

BADAN HUKUM PUBLIK SEBAGAI *JUSTITIABELEN* DALAM PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Jimmy Bastian¹, Syofyan Hadi²

Abstrak

Tujuan penelitian untuk mengetahui pihak yang dapat menjadi *adressaten* dalam lalu lintas hukum administrasi dan rumusan aturan hukum yang dibutuhkan untuk mengakomodir hak *adressaten* dalam lingkup PTUN. Penelitian menggunakan metode historis, dapat ditemukan tentang asal dari sistem hukum suatu negara tertentu. Secara singkat dapat disimpulkan bahwa terdapat banyak kesamaan dalam sistem hukum administrasi Indonesia dan Belanda. Kesamaan-kesamaan tersebut dapat dilihat dalam konsep-konsep umum yang diterapkan seperti KTUN dengan *beschikking*, pejabat tata usaha negara dengan *bestuursorgaan*, dan juga PTUN dengan *administratieve /bestuursrechtspraak*. Akan tetapi terdapat juga perbedaan yang prinsipil antara kedua sistem hukum tersebut.

Kata kunci: badan hukum; publik; peradilan tata usaha negara

Abstract

The purpose of this research is to find out which parties can become addressees in administrative law traffic and the formulation of legal rules needed to accommodate address rights within the PTUN scope. Research using historical methods, can be found about the origin of the legal system of a particular country. In short, it can be concluded that there are many similarities between the Indonesian and Dutch administrative law systems. These similarities can be seen in the general concepts applied such as KTUN with beschikking, state administrative officials with bestuursorgaan, and also PTUN with administratieve/bestuursrechtspraak. However, there are also principal differences between the two legal systems.

Keywords: legal entity; public; state administrative court

Pendahuluan

Pada mulanya keberadaan hukum administrasi membedakan antara konsepsi *rechtsstaat* yang nota bene identik dengan *civil law*, dengan *rule of law* yang identik dengan *common law*. Dalam *rule of law*, baik pemerintah maupun masyarakat bernaung dalam payung hukum yang sama; inilah makna dari prinsip *equality before the law*. Hal ini dikatakan oleh A.V. Dicey yang pada intinya “kami di Inggris tidak mengenal dan tidak ingin mengenal hukum administrasi”. Sedangkan dalam *rechtsstaat*, pada prinsipnya kedudukan pemerintah dan masyarakat dianggap tidak berimbang. Pemerintah dianggap memiliki kekuasaan dan fasilitas yang lebih besar dibanding masyarakatnya. Terkait hal ini Ten Berge mengatakan, “*De rol van de overheid in het kader van de gezagsuitoefening en ... het geweldsmonopolie maakt haar tot een machtige actor in de samenleving*”.³ Menurut Willem Konijnenbelt, hukum administrasi adalah “*het recht dat aan de overheid die zich actief bemoeit met de samenleving, het daarvoor nodige, juridische instrumentarium biedt en tegelijkertijd het recht dat de leden van de samenleving inloed op en bescherming tegen deze zich met hen en hun omgeving bemoeiende overheid moet geven*”.⁴

Dalam memenuhi perannya sebagai *instrumentele functie*, hukum administrasi menyediakan wewenang yang diperlukan pemerintah dalam menjalankan berbagai

¹ Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jl. Airlangga No 4, Surabaya, 60118, Indonesia | jimmybastian@gmail.com

² Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Jl. Semolowaru 45 Surabaya, 60118, Indonesia | syofyan@untag-sby.ac.id

³ Frej Klem Thomsen, ‘Concept, Principle, and Norm-Equality before the Law Reconsidered’, *Legal Theory*, 24.2 (2018) <<https://doi.org/10.1017/S1352325218000071>>.

⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Beleidsregels En Ontheffingenbesluit Ontheffingen Milieuzone Rotterdam 2016, Wijziging 1 [Besluit]’, *Gemeentebblad* 55682, 55682, 2016.

tugasnya. Oleh karena itu dalam setiap peraturan perundangan yang mendasari lahirnya sebuah organ, selalu dilengkapi dengan kaidah kewenangan dari organ tersebut.⁵ Hukum administrasi juga memberikan berbagai aturan yang wajib diperhatikan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dengan begitu, setiap tindakan dan perbuatan pemerintah dapat diprediksi oleh anggota masyarakat dengan merujuk pada aturan-aturan tersebut. Dalam hal perbuatan dan/atau tindakan pemerintah menyimpang dari aturan-aturan tersebut, maka masyarakat memiliki hak untuk mengoreksinya dengan merujuk kepada sistem kosep aturan yang ada dalam hukum administrasi. Peran inilah yang dipenuhi hukum administrasi dalam lingkup *waarborgfunctie*. Baik *instrumentele* dan *waarborgfunctie* merupakan konkretisasi dari azas legalitas dalam hukum administrasi. Azas legalitas juga dapat dikatakan berkaitan dengan prinsip persamaan, baik bagi masyarakat maupun pemerintah, di hadapan hukum. Dalam hukum administrasi, subjek hukum yang tunduk terhadap kekuasaan publik dan karenanya disebut dalam suatu peraturan perundangan ataupun keputusan tata usaha negara disebut dengan istilah *adressaat*.⁶

Dalam lalu lintas hukum administrasi, terdapat beberapa subjek hukum yang terhadapnya pemerintah sebagai pemegang dan pelaksana kekuasaan publik, dapat menciptakan hak dan kewajiban. Setiap manusia/individu adalah subjek hukum sebagai pengemban hak dan kewajiban yang dalam istilah hukum disebut dengan 'orang' atau '*natuurlijk persoon*'.⁷ Disamping *natuurlijk persoon* (selanjutnya NP), di dalam lalu lintas hukum terdapat subjek hukum fiksi yang merupakan sekelompok orang yang bertindak sebagai satu kesatuan dalam mempertahankan hak dan kewajibannya yang disebut *rechtspersoon* atau badan hukum (selanjutnya BH). Subjek hukum fiksi ini berdasarkan dasar hukum pendiriannya dapat dibedakan atas Badan Hukum Privat (selanjutnya BHper) dan Badan Hukum Publik (selanjutnya BHP). BHper didirikan atas dasar aturan-aturan hukum privat misalnya dengan akta notaris, sedangkan BHP atas dasar aturan-aturan hukum publik yaitu dengan undang-undang atau peraturan lainnya. Ketika suatu BHP terlibat dalam lalu lintas hukum keperdataan, melekat padanya kecakapan hukum yang tunduk dan mengikatkan diri pada *privaatrecht* (hukum privat). Sedangkan pada saat BHP melakukan *publiekrechtelijke rechtshandelingen*, seperti menetapkan *regelingen* (peraturan), *beleid* (kebijakan), *plan* (perencanaan), dan *beschikking*, kewenangannya tunduk dan mengikatkan diri pada *publiekrecht* (hukum publik).

Setiap subjek hukum, entah itu NP, BHper, maupun BHP yang hendak melaksanakan aktivitas tertentu wajib mengajukan permohonan kepada pejabat tata usaha negara yang berwenang. Dengan memperhatikan kondisi-kondisi konkret dan mempertimbangkan berbagai kepentingan pihak-pihak lain dan kepentingan umum, pejabat tata usaha negara yang berwenang akan memutuskan apakah permohonan tersebut layak untuk dikabulkan

⁵ Sugeng Wibowo, 'INTEGRASI EPISTIMOLOGI HUKUM TRANSENDENTAL SEBAGAI PARADIGMA HUKUM INDONESIA', *Legal Standing : Jurnal Ilmu Hukum*, 1.1 (2017) <<https://doi.org/10.24269/lis.v1i1.570>>.

⁶ Anton Dieleman, 'Toelichting Beloning Bestuurders Bij Grote En Middelgrote Ondernemingen', *Maandblad Voor Accountancy En Bedrijfseconomie*, 86.5 (2012) <<https://doi.org/10.5117/mab.86.16947>>.

⁷ Arasy Pradana A Azis and Yance Arizona, 'AFIRMASI MK TERHADAP JUKSTAPOSISI MASYARAKAT ADAT SEBAGAI SUBYEK HAK BERSERIKAT DI INDONESIA (Analisis Terhadap Keterlibatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012)', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 8.1 (2019) <<https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i1.300>>.

atau ditolak. Terhadap suatu keputusan yang dianggap telah merugikan kepentingannya, setiap subjek hukum dengan disertai alasan-alasan tertentu memiliki hak untuk melakukan upaya hukum.⁸

Dalam penelitian ini membandingkan tiga pembanding dalam penentuan orisinalitas penelitian yaitu ketidakpastian apakah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan Badan Tata Usaha Negara atau bukan serta ketidakpastian apakah BUMN merupakan badan hukum privat atau badan hukum publik, berakibat pada ketidakjelasan ke lembaga peradilan mana gugatan diajukan apabila terdapat orang atau badan yang dirugikan akibat keputusan yang dikeluarkan oleh BUMN tersebut. Ketidakpastian tersebut juga berakibat pada pemahaman yang berbeda di antara hakim-hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), yakni terdapat hakim di PTUN yang dapat menerima BUMN sebagai pihak tergugat, namun ada pula yang menolak jika pihak tergugat adalah BUMN. Dengan menggunakan penelitian yuridis normatif disimpulkan tidak semua BUMN atau Direksi BUMN dapat digeneralisir sebagai badan atau pejabat tata usaha negara, begitu pula tidak semua keputusan dari direksi atau manajerial BUMN dianggap sebagai keputusan tata usaha negara. Hal ini dikarenakan entitas hukum BUMN memiliki dua sisi, yakni entitas hukum publik dan entitas hukum perdata, sehingga apakah suatu keputusan direksi atau manajerial BUMN dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara seharusnya dilihat secara kasuistis.⁹ Pembanding kedua yaitu BOT (Build Operate Transfer) sebagai bentuk perjanjian kebijakan yang diadakan oleh pemerintah dengan pihak swasta merupakan perbuatan hukum oleh badan atau pejabat tata usaha Negara yang menjadikan kebijakan publik sebagai objek perjanjian. Badan-badan atau pejabat tata usaha Negara dalam melaksanakan hubungan kontrak dengan pihak swasta selalu bertindak melalui dua macam peranan, satu sisi bertindak selaku hukum publik disisi lain bertindak selaku hukum keperdataan. Isi pokok dari transaksi tersebut adalah menegaskan bagaimana hubungan hukum pemerintah. Sejak transaksi berada di bawah hukum privat, maka hubungan tersebut adalah hubungan kontraktual. Hubungan tersebut menghasilkan hak dan kewajiban dari kedua belah pihak. Jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban, maka hal ini menimbulkan wanprestasi yang merugikan pihak yang lain. Pihak yang dirugikan berhak mengajukan gugatan kepada pihak yang lalai memenuhi kewajiban. Hasil dari penelitian ini, pemerintah sebagai pihak dalam perjanjian BOT tidak sama posisinya seperti pihak swasta sebagai pihak yang lain. Dalam kenyataannya pemerintah bisa digugat. Menurut pasal 50 Undang-undang No.1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, bagaimanapun yang termasuk dalam aset negara tidak dapat disita. Pihak swasta sebagai pihak yang dirugikan, walaupun mungkin memenangkan perkara tetapi pihak swasta tidak dapat mendapatkan apapun menurut

⁸ Willem Konijnenbelt, "Herijking van de Rechtsstaat" En Het Nederlandse Recht', *Preadviezen Vereniging Voor de Vergelijkende Studie van Het Recht*, 6.1 (2020) <<https://doi.org/10.5553/pvvr/26667-1262012006001002>>.

⁹ Ade Irawan Taufik, 'KEPUTUSAN DIREKSI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) SEBAGAI KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 9.3 (2020), 331 <<https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i3.450>>.

undang-undang tersebut.¹⁰ Penelitian ketiga yaitu Keputusan administrasi negara merupakan tindakan hukum sepihak oleh pemerintah berdasarkan hukum publik. Kewenangan tindakan hukum berdasarkan hukum publik merupakan kewenangan istimewa (*bijzonderrecht*) pemerintah bertindak di dalam hukum. Pengertian istimewa oleh karena kewenangan itu diberikan oleh hukum publik untuk menjalankan pelayanan kepada masyarakat selaku badan penguasa. Berbeda dengan tindakan hukum privat yang diberikan oleh hukum perdata (*objectieverecht*) kepada para subyek hukum (*subjectieverecht*). Tindakan itu merupakan tindakan hukum biasa yang tidak terkait dengan suatu hal “khusus atau istimewa”. Sifat tindakan hukum dalam hal keputusan administrasi negara adalah konkrit, individual, dan final. Konkrit adalah kualifikasi tindakan hukum yang berkenaan dengan suatu peristiwa hukum tertentu, individual diartikan sebagai suatu tindakan hukum yang ditujukan kepada seseorang atau badan hukum tertentu yang dituju oleh keputusan administrasi negara, dan final yang berarti, bahwa keputusan itu tidak lagi membutuhkan peneguhan atau persetujuan dari pejabat administrasi negara yang lainnya, sehingga dengan demikian telah menimbulkan suatu akibat hukum. Kewenangan yang didistribusikan oleh undang-undang berdasarkan kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat oleh pemerintah selaku badan penguasa diberikan kepada jabatan atau organ di dalam badan administrasi negara. Pelaksanaan kewenangan secara nyata tindakan hukum membuat keputusan administrasi negara dilakukan oleh pejabat administrasi negara.¹¹

Dari uraian singkat di atas dapat dirumuskan 2 (dua) isu hukum yaitu mengenai siapa sajakah yang dapat menjadi *adressaten* dalam lalu lintas hukum administrasi dan rumusan aturan hukum seperti apakah yang dibutuhkan untuk mengakomodir hak *adressaten* dalam lingkup PTUN?

Metode Penelitian

Penelitian menggunakan metode historis, dapat ditemukan tentang asal dari sistem hukum suatu negara tertentu.¹² Untuk itu, perlu diadakan penelusuran asal usul dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat NKRI) itu sendiri. Wilayah yang sekarang disebut dengan NKRI, dahulu disebut dengan *de Nederlandsch Indie*, merupakan wilayah yang pernah dikolonisasi oleh Belanda. Hal ini dapat dibuktikan dengan menelusuri *Grondwet* Belanda Tahun 1922.¹³ Dalam Pasal 1 *Grondwet* Belanda Tahun 1922 ditegaskan “*Het Koninkrijk der Nederlanden omvat het grondgebied van Nederland, Nederlandsch Indië, Suriname en Curaçao*”.¹⁴

¹⁰ Lalu Hadi Adha, ‘KONTRAK BOT SEBAGAI PERJANJIAN KEBIJAKAN (BELEIDOVEREENKOMST)’, *LAW REFORM*, 4.2 (2017), 1 <<https://doi.org/10.14710/lr.v4i2.14432>>.

¹¹ Herman Herman and Hendry Julian Noor, ‘DOKTRIN TINDAKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA MEMBUAT KEPUTUSAN (BESCHIKKING)’, *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 3.1 (2017) <<https://doi.org/10.23887/jkh.v3i1.9240>>.

¹² Iwan Permadi Tomy Michael, Abdul Rachmad Budiono, Moh Fadli, ‘Legal Interpretation Will Degrade President’s Martabate and/Vice President in Achieving Legal Satisfaction’, *Technium Soc. Sci. J.*, 12 (2020), 71.

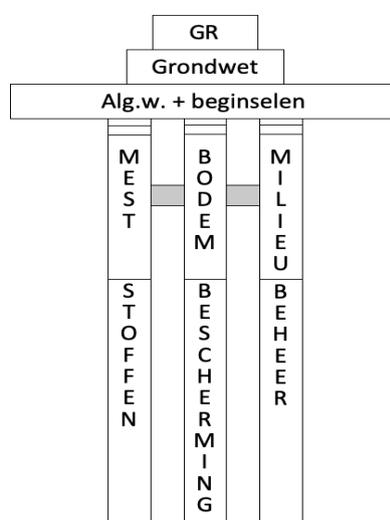
¹³ David L.A. Barker and David L.A. Barker, ‘The Law of Torts’, in *Law Made Simple*, 2020 <<https://doi.org/10.4324/9781351039185-8>>.

¹⁴ Soraya P.A. Verstraeten, J. A.M. Van Oers, and Johan P. MacKenbach, ‘Volksgezondheid Binnen Het Koninkrijk Der Nederlanden’, *Nederlands Tijdschrift Voor Geneeskunde*, 165.6 (2021).

Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Pengaturan Hukum Administrasi Di Belanda

Sistem perundang-undangan di Belanda mengenal yang disebut dengan *algemene wetgeving* atau undang-undang yang berhubungan dengan semua atau hampir semua keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan pemerintah. *Algemene wetgeving* (selanjutnya *Alg.w*) dalam lingkup hukum administrasi diatur dengan *De Algemene Wet Bestuursrecht* (selanjutnya *AWB*). Perlunya *Alg.w* dikarenakan karakter hukum administrasi yang norma hukumnya tidak dapat ditemukan hanya dengan merujuk pada satu peraturan atau satu undang-undang saja. Oleh karena itu dalam bukunya yang berjudul *besturen door de overheid*, ten Berge membahas tentang hukum administrasi sebagai sistem yang digambarkan seperti sebuah *oil platform*.



Gambar 1.
Perbandingan GR

Dalam sistem hukum administrasi, berbagai undang-undang sektoral harus disesuaikan dengan *Alg.w*. Setiap undang-undang sektoral dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan tertentu (misalnya melindungi tanah dari pencemaran, dll), dan saling berhubungan antara yang satu dengan yang lainnya.¹⁵ Selain itu fungsi *Alg.w* adalah memuat tentang pengertian-pengertian hukum administrasi umum, seperti *bestuursorgaan* (organ pemerintah), *beschikking* (keputusan tata usaha negara) dan masih banyak lainnya.

Negara adalah suatu konsep juridis yang dalam melaksanakan tindakan pengurusan masyarakatnya diwakili oleh organ-organnya.¹⁶ Organ-organ negara ini adalah jabatan-jabatan yang dilengkapi dengan wewenang-wewenang tertentu yang dijalankan oleh manusia/individu. Dalam negara hukum seperti Belanda, jabatan-jabatan yang aktif dalam melaksanakan tugas pengurusan/pengayoman ini berada dalam *bestuur*/pemerintah. Oleh

¹⁵ Amira and Adilah, 'Perkembangan Dan Penerapan Hukum Administrasi Negara Di Indonesia', *Ilmu Administrasi Publik Universitas Sriwijaya*, 2019.

¹⁶ Christopher Moore, 'SOCRATES and SELF-KNOWLEDGE in ARISTOPHANES' CLOUDS', *Classical Quarterly*, 65.2 (2015) <<https://doi.org/10.1017/S0009838815000257>>.

karena itu dalam konsep hukum Belanda mereka ini disebut dengan *bestuursorgaan*/organ pemerintah. Organ pemerintah inilah yang oleh peraturan perundang-undangan diberi wewenang-wewenang tertentu untuk dapat menciptakan hak dan kewajiban kepada masyarakat. Misalnya memberikan hak khusus untuk membolehkan warga masyarakat membangun suatu bangunan tertentu. Selain wewenang, yang dibutuhkan oleh organ pemerintah dalam menciptakan hak dan kewajiban kepada masyarakat adalah instrumen yuridis. Dalam hukum administrasi, instrumen yuridis yang paling banyak digunakan oleh pemerintah adalah *beschikking*.¹⁷ Dalam AWB Artikel 1:3 ayat (2), yang dimaksud dengan *beschikking*¹⁸ adalah keputusan tertulis dari organ pemerintah yang berisi perbuatan hukum publik yang tidak bersifat umum, yang termasuk juga penolakan dari sebuah permohonan. Menurut ten Berge, *beschikking* adalah “*een beslissing van een bestuursorgaan, gebaseerd op een publiekrechtelijke bevoegdheid, waardoor nieuw positief recht wordt geschapen voor een of meer individuen of met betrekking tot een of meer concrete zaken of situaties*”.

Menurut Willem Konijnenbelt, terdapat sebuah unsur terpenting dalam sebuah *beschikking*. Dalam bukunya yang berjudul *Hoofdstukken Van Bestuursrecht* beliau mengatakan “... *de belangrijkste criteria zien op de personen (het mogen ook rechtspersonen ...) tot wie het besluit is gericht (de geadresseerden of het adresaat [garis bawah dari peneliti] van het besluit), ...*”.¹⁹ Jadi menurut beliau, unsur terpenting tersebut adalah subjek hukum yang dituju atau *adresaat*. Menurut ten Berge, salah satu contoh *adresaat* yang paling sentral/penting dalam AWB adalah *Belanghebbende*.²⁰ Yang dimaksud dengan *Belanghebbende* adalah mereka yang dalam proses pembentukan keputusan (*besluitvormingsproces*) mendapatkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu.²¹ Dapat dilihat di atas bahwa BHP merupakan salah satu pihak yang dapat menjadi *adresaat* dalam *beschikking*. Salah satu contoh BHP adalah *openbare lichmen* yang dapat berbentuk *gemeenten* ataupun badan-badan khusus lainnya dengan tugas dan wewenang pelayanan publik tertentu.²²

Bestuursrechtssparaak

Ten Berge mengatakan bahwa Belanda adalah negara hukum demokratis. Salah satu asas dalam *democratische rechtsstaat* adalah adanya pengawasan dari hakim.²³ Sebuah keadaan di mana *Belanghebbende* harus dapat menguji *rechtmatigheid* dari tindakan-tindakan

¹⁷ Sri Nur Hari Susanto, ‘Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi’, *Administrative Law and Governance Journal*, 2.1 (2019) <<https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.126-142>>.

¹⁸ Abid Zamzami, ‘PELAKSANAAN FUNGSI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK’, *Yurispruden*, 3.2 (2020) <<https://doi.org/10.33474/yur.-v3i2.6736>>.

¹⁹ Wilma Duijst, ‘Verklaring van Overlijden’, *Huisarts En Wetenschap*, 58.8 (2015) <<https://doi.org/10.1007/s12445-015-0229-8>>.

²⁰ B. Velthoven, ‘Over Het Relatieve Belang van Een Eerlijke Procedure; Procedurele En Distributieve Rechtvaardigheid in Nederland’, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 172.1 (2011).

²¹ Anne Smit, Catrien Bijleveld, and Masha Antokolskaia, ‘Het Besluitvormingsproces van Civiele Rechters in Procedures over de Gevolgen van Een (Echt)Scheiding Met Een Beschuldiging van Seksueel Kindermisbruik’, *Recht Der Werkelijkheid*, 38.2 (2018) <<https://doi.org/10.5553/rdw/1380-64242017038002003>>.

²² Enny Agutina, ‘KEWENANGAN WAKIL MENTERI DI INDONESIA DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA’, *JURNAL HUKUM MEDIA BHAKTI*, 2.1 (2020) <<https://doi.org/10.3250-1/jhmb.v2i1.18>>.

²³ B. Eck, M. Bovens, and S. Zouridis, ‘Algoritmische Rechtstoepassing in de Democratische Rechtsstaat’, *Nederlands Juristenblad*, 93.40 (2018).

pemerintah melalui sebuah lembaga peradilan. Bukankah *belanghebbende* adalah pihak-pihak yang dalam proses pembetulan keputusan mendapatkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Dalam hukum, hak dan kewajiban dapat diartikan sebagai kepentingan. Sehingga dalam hal *belanghebbende* merasa bahwa kepentingannya telah telah dirugikan oleh tindakan pemerintah, maka harus ada lembaga peradilan yang berfungsi sebagai pengawas external yang dapat menguji tindakan pemerintah tersebut. Lembaga peradilan ini disebut dengan *administrative rechtsspraak/bestuursrechtspraak* (Peradilan Tata Usaha Negara), sedangkan hakimnya disebut dengan *bestuursrechter*. Dalam Artikel 8:1 AWB disebutkan salah satu kewenangan dari *bestuursrechter*, *een belanghebbende* (garis bawah dari peneliti) *kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter*. Ketentuan Artikel 8:1 AWB dapat disimpulkan bahwa di Belanda, NP, BHper, BHP, organ pemerintah, dan entitas lainnya selain badan hukum memiliki kesempatan yang sama untuk melawan sebuah keputusan pemerintah (yang dianggap merugikan kepentingannya) melalui sarana PTUN.²⁴ Bahkan dalam cakupan yang lebih luas, Uni Eropa telah memudahkan para *belanghebbende* dalam negara-negara anggotanya untuk dapat menguji tindakan pemerintahan uni Eropa melalui pengadilan Uni Eropa.²⁵ Berbeda dengan pengaturan di Belanda, Indonesia belum memiliki undang-undang hukum administrasi umum. Oleh karena itu berbagai definisi umum seperti organ pemerintah, KTUN, PTUN, dan lain sebagainya, tidak terkumpul dalam satu akan tetapi tersebar dalam beberapa operaturanaperundangan. Akan tetapi dapat dikatakan secara garis besar, terdapat dua undang-undang yang paling utama dalam hukum administrasi Indonesia, yaitu UUPTUN dan UU 30/2014.

Pengaturan tentang IMBG yang berlaku di Indonesia saat ini adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (selanjutnya disingkat UU 28/2002). Setiap bangunan gedung yang ada di Indoensia, wajib dilengkapi dengan IMBG (*Vide* Pasal 7 ayat (2) UU 28/2002). Hal ini berarti setiap pihak yang hendak melaksanakan pembangunan sebuah gedung wajib melakukan permohonan kepada pejabat yang berwenang. Dalam UU 28/2002 masih belum disebutkan secara jelas dan eksplisit tentang siapa yang dapat menjadi pihak dalam pengajuan permohonan IMBG. Untuk itu UU 28/2002 mendelagasikan kepada peraturan pemerintah untuk mengatur lebih lanjut tentang hal-hal tersebut (*Vide* Pasal 8 ayat (4) UU 28/2002).

Dalam memenuhi perintah Pasal 8 UU 28/2002, pada tanggal 10 September 2005 ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 TentangiPeraturaniPelaksanaan UU 128/2002 (selanjutnya PP 36/2005). Dalam PP 36/2005, pejabat yang berwenang untuk menerbitkan IMBG adalah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (*Vide* Pasal 1 angka 6 jo. Pasal 14 ayat (2) UU 28/2002). Sedangkan subjek hukum yang dapat memohon IMBG menurut PP 36/2005 adalah NP, BH, kelompok orang, atau perkumpulan, sebagai pemilik bangunan gedung yang sah menurut hukum (*Vide* Pasal11iangkal1 jo. angka 20). Seperti kita lihat bersama bahwa diantara subjek hukum yang disebutkan oleh PP 36/2005 sebagai pihak

²⁴ Dindin M Hardiman, 'ASAS ULTIMUM REMIDIUM DALAM PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP', *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 2017 <<https://doi.org/10.25157/jigj.v4i2.319>>.

²⁵ J. Glenn Friesen, 'New Research on Groen van Prinsterer and the Idea of Sphere Sovereignty', *Philosophia Reformata*, 84.1 (2019) <<https://doi.org/10.1163/23528230-08302001>>.

yang dapat mengajukan permohonan IMBG salah satunya adalah BH. Telah juga dijelaskan secara singkat dalam bab sebelumnya, bahwa terdapat 2 (dua) macam BH yang terhadapnya pemerintah sebagai pemegang dan pelaksana kekuasaan publik, dapat menciptakan hak dan kewajiban, yaitu BHper dan BHP. Akan tetapi di dalam PP 36/2005 hanya terdapat penyebutan 'BH' tanpa disertai penjelasan apakah yang dimaksud adalah BHP ataukah BHper ataukah keduanya

Sebagaimana disebutkan PP 36/2005, bahwa selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUDNRI), UU 28/2002 juga merupakan dasar hukum pembentukan Peraturan Pemerintah *a quo*. Untuk itu kita dapat merujuk pada UU 28/2002 tentang siapa saja yang dimaksud dengan BH yang dapat mengajukan IMBG. Dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU 28/2002 dikatakan "*yang dimaksud dengan NP atau BH dalam undang-undang ini meliputi orang perorangan atau badan hukum. BHper (garis bawah dari peneliti) antara lain adalah perseroan terbatas, yayasan, badan usaha yang lain seperti CV, firma dan bentuk usaha lainnya, sedangkan BHP (garis bawah dari peneliti) antara lain terdiri dari instansi/lembaga pemerintahan, perusahaan milik negara, perusahaan milik daerah, perum, perjan, dan persero dapat pula sebagai pemilik bangunan gedung atau bagian bangunan gedung.*". Jadi sekarang telah jelas bahwa BH yang dapat memohon Izin Mendirikan Bangunan Gedung adalah BHP dan BHper. Dengan kata lain dalam UU 28/2002 dan PP 36/2005, Izin Mendirikan Bangunan Gedung yang nota bene adalah salah satu bentuk KTUN juga berlaku bagi BHP. Oleh karena menganut konsep negara hukum/*rechtsstaat*, maka Indonesia mengenal adanya lingkungan PTUN. Adanya lingkungan PTUN dalam struktur peradilan yang ada di Indonesia ditegaskan dalam UUDNRI 1945 Pasal 124 ayat (2). Di tingkat undang-undang, pengaturan tentang organisasi dan kewenangan PTUN diatur dengan UUPTN. Ketentuan substansial dalam undang-undang ini terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) yang berbunyi "*NP atau BHper (garis bawah dari peneliti) yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar KTUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi*". Jadi, dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa PTUN berwenang untuk menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa tata usaha negara yang ditimbulkan oleh KTUN yang diduga telah merugikan masyarakat (NP atau BHper). Seperti yang sudah disinggung dalam paragraf sebelumnya, dalam lalu lintas hukum administrasi, instrumen yang paling banyak digunakan oleh pejabat dalam mengendalikan perilaku masyarakat adalah *beschikking* atau KTUN. Telah juga dijabarkan secara singkat di atas bahwa salah satu unsur terpenting dalam sebuah KTUN adalah adanya subjek hukum yang dituju atau *adressaat*. Pada prinsipnya, pada saat *adressaat* merasa dirugikan oleh diterbitkannya sebuah KTUN, maka terbuka kesempatan baginya untuk mendapatkan kata-kata terakhir dari PTUN. Kesempatan untuk didengar keluhannya terhadap tindakan pemerintah ini merupakan salah satu hak fundamental dalam negara hukum/*rechtsstaat* yang disebut dengan hak untuk didengar atau *petitierecht*.²⁶

Sesuai dengan UUPTUN, UU 30/2014 juga menkankan fungsi perlindungan hukum dari PTUN dalam hal terjadi tindakan-tindakan pejabat TUN yang merugikan kepentingan warga masyarakat. Dalam Penjelasan Umumnya alinea ke-5 UU 30/2014 menegaskan

²⁶ Didik Sukriono, 'Membangun Kesadaran Berkonstitusi Terhadap Hak-Hak Konstitusional Warga Negara (Develop a Constitution Awareness To Citizen Constitutional Rights As an Effort To Enforce Constitution Law)', *Legislasi Indonesia*, 13.3 (2016).

bahwa “warga masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan kepada PTUN” Tidak berbeda dengan UUPTUN, ‘definisi warga masyarakat’ dalam UU 30/2014 juga dibatasi pada orang atau badan hukum perdata (*Vide* Pasal 1 angka 15 UU 30/2014).

Dalam lalu lintas hukum publik, pejabat tata usaha negara tidak selamanya bertindak sebagai penguasa. Ada kalanya pejabat tata usaha negara sebagai wakil dari BHP juga berkedudukan sebagai *adressaat* dalam suatu *beschikking*/KTUN. Untuk mengakomodir prinsip ini, AWB menggunakan konsep hukum *Belanghebbende* yang memiliki ruang lingkup: NP, BHper, BHP, Pejabat TUN, dan entitas lainnya yang bukan BH. Selanjutnya dalam Artikel 8:1 AWB dibuka ruang bagi seluruh *belanghebbende* tadi untuk dapat mengajukan gugatan terhadap KTUN/*beschikking* yang dianggap telah melanggar kepentingannya.

Sebaliknya tata hukum administrasi positif di Indonesia belum mengakomodir sepenuhnya tentang hak-hak dari BHP untuk menjadi pihak penggugat dalam PTUN. Padahal dalam hukum positif Indonesia, BHP juga merupakan subjek hukum yang dapat menjadi *adressaat* dalam suatu KTUN. Seperti misalnya dalam PP 36/2005 yang menegaskan bahwa subjek hukum yang dapat memohonkan IMBG adalah NP, BH, kelompok orang, atau perkumpulan sebagai pemilik bangunan gedung yang sah menurut hukum (*Vide* Pasal 1 angka 1 jo. angka 20). Sedangkan yang dimaksud dengan BH oleh PP 36/2005 termasuk BHper dan BHP (*Vide* Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU 28/2002). Kita lihat dalam ketentuan *a quo*, BHP juga memiliki kewajiban untuk memperlengkapi diri dengan Izin Mendirikan Bangunan Gedung dalam hal mereka hendak melaksanakan aktivitas pembangunan gedung. Akan tetapi dalam hal BHP merasa bahwa kepentingannya dirugikan, mereka tidak dapat mengajukan gugatan kepada PTUN. Hal ini dapat kita lihat dalam ketentuan UUPTUN Pasal 53 ayat (1) dan UU 30/2014 Pasal 1 angka 15 jo. Penjelasan Umum alinea ke-5 yang hanya menyebut NP dan BHper saja yang dimungkinkan untuk tampil menjadi penggugat dalam PTUN. Untuk dapat mengakomodir hak BHP sebagai pihak penggugat dalam PTUN, perlu diadakannya perbaikan hukum atau *legal reform* terhadap Pasal 53 ayat(1) UUPTUN dan UU 30/2014 Pasal 1 angka 15 jo. Penjelasan Umum alinea ke-5. Berkaca dari tata hukum positif di Belanda, maka seyogianya tidak diberikan batasan yang terlalu sempit dalam ketentuan yang mengatur tentang *justitiabelen* dalam PTUN. Daripada secara eksplisit dan terbatas menyebut ‘orang atau badan hukum perdata’, lebih baik rumusan tentang *justitiabelen* dalam PTUN, menggunakan sebuah konsep hukum yang memiliki definisi ekstensional lebih luas. Hal yang dapat digunakan untuk mengakomodir hak-hak dari para *adressaat* dan *justitiabelen* dalam ruang lingkup hukum administrasi adalah dengan digunakannya konsep ‘Pemilik Kepentingan’. Sehingga ketentuan dalam Pasal 53 ayat (1) PTUN dapat berbunyi “Pemilik Kepentingan” yang merasa dirugikan kepentingannya oleh suatu KTUN memiliki hak untuk mengajukan gugatan kepada PTUN agar KTUN tersebut dinyatakan batal atau tidak sah”. Dapat juga digunakan sebagai suatu definisi ekstensional seperti dalam Pasal 1 angka 15 UU 30/2014 yang rumusannya dapat sebagai berikut: *Warga Masyarakat adalah Pemilik Kepentingan yang terkait dalam proses pengambilan suatu KTUN yang terdiri atas NP, BHper, BHP, Pejabat TUN, dan entitas lainnya yang bukan BH.*

Kesimpulan

Secara singkat dapat disimpulkan bahwa terdapat banyak kesamaan dalam sistem hukum administrasi Indonesia dan Belanda. Kesamaan-kesamaan tersebut dapat dilihat dalam konsep-konsep umum yang diterapkan seperti KTUN dengan *beschikking*, pejabat tata usaha negara dengan *bestuursorgaan*, dan juga PTUN dengan *administratieve /bestuursrechtspraak*. Akan tetapi terdapat juga perbedaan yang prinsipil antara kedua sistem hukum tersebut. Perbedaan yang pertama adalah adanya unifikasi hukum administrasi di Belanda yang menghasilkan hukum administrasi yang lebih konsisten dan terintegrasi. Sedangkan di Indonesia, norma-norma hukum administrasi masih menyebar diberbagai undang-undang. Selain itu Belanda juga memiliki konsep kunci dalam perlindungan hukum administrasi, yaitu konsep *belanghebbende*. Dengan konsep ini, Belanda berhasil menciptakan suatu definisi yang tidak terlalu luas, akan tetapi di saat yang bersamaan juga dapat mencakup semua subjek hukum terhadap siapa tindakan pemerintah ditujukan.

Daftar Bacaan

- Adha, Lalu Hadi, 'KONTRAK BOT SEBAGAI PERJANJIAN KEBIJAKAN (BELEIDOVEREENKOMST)', *LAW REFORM*, 4.2 (2017), 1 <<https://doi.org/10.14710/lr.v4i2.14432>>
- Agutina, Enny, 'KEWENANGAN WAKIL MENTERI DI INDONESIA DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA', *JURNAL HUKUM MEDIA BHAKTI*, 2.1 (2020) <<https://doi.org/10.32501/jhmb.v2i1.18>>
- Amira, and Adilah, 'Perkembangan Dan Penerapan Hukum Administrasi Negara Di Indonesia', *Ilmu Administrasi Publik Universitas Sriwijaya*, 2019
- Azis, Arasy Pradana A, and Yance Arizona, 'AFIRMASI MK TERHADAP JUKSTAPOSISI MASYARAKAT ADAT SEBAGAI SUBYEK HAK BERSERIKAT DI INDONESIA (Analisis Terhadap Keterlibatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012)', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 8.1 (2019) <<https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i1.300>>
- Barker, David L.A., and David L.A. Barker, 'The Law of Torts', in *Law Made Simple*, 2020 <<https://doi.org/10.4324/9781351039185-8>>
- Dieleman, Anton, 'Toelichting Beloning Bestuurders Bij Grote En Middelgrote Ondernemingen', *Maandblad Voor Accountancy En Bedrijfseconomie*, 86.5 (2012) <<https://doi.org/10.5117/mab.86.16947>>
- Duijst, Wilma, 'Verklaring van Overlijden', *Huisarts En Wetenschap*, 58.8 (2015) <<https://doi.org/10.1007/s12445-015-0229-8>>
- Eck, B., M. Bovens, and S. Zouridis, 'Algoritmische Rechtstoepassing in de Democratische Rechtsstaat', *Nederlands Juristenblad*, 93.40 (2018)
- Gemeente Rotterdam, 'Beleidsregels En Ontheffingenbesluit Ontheffingen Milieuzone Rotterdam 2016, Wijziging 1 [Besluit]', *Gemeentebld* 55682, 55682, 2016
- Glenn Friesen, J., 'New Research on Groen van Prinsterer and the Idea of Sphere Sovereignty', *Philosophia Reformata*, 84.1 (2019) <<https://doi.org/10.1163/23528230-08302001>>
- Hardiman, Dindin M, 'ASAS ULTIMUM REMIDIUM DALAM PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRASI PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP', *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 2017 <<https://doi.org/10.25157/jigj.v4i2.319>>
- Herman, Herman, and Hendry Julian Noor, 'DOKTRIN TINDAKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA MEMBUAT KEPUTUSAN (BESCHIKKING)', *Jurnal Komunikasi*

- Hukum (JKH)*, 3.1 (2017) <<https://doi.org/10.23887/jkh.v3i1.9240>>
- Konijnenbelt, Willem, “Herijking van de Rechtsstaat” En Het Nederlandse Recht’, *Preadviezen Vereniging Voor de Vergelijkende Studie van Het Recht*, 6.1 (2020) <<https://doi.org/10.5553/pvvr/266671262012006001002>>
- Moore, Christopher, ‘SOCRATES and SELF-KNOWLEDGE in ARISTOPHANES’ CLOUDS’, *Classical Quarterly*, 65.2 (2015) <<https://doi.org/10.1017/S0009838815000257>>
- Setiadi, Wicipto, ‘PENUNDAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH PADA MASA PANDEMI COVID-19 DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA’, *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 9.3 (2020) <<https://doi.org/10.33-331/rechtsvinding.v9i3.514>>
- Smit, Anne, Catrien Bijleveld, and Masha Antokolskaia, ‘Het Besluitvormingsproces van Civiele Rechters in Procedures over de Gevolgen van Een (Echt)Scheiding Met Een Beschuldiging van Seksueel Kindermisbruik’, *Recht Der Werkelijkheid*, 38.2 (2018) <<https://doi.org/10.5553/rdw/138064242017038002003>>
- Sukriono, Didik, ‘Membangun Kesadaran Berkonstitusi Terhadap Hak-Hak Konstitusional Warga Negara (Develop a Constitution Awareness To Citizen Constitutional Rights As an Effort To Enforce Constitution Law)’, *Legislasi Indonesia*, 13.3 (2016)
- Susanto, Sri Nur Hari, ‘Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi’, *Administrative Law and Governance Journal*, 2.1 (2019) <<https://doi.org/10-14710/alj.v2i1.126-142>>
- Taufik, Ade Irawan, ‘KEPUTUSAN DIREKSI BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) SEBAGAI KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA’, *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 9.3 (2020), 331 <<https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i3.450>>
- Thomsen, Frej Klem, ‘Concept, Principle, and Norm-Equality before the Law Reconsidered’, *Legal Theory*, 24.2 (2018) <<https://doi.org/10.1017/S1352325218000071>>
- Tomy Michael, Abdul Rachmad Budiono, Moh Fadli, Iwan Permadi, ‘Legal Interpretation Will Degrade President’s Martabate and/Vice President in Achieving Legal Satisfaction’, *Technium Soc. Sci. J.*, 12 (2020), 71
- Velthoven, B., ‘Over Het Relatieve Belang van Een Eerlijke Procedure; Procedurele En Distributieve Rechtvaardigheid in Nederland’, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 172.1 (2011)
- Verstraeten, Soraya P.A., J. A.M. Van Oers, and Johan P. MacKenbach, ‘Volksgezondheid Binnen Het Koninkrijk Der Nederlanden’, *Nederlands Tijdschrift Voor Geneeskunde*, 165.6 (2021)
- Wibowo, Sugeng, ‘INTEGRASI EPISTEMOLOGI HUKUM TRANSENDENTAL SEBAGAI PARADIGMA HUKUM INDONESIA’, *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, 1.1 (2017) <<https://doi.org/10.24269/lv.v1i1.570>>
- Zamzami, Abid, ‘PELAKSANAAN FUNGSI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK’, *Yurispruden*, 3.2 (2020) <<https://doi.org/10.33474/yur.v3i2.6736>>