melalui penerimaan suap, manipulasi keuangan negara, penyalahgunaan wewenang demi memperoleh keuntungan material dan politis, manipulasi anggaran dan pelaksanaan anggaran, memperbesar atau mengurangi anggaran dari plafon yang seharusnya, peralihan pos-pos anggaran, pengeluaran anggaran fiktif, manipulasi kredit perbankan dan sebagainya. Korupsi jenis ini, boleh dikatakan bersimharajalela sepanjang pemerintahan “Orde Baru”. Tetapi, diasumsikan hanya sedikit yang dapat diungkapkan melalui proses pengadilan, itupun tidak pernah tuntas sampai kepada akar-akarnya yang terdalam. Maka tidak mengherankan, jika muncul

hujatan-hujatan bernada **politis, sinis, skeptis, analogis, penafsiran ekstensif, dan komparasi konstan seperti : penjarah, perampok, pencuri dan penyamun** terhadap harta kekayaan negara dan uang rakyat kepada para **Aktor dan Biang Keroknya**. Ekspresi semacam itu, merupakan bentuk-bentuk aksi kontrol sosial (sanksi sosial) yang ada kalanya cukup efektif untuk menekan psikologis dan perilaku para penguasa kearah penegakan sistem birokrasi pemerintahan yang lebih baik, bersih, dan berakhlak. Patut dicamkan, setiap istilah yang dikemukakan oleh pencetusnya, apapun wujud istilah itu dan apapun dampak dari istilah itu, harus dibaca dan dikembalikan kepada **Ide Pokok** dimunculkannya suatu istilah dan pernyataan. Gambar karikatur yang centang prengang menggambarkan bentuk dan lakon seseorang yang dikritik, jika dibaca berdasarkan mata telanjang, maka bagi yang melihat dirinya digambar seperti itu buruknya, tentunya muncul perasaan malu dan terhina yang kemudian mendorong dirinya untuk mengadukan si pembuat karikatur ke pengadilan. Padahal jika di baca dalam konteks Ide Kontrol Sosial dan Jurnalistik, justru gambar karikatur yang demikian itu, memainkan peranan penting dan sah bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Maka harus dipahami bahwa setiap **TEKS** apapun wujudnya apakah dalam bentuk Gambar, Pernyataan, Bahasa Bisu dan sebagainya masing-masing memiliki **SEMIONIKA** dan **SIMANTIKA** yang **KHAS**. Antara, "*The World of Teks*" (dunia

teks) dengan "*The World of Author*" (dunia Pengarang/Pencetus) dan dengan "*The World of Reader*" (dunia Pembaca), adakalanya menimbulkan "*Mis Understanding*" atau **Tidak Berkoheransi dan Berkorespondensi**. Konflik yang demikian itu, penyelesaiannya tidak mungkin hanya memakai tolok ukur alam pikiran si pembaca atau subyek yang terkena, tetapi harus Diinterplaykan, Dikoherensikan dan Dikorespondensikan dengan alam *pikiran* "*The World of Teks*" dan "*The World of Author*". Sehingga diperoleh keputusan final yang bersesuaian dengan pola **Ikon, Indeks, Simbol, Jejak (sign), Kualitas Paradigma, dan Tertib Hukumnya (Lex Agendi Lex Assendi)**

Ideological corruption, terjadi dari perpaduan ketiga tipologi korupsi di atas. Tujuan utamanya untuk mempertahankan status quo dan ideologi elite yang berkuasa. dilakukan dengan cara terselubung ataupun terang-terangan dalam bentuk sebaran **Sistem Jaringan Ketergantungan**. Yaitu ketergantungan sesama kroninya dan pihak lain yang dijadikan **Mangsa**, saling menopang, melindungi dan menguntungkan, sehingga apabila salah satu kroni terkena yang lain pun pasti ikut terkena. Konsekuensi lagisnya, amat muskil **SITEM** tersebut mampu memberantas korupsi jenis ini yang nota bene memang dikondisikan untuk melanggengkan kekuasaannya – kecuali dengan cara **MENJEBOL** dan **MEMBONGKAR** tuntas **SARANG SISTEM** tersebut melalui penciptaan sistem baru.

Onrechtmatig Overheidsdaad

Tipologi perbuatan melawan hukum oleh penguasa ini berkembang di Negara Belanda yang diadopsi pula ke dalam sistem hukum Indonesia, khususnya dibidang hukum administrasi berdasarkan UU. No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan UU. No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer yang juga mengatur Hukum Acara Tata Usaha Militer. Hanya saja ruang lingkupnya amat terbatas, yakni khusus pada tindakan hukum publik pembentukan keputusan tertulis Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara/ABRI. Ada empat unsur utama yang menjadi karakteristiknya :

1. Keputusan tertulis Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara/ABRI yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Keputusan Tertulis Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara/ABRI yang bersifat menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*).
3. Keputusan Tertulis Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara/ABRI yang bersifat sewenang-wenang.
4. Keputusan tertulis Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara/ABRI yang bertentangan dengan asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (diperluas berdasarkan Surat Edaran Ketua Muda Mahkamah Agung Republik Indonesia).

Keempat unsur tersebut, menjadi dasar utama

untuk menggugat keputusan Tata Usaha Negara/ABRI yang merugikan orang atau Badan Hukum Perdata di Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Militer yang menangani Sengketa Tata Usaha Militer. Juga menjadi dasar bagi para hakim peradilan administrasi dalam memeriksa, mengadili memutus sengketa tata usaha Negara/ABRI.

Khusus mengenai asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak, dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan wajib diperhatikan oleh para penguasa ketika melakukan tindakan hukum publik, baik dalam bentuk pengaturan, penetapan, maupun tindakan nyata lainnya. Dengan mencermati dan mempedomani Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak, tindakan hukum Administrasi Negara akan terpelihara, termasuk untuk menyimpangi suatu ketentuan hukum, sepanjang penyimpangan tersebut dibolehkan oleh hukum, berdasarkan norma-norma pengecualian yang diaturnya. Penyimpangan yang dibolehkan itu, ekspresinya dari segi **RECHTSMATIGHEID** memang sebagai tindakan hukum **ANTAGONIS** namun dari sudut **DOELMATIGHEID** memiliki alasan pembenar yang bersifat **PROTAGONIS**, sehingga layak dipertanggungjawabkan secara Etik, Moral maupun Hukum. Asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak tersebut adalah :

1. Asas Kepastian Hukum (*Rechtzekerheidsbeginsel*), mengharuskan

- setiap tindakan hukum administrasi negara secara formal maupun material mengandung kepastian hukum;
2. Asas Kecermatan (*zorgvuldigheidbeginsel*), mengharuskan setiap tindakan hukum administrasi negara memiliki tingkat kecermatan yang maksimal dalam mempertimbangkan semua kepentingan hukum maupun dalam pelaksanaan tindakan hukum, sehingga tidak menimbulkan kerugian kepada warga masyarakat;
 3. Asas Persamaan (*gelijkheidbeginsel*), mengharuskan setiap tindakan administrasi negara agar transparansi dan tidak berlaku diskriminatif;
 4. Asas Pertimbangan (*motiveringsbeginsel*), mengharuskan setiap tindakan hukum administrasi negara mempertimbangkan secara cermat aspek-aspek yuridis yang relevan dan berdasarkan fakta-fakta yang sah;
 5. Asas Kepercayaan (*vertrowenbeginsel*), mengharuskan setiap tindakan hukum administrasi negara selalu dapat dipercaya oleh warga masyarakat akan kebenarannya;
 6. Asas fair play (*het beginsel van fair play*), mengharuskan setiap tindakan administrasi negara selalu didasarkan pada prinsip aturan permainan (prosedur) yang sudah baku, tanpa tekanan atau pamrih tertentu;
 7. Asas Keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel*), mengharuskan setiap tindakan Administrasi Negara menyeimbangkan antara upaya mencapai tujuan dan cara mencapai tujuan, antara kesalahan dengan sanksi, serta antara kepentingan Negara dengan kepentingan masyarakat dan individu.
 8. Asas larangan menyalahgunakan wewenang (*het verbod van detournement de pouvoir*), mengharuskan setiap tindakan hukum administrasi negara agar tidak menyalahgunakan wewenang demi kepentingan pribadi, kelompok, golongan dan kroni-kroninya, di mana aspek pelayanan publik wajib dikedepankan;
 9. Asas larangan bertindak sewenang-wenang (*het verbod van willekeur*), mengharuskan setiap tindakan administrasi negara tidaklah bebas dari kewenangan tanpa dasar hukum dan atau mengabaikan ketentuan hukum yang berlaku dalam melakukan pelayanan umum kepada warga masyarakat.

Onrechts Matigedaad

Onrechts Matigedaad, adalah konsep perbuatan melawan hukum di bidang Hukum Perdata, berintikan salah satu pihak atau kedua belah pihak, Badan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat, Penguasa maupun perseorangan yang berada dalam konteks hubungan hukum keperdataan ternyata tidak memenuhi “kewajiban” atau suatu “Prestasi” tertentu yang sudah disepakati ataupun yang timbul karena hukum (undang-undang). Terdapat lima unsur utama tentang kategori perbuatan melawan hukum di bidang

Hukum Perdata, yaitu :

1. Perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Perbuatan tidak melaksanakan kewajiban yang seharusnya menjadi kewajiban subyek hukum si pelaku ;
3. Perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan kepentingan umum ;
4. Perbuatan dan sikap-sikap yang bertentangan dengan asas kepatutan, kelayakan, etik, dan moral;
5. Perbuatan dan sikap-sikap tersebut, ternyata telah menimbulkan kerugian material dan immaterial kepada subyek hukum lainnya.

Di bidang hukum pidana, dikenal dengan sebutan "*Wederrechtelijkheid*" yang berarti segala bentuk perbuatan yang telah melanggar ketentuan-ketentuan Hukum Pidana. Sedangkan di dalam hukum Adat dinamakan "*Delictenrecht*" atau "*Ongevorloofdegetraging*", ialah segala perbuatan yang tidak diperbolehkan menurut Hukum Adat atau istiadat setempat.

PENUTUP

Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Indonesia ke masa depan semakin membutuhkan sumber daya manusia yang mampu mengemban tugas hukum ke arah protagonisme visi dan misi hukum Par Excellence bagi kesejahteraan masyarakat luas. Semakin protagonis dan par Excel-

lence servis publik administrasi negara kepada warga masyarakat semakin mendorong meningkatnya daya respek dan derajat kepercayaan warga masyarakat kepada birokrasi pemerintahan. Sebaliknya semakin antagonis sikap, perilaku dan tindakan hukum tatanan birokrasi yang berkewenangan semakin antagonis pula sikap, perilaku dan tindakan warga masyarakat. Konsekuensinya apabila sikap, perilaku dan tindakan hukum birokrasi pemerintahan dan warga masyarakat, semakin antagonis, maka semakin cepat pula suatu rezim pemerintahan menuju ke jurang kehancurannya.

DAFTAR PUSTAKA

- FAUKES, DAVID., *Administrative Law*, 5th edn, Butterworths, london, 1978.
- GOEDE, de B., *Beeld Van Het Nederlands Bestuurecht*, 'S. Graven Hage, 1986
- HIRSCHBALLIN, E.M.H., *Rechtsstaat & Beleid*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1991.
- Kreveld, Van. J.H, *Beleidsregels in het recht*, *Kluwer* – Deventer, 1983.
- NEDJATI Z.M., and J.E. TRICE *English and Continental System of Administrative Law*, North-Holland Publising Company, Amsterdam-New York – Oxford, 1978.
- SMITH, de S.A., *Constitutional and Administrative Law*, Penguin Education, 1974.

VAN WIJK, H.D., *KONIJNENBELT*, WILLEM.,
**Hoofdstukken Van Administratief
Recht**, Vuga Uitgeverij B.V.'S.Gravenhage,
1984. *

Wade, H.W.R., **Administrative Law**, Clarendon
Press, Oxford, 1971.