

## **BENTUK-BENTUK PERBUATAN PEMERINTAH**

**Maisara Sunge**

Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Gorontalo

**Abstrak:** Pemerintah atau administrasi negara sebagai subjek hukum, atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana objek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata maupun tindakan hukum. Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu atau dapat menciptakan hak dan kewajiban.

Kata-kata kunci: Perbuatan pemerintah, hak dan kewajiban

Tugas yang diemban pemerintah makin lama makin kompleks, terlebih dengan meningkatnya pelaksanaan pembangunan diberbagai bidang, mau tidak mau keterlibatan pemerintah dalam realita kehidupan masyarakat makin meningkat, baik dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, dalam bidang agama dan kepercayaan juga dalam budaya teknologi.

Tujuan dari campur tangan ini adalah agar jangan sampai terjadi ada pokok-pokok yang terlampaui diuntungkan dari suatu keadaan serta menjamin agar hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak tetap dapat terpelihara dan dapat dinikmati oleh sesama pihak yang berkepentingan.

Campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat pada umumnya dibalut melalui instrumen-instrumen hukum dengan tujuan agar tidak ada keragu-raguan, mengingat tidak jarang campur tangan pemerintah tersebut menimbulkan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan oleh mereka. Demikian pula ada kemungkinan munculnya konflik mengingat perbedaan kepentingan antara pemerintah dan warga. Meskipun keterlibatan pemerintah dalam kehidupan masyarakat biasanya menggunakan sarana hukum, akan tetapi tidak semua tindakan pemerintah tersebut berkualifikasi hukum. Tindakan pemerintah tersebut atau yang lebih dikenal dengan sebutan perbuatan pemerintah atau perbuatan administrasi negara.

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimanakah bentuk-bentuk perbuatan administrasi negara?

### **Pengertian dan Ruang Hukum Administrasi Negara**

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia (1994: 8), administrasi diartikan sebagai berikut: Pertama, usaha dan kegiatan yang meliputi penerapan tujuan serta penerapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi. Kedua, usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan serta mencapai tujuan. Ketiga, kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah. Keempat, kegiatan kantor dan tata usaha.

Prajudi (1981: 11) mengemukakan bahwa administrasi mempunyai arti, yaitu: pertama, sebagai salah satu fungsi pemerintah, kedua, sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) dari pada pemerintah, ketiga, sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama tertentu. Menurut Tjokroamidjojo (1990: 1) administrasi negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.

Selanjutnya menurut Siagian (1986: 8) mendefinisikan administrasi negara sebagai "keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara. Jadi hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara (E. Utrecht: 1960: 10).

### **Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi di Negara**

Hukum administrasi negara termasuk hukum negara dalam arti kata luas. Tentang pembagian hukum negara dalam arti kata luas (hukum mengenai negara) dalam dua bagian, yakni bagian yang menjadi hukum negara dalam arti kata sempit (hukum tata negara) dan bagian yang menjadi hukum administrasi negara (E. Utrecht; 1960: 49-50).

Betapa pentingnya hukum administrasi negara, sehingga Vallenhoven (1919) menulis dalam bukunya yang berjudul "*Thorbecke en het administrate/recht*" sebagai berikut: "badan-badan pemerintahan tanpa peraturan-peraturan Hukum Tata negara dapat diibaratkan sebagai seekor burung yang tumpul sayapnya (Vlengellam), oleh karena badan-badan itu tidak mempunyai wewenang ataupun wewenang tidak pasti; sedangkan organ-organ/pejabat-pejabat tanpa peraturan Hukum Administrasi Negara

adalah seperti seekor burung yang terbang bebas sayapnya (Vleugelvrij) oleh karena organ-organ tersebut dapat melakukan wewenang seenaknya saja.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka dapat dikatakan bahwa Hukum Tata Negara dan hukum administrasi negara mempunyai hubungan yang erat yang tidak dapat dipisahkan.

### **Sumber-sumber Hukum Administrasi Negara**

Menurut Mertokusumo (1996: 69) kata sumber hukum sering digunakan dalam beberapa arti, yaitu: a. Sebagai asas hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak Tuhan, akan manusia, jiwa bangsa, dan sebagainya; b. Menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku, seperti hukum Perancis, hukum Romawi, dan lain-lain; c. Sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa, masyarakat); d. Sebagai sumber dari mana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, lontar, batu bertulis dan lain sebagainya; e. Sebagai sumber terjadinya hukum, sumber yang menimbulkan hukum.

Meskipun pengertian sumber hukum dipahami secara beragam, sejalan dengan pendekatan yang digunakannya, akan tetapi secara umum dapat disebutkan bahwa sumber hukum dipakai orang dalam dua arti yaitu sumber hukum dalam arti materil dan sumber hukum dalam arti formal.

Sumber hukum dalam arti materil adalah faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan hukum (pengaruh terhadap pembuat undang-undang, pengaruh terhadap keputusan hukum, dan sebagainya). Atau faktor-faktor yang ikut mempengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum atau tempat dari mana materi hukum itu diambil.

Sumber hukum materil ini merupakan faktor yang membatu pembentukan dan terdiri dari tiga jenis yaitu sebagai berikut:

#### **a. Sumber Hukum Historis**

Sumber hukum dalam arti filosofis memiliki dua arti yaitu: Dalam arti historis, pengertian sumber hukum memiliki dua arti yaitu: Pertama, sebagai sumber pengeluaran (tempat menemukan) hukum pada saat tertentu; Kedua, sebagai sumber dimana pembuat undang-undang mengambil bahan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam arti yang pertama, sumber hukum historis meliputi undang-undang, peraturan-peraturan hukum, tulisan-tulisan ahli hukum, juga tulisan-tulisan yang tidak bersifat yuridis sepanjang memuat pemberitahuan mengenai lembaga-lembaga hukum. Sedangkan

dalam arti kedua sumber hukum historis meliputi sistem-sistem hukum masa lalu yang pernah berlaku pada tempat tertentu, seperti system hukum Romawi, system hukum Perancis, dan sebagainya.

b. Sumber Hukum Sosiologis

Sumber hukum dalam pengertian ini meliputi faktor-faktor sosial yang mempengaruhi isi hukum positif. Artinya peraturan hukum tertentu mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

c. Sumber Hukum Filosofis

Sumber hukum arti filosofis memiliki dua arti yaitu: Pertama, sebagai sumber untuk isi hukum yang adil. Kedua, sebagai sumber untuk mentaati kewajiban terhadap hukum. Selanjutnya yang dimaksud dengan sumber hukum formal yaitu berbagai bentuk aturan hukum yang ada.

Sumber hukum formal diartikan juga sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Ini berkaitan dengan bentuk dan cara yang menyebabkan peraturan hukum itu formal berlaku, dan terdiri dari peraturan perundang-undangan, praktek administrasi negara atau hukum tidak tertulis, yurisprudensi dan doktrin. (Ridwan: 2002 : 40-46).

### **Kedudukan, kewenangan dan tindakan hukum pemerintah**

Pemerintah disamping melaksanakan kegiatan dalam bidang hukum publik, juga sering terlibat dalam larangan keperdataan. Dalam pergaulan hukum, pemerintah sering trampil dengan *two petten*, dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat.

Dalam perspektif hukum publik, negara adalah organisasi jabatan. Menurut Logemaun (dalam, Ridwan HR, 2002: 52) mengatakan "dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara adalah organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi". Yang dimaksud dengan fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungan secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan. Negara adalah organisasi jabatan. Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.

Badan hukum publik menurut Ali (1987 : 62) mempunyai tiga kriteria yaitu: Pertama, dilihat dari pendirinya, badan hukum itu diadakan dengan konstruksi hukum publik yang didirikan oleh penguasa dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya; Kedua, lingkungan kerjanya yaitu melaksanakan perbuatan-perbuatan publik. Ketiga, badan hukum itu diberi

wewenang publik seperti membuat keputusan, ketetapan dan peraturan yang mengikat umum (Ridwan, HR; 2002 : 57 - 53).

### **Pengertian Perbuatan (tindakan) Pemerintah**

Pemerintah atau administrasi negara adalah sebagai subjek hukum, atau sebagai pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana objek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata maupun tindakan hukum.

Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu atau dapat menciptakan hak dan kewajiban.

Istilah tindakan hukum ini berasal dari ajaran hukum perdata yang kemudian digunakan dalam hukum administrasi negara, sehingga dikenal istilah hukum administrasi. Tindakan hukum administrasi adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Akibat hukum yang lahir dari tindakan hukum akibat-akibat yang memiliki relevansi dengan hukum seperti: penciptaan hubungan hukum baru, perusahaan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada (Ridwan, HR; 2002 : 81-82).

### **Unsur-unsur Tindakan Hukum Pemerintahan**

Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang administrasi negara. Berdasarkan pengertian ini tampak ada beberapa unsur yang terdapat di dalamnya. Menurut Muchsan bahwa unsur-unsur tindakan hukum pemerintah terdiri atas empat unsur sebagai berikut:

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintah dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum dibidang hukum administrasi;
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat (Ridwan, HR; 2002 : 83-84).

### **Macam-macam Tindakan Hukum Pemerintahan**

Pemerintah atau administrasi negara adalah subjek hukum yang mewakili dua institusi yaitu jabatan pemerintahan dan badan hukum pemerintahan, karena mewakili dua institusi, maka dikenal ada dua macam tindakan hukum. Tindakan dalam Lapangan Hukum Publik Pemerintah seperti halnya perorangan, sebagai subjek hukum dapat pula melakukan tindakan-tindakan dalam lapangan hukum publik melalui alat-alat perlengkapannya. Dalam hal ini pemerintah ataupun alat perlengkapannya melakukan peran sebagai subjek hukum publik yang menjalankan kekuasaan hukum publik sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang untuk menilai tindakan dalam hukum publik ini dilakukan dengan melihat ada tidaknya wewenang, dimana wewenang tersebut pada umumnya adalah wewenang dalam jabatan.

Perbuatan pemerintah dalam lapangan hukum publik ini digolongkan menjadi dua yaitu: a. Perbuatan hukum publik yang bersegi satu: Perbuatan ini akibat hukumnya timbul secara langsung seiring dilakukannya perbuatan tersebut oleh pemerintah tanpa menunggu reaksi dari pihak-pihak yang terkena; b. Perbuatan hukum publik yang bersegi dua: Perbuatan hukum publik yang bersegi dua ini akibat hukumnya baru timbul sesudah ada kata sepakat antara pemerintah dengan pihak-pihak yang terkena. Tindakan Dalam Lapangan Hukum Privat.

Disamping melakukan tindakan dalam lapangan hukum publik, pemerintah seperti halnya perorangan, sebagai subjek hukum dapat pula melakukan tindakan-tindakan dalam lapangan hukum privat untuk melakukan berbagai perbuatan dalam lapangan hukum keperdataan ini dijumpai dalam kualitas sebagai badan hukum yang bertindak atas nama institusi bukan atas nama jabatan. (Astuti; 2004 : 3.3-3.4)

### **Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak**

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL) merupakan konsep terbuka yang lahir dari proses sejarah. Oleh karenanya terdapat rumusan yang beragam. Berkenaan dengan ketetapan, AAUPL terbagi dalam dua bagian yaitu asas yang bersifat formil dan prosudural dan asas yang bersifat material. Asas yang bersifat formil berkenaan dengan cara-cara pengambilan keputusan seperti asas kecermatan yang menuntut pemerintah untuk mengambil keputusan dengan persiapan yang cermat, dan asas permainan yang layak.

Menurut Purbopranoto dan Marbun ((1975: 29-39) bahwa AAUPL terdiri atas 13 asas adalah sebagai berikut:

1. Asas Kepastian Hukum  
Asas ini memiliki dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat formal.
2. Asas Keseimbangan  
Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan seseorang sehingga memindahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum.
3. Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan  
Asas ini menghendaki agar badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama.
4. Asas Bertindak Cermat atau Asas Kecermatan  
Asas ini menghendaki agar pemerintah bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktivitas, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara.
5. Asas Motivasi untuk Setiap Keputusan  
Asas ini menghendaki agar setiap keputusan badan-badan pemerintahan harus mempunyai motivasi atau alasan yang cukup sebagai dasar keputusan tersebut.
6. Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan  
Setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas.
7. Asas Permainan yang Layak (Fair Play)  
Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi.
8. Asas Keadilan dan Kewajiban  
Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajiban.
9. Asas Kepercayaan dan Menanggapi Pengharapan yang Wajar  
Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara.
10. Asas Meniadakan Akibat Suatu Keputusan yang Batal  
Asas ini berkaitan dengan pegawai yang dipecat dari pekerjaannya.
11. Asas Perlindungan atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi

Asas ini menghendaki agar pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri.

12. Asas kebijaksanaan

Asas menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya diberi kebebasan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundang-undangan formal.

13. Penyelenggaraan Kepentingan Umum

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak.

### **Simpulan**

Hukum administrasi negara adalah hukum yang mengukur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara. Antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara terdapat hubungan yang erat yang tidak dapat dipisahkan sumber. Hukum administrasi negara terdiri dari sumber dalam arti material dan sumber dalam arti formal. Tindakan hukum pemerintah terdiri atas unsur dan dapat dikelompokkan kedalam dua lapangan yaitu lapangan hukum publik dan lapangan hukum privat. Agar tindakan pemerintah dapat dikatakan layak, harus mempunyai 13 (tiga kelas) asas.

### **Saran**

Tindakan pemerintah baik dalam lapangan hukum publik mampu dalam lapangan hukum perdata hendaknya menganut ke 13 (tiga belas) asas umum pemerintah yang layak antara lain dan terutama adalah asas kepastian hukum.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Astuti, Fuji. Dkk. 2004. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.

Atmosudirdjo, Prajudi 1981. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Ali, Chilir. 1987. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni.



- HR. Ridwan. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press,
- Metrokusumo, Sudikno. 1996. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Purbopranoto, Kuntjoro. 1975. *Beberapa Catalan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Siagian, Sondang P. 1986. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung,
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1990. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Utrecht, E. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.