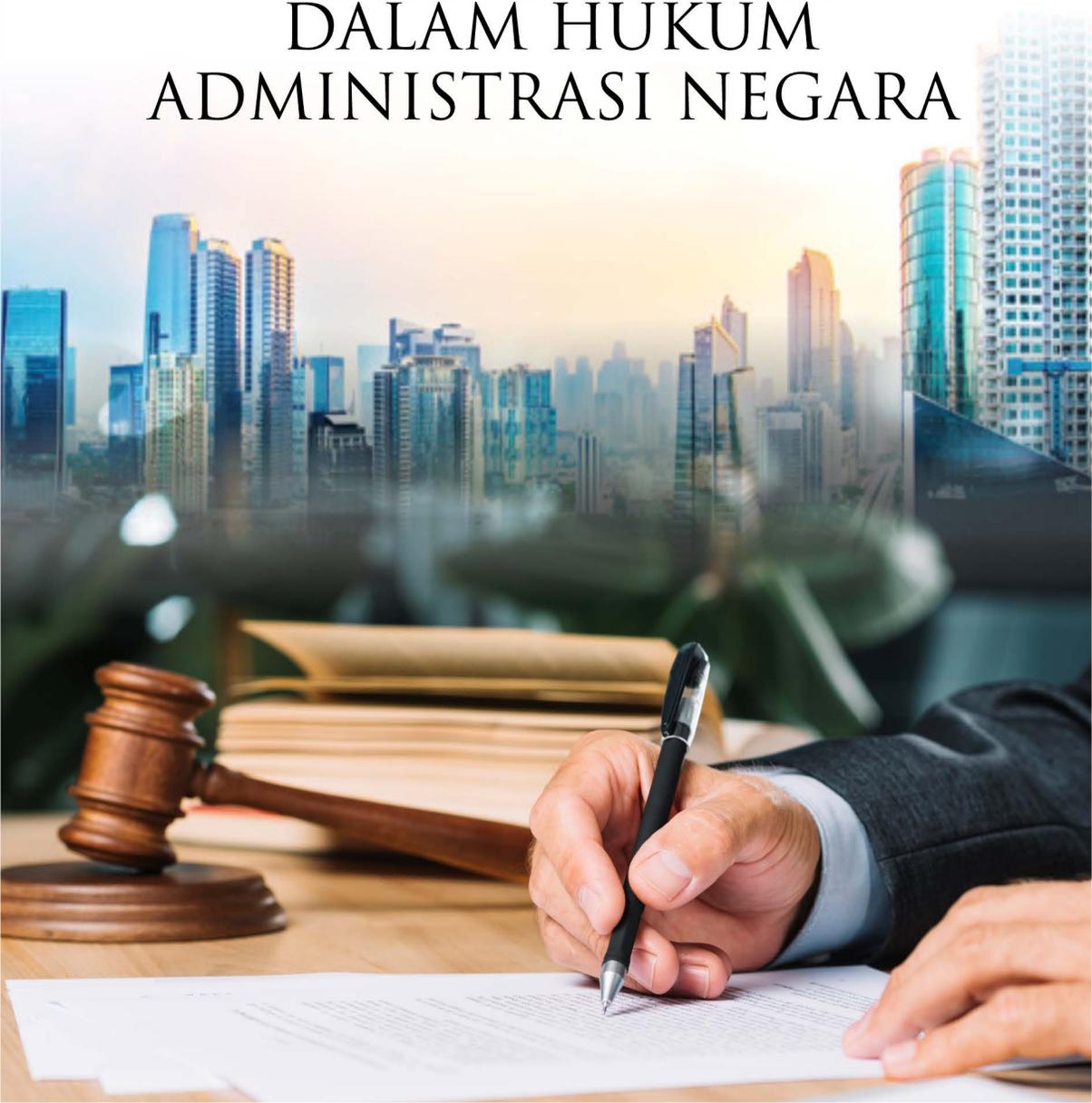


● Eny Kusdarini ●



# ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA



**ASAS-ASAS UMUM  
PEMERINTAHAN YANG BAIK**  
DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Eny Kusdarini

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 28 TAHUN 2014  
TENTANG HAK CIPTA**

**Pasal 2**

Undang-Undang ini berlaku terhadap:

- a. semua Ciptaan dan produk Hak Terkait warga negara, penduduk, dan badan hukum Indonesia;
- b. semua Ciptaan dan produk Hak Terkait bukan warga negara Indonesia, bukan penduduk Indonesia, dan bukan badan hukum Indonesia yang untuk pertama kali dilakukan Pengumuman di Indonesia;
- c. semua Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dan pengguna Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait bukan warga negara Indonesia, bukan penduduk Indonesia, dan bukan badan hukum Indonesia dengan ketentuan:
  1. negaranya mempunyai perjanjian bilateral dengan negara Republik Indonesia mengenai perlindungan Hak Cipta dan Hak Terkait; atau
  2. negaranya dan negara Republik Indonesia merupakan pihak atau peserta dalam perjanjian multilateral yang sama mengenai perlindungan Hak Cipta dan Hak Terkait.

**BAB XVII KETENTUAN PIDANA**

**Pasal 112**

Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) dan/atau Pasal 52 untuk Penggunaan Secara Komersial, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**ASAS-ASAS UMUM  
PEMERINTAHAN YANG BAIK**  
DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Eny Kusdarini



**ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN  
YANG BAIK DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

Oleh:  
Eny Kusdarini

ISBN: 978-602-498-074-0

©2019 Eny Kusdarini

Edisi Pertama

**Diterbitkan dan dicetak oleh:  
UNY Press**

Jl. Gejayan, Gg. Alamanda, Komplek Fakultas Teknik UNY  
Kampus UNY Karangmalang Yogyakarta 55281

Telp: 0274-589346

Mail: unypress.yogyakarta@gmail.com

*Anggota Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI)*

*Anggota Asosiasi Penerbit Perguruan Tinggi Indonesia (APPTI)*

Desain Sampul: Ngadimin

Tata Letak: Arief Mizuary

## DAFTAR ISI

Daftar Isi .....	v
Prakata.....	ix
<b>BAB 1 Pendahuluan .....</b>	<b>1</b>
A. Sejarah Perkembangan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	1
B. Pengertian Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik .....	6
C. Arti Penting Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.....	11
D. Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara.....	13
E. Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Publik.....	19
<b>BAB 2 Konsep Tentang Negara Hukum.....</b>	<b>31</b>
A. Konsep Negara Hukum Dalam Arti Formil dan Materiil .....	31
B. Negara Hukum Modern/Negara Kesejahteraan.....	37
C. Negara Hukum Indonesia.....	49
<b>BAB 3 Perbandingan Perkembangan Konsep Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia dan Belanda.....</b>	<b>55</b>

A.	Lembaga Pemerintahan dan Pembentukan Hukum Administrasi Negara di Indonesia dan Belanda .....	55
B.	Pembentukan Hukum Administrasi Negara di Indonesia dan Belanda .....	58
C.	Perkembangan Konsep AUPB dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia .....	63
D.	Perkembangan Konsep AUPB dalam Hukum Administrasi Belanda .....	74
E.	Perbandingan Perkembangan Konsep AUPB dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia dan Belanda .....	81
<b>BAB 4</b>	<b>Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara di Beberapa Negara .....</b>	<b>89</b>
A.	Indonesia .....	89
B.	Belanda .....	96
C.	Perancis .....	107
<b>BAB 5</b>	<b>Rumusan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Berbagai Peraturan Perundangan di Indonesia .....</b>	<b>113</b>
A.	Ketetapan MPR RI tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme .....	113
B.	Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme .....	116
C.	Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara .....	123
D.	Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah .....	126
E.	Undang-Undang tentang Pelayanan Publik .....	128
F.	Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan .....	133
<b>BAB 6</b>	<b>Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai Dasar Gugatan dan Penilaian Hakim Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia .....</b>	<b>139</b>
A.	Gambaran Umum Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia .....	139
B.	Para Pihak dalam Sengketa Tata Usaha Negara .....	143

C. Objek Gugatan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara .....	146
D. Jangka Waktu Untuk Mengajukan Gugatan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara .....	151
E. Alasan-alasan untuk Mengajukan Gugatan dan Dasar Pengujian Hakim terhadap Gugatan Penggugat Pada Peradilan Tata Usaha Negara .....	153
<b>BAB 7 Putusan Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Kasus Gugatan Pelanggaran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.....</b>	<b>163</b>
A. Kasus Gugatan Melalui PTUN Yogyakarta .....	163
B. Kasus Gugatan Melalui PTUN Semarang.....	170
C. Kasus Gugatan Melalui PTUN Bandung.....	174
D. Kasus Gugatan Melalui PTUN Jakarta .....	187
E. Kasus Gugatan Melalui PTUN Palembang .....	192
F. Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 01 P/PAP/2018 Tentang Sengketa Administrasi Pemilihan Umum .....	202
<b>Daftar Referensi.....</b>	<b>211</b>



## PRAKATA

Puji dan syukur kehadiran Allah *swt* yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahNya sehingga penulisan buku yang berjudul “Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara” dapat terselesaikan. Tulisan dalam buku ini sebagian diambilkan dari beberapa hasil penelitian yang pernah penulis lakukan. Di antaranya penelitian tentang: Perbandingan Konsep Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia dan Belanda (2014); Pengembangan asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Melalui Lokal Wisdom Keraton Yogyakarta (2014); Implementasi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk-Produk Hukum Kebijakan Pelayanan Publik Perizinan Investasi Pemerintah Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta (2015); Identifikasi Gugatan Pelanggaran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Melalui PTUN Yogyakarta Setelah Berlakunya UU Administrasi Pemerintahan (2016); dan Pengembangan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Melalui Putusan Peradilan Tata Usaha Negara (2018).

Harapannya buku ini dapat dijadikan referensi bagi mahasiswa Fakultas Hukum yang sedang mendalami materi Hukum Administrasi Negara, mahasiswa Ilmu Politik yang sedang mendalami Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik, mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara, mahasiswa program studi PKn dan Hukum serta mahasiswa lain yang sedang mendalami Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik. Di samping itu, buku ini diharapkan juga dapat dijadikan referensi bagi aparat

pemerintah dan para birokrat di Indonesia dan para praktisi lainnya yang juga sedang mempelajari Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik.

Secara keseluruhan buku ini dibagi dalam tujuh (7) bab. Bab *pertama*, bagian pendahuluan menyajikan dan menguraikan tentang bagaimana sejarah asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam negara hukum modern, untuk mengetahui sejarah perkembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Bab ini juga menjelaskan tentang pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk menjawab pertanyaan tentang bagaimana pengertian asas-asas umum pemerintahan. Di samping itu bab ini juga mengulas tentang mengapa asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) mempunyai arti penting, dan menjelaskan tentang bagaimana peranan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Hukum Administrasi Negara serta peranan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kebijakan publik di Indonesia. Bab *kedua*, menguraikan tentang bagaimana konsep negara hukum dengan menengahkan uraian tentang negara hukum dalam arti formil dan negara hukum dalam arti materiil, menguraikan konsep-konsep yang berkaitan dengan konsep negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan, dan bab ini diakhiri dengan penjelasan mengenai bagaimana konsep negara hukum Indonesia. Bab *ketiga*, menguraikan tentang bagaimana perbandingan perkembangan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia dan Belanda. Bab ini diawali dengan uraian mengenai lembaga pemerintahan dan pembentukan Hukum Administrasi di Indonesia dan Belanda. Sajian dilanjutkan dengan uraian mengenai perkembangan konsep AUPB dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia dan Belanda. Bab *keempat*, menguraikan tentang bagaimana asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia, Belanda, dan Perancis. Bab *kelima*, menguraikan tentang berbagai rumusan AUPB dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia antara lain dalam Ketetapan MPR RI tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN; UU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN; UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara; UU tentang Pemerintahan Daerah; UU Pelayanan Publik; dan UU Administrasi Pemerintahan. Hal ini diketengahkan untuk mendeskripsikan rumusan AUPB yang awalnya merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara tidak tertulis, akan tetapi setelah jatuhnya Orde Baru asas ini banyak yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis di Indonesia. Bab *keenam*, menguraikan tentang hal-hal yang terkait dengan AUPB sebagai dasar gugatan dan penilaian hakim Peradilan Tata

Usaha Negara. Bab ini berisi deskripsi tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, siapa saja para pihak dalam sengketa tata usaha negara di Indonesia, apa objek gugatan dalam Peradilan Tata Usaha Negara dan berapa lama jangka waktu untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, serta apa saja alasan-alasan yang dapat dipakai untuk mengajukan gugatan dan dasar pengujian hakim dalam memutuskan sengketa tata usaha negara. Bab terakhir, bab *ketujuh*, memaparkan tentang bagaimana contoh-contoh putusan Peradilan Tata Usaha Negara terhadap kasus gugatan pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diajukan melalui beberapa Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Uraian dalam bab ini diketengahkan untuk mendeskripsikan contoh-contoh kasus gugatan pelanggaran AUPB dan contoh dasar penilaian hakim terhadap pelanggaran AUPB melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Sajian materi dalam buku ini sudah dipersiapkan sedemikian rupa untuk memenuhi harapan para pembaca, termasuk penyesuaian berbagai peraturan perundang-undangan dalam Hukum Administrasi Negara yang sering berubah sesuai dengan perkembangan zaman. Penulis mempunyai harapan mudah-mudahan sajian dalam buku ini dapat menambah khazanah bacaan utamanya materi tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Ucapan terima kasih penulis haturkan kepada beliau-beliau yang memberikan ilmu dan membimbing penulis untuk menuangkan ide-ide, gagasan-gagasan serta koreksi terhadap konsep-konsep yang tertuang dalam buku ini. Beliau-beliau tersebut yaitu Prof. Dr. Yos Johan Utama SH, M. Hum; Dr. Ridwan SH, M. Hum; Prof. Dr. Achmad Sodiki, SH; Prof. Dr. Guntur Hamzah, SH, M.H; Prof. Dr. Tatiek Sri Djamtmiati, SH, M.S; Dr. SF Marbun, SH. M. Hum dan Guru-guru Besar serta pengajar lainnya pada Program Magister Hukum UII Yogyakarta yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah memberikan warna dan mengasah diri penulis untuk menuangkan ide-ide sehingga buku ini dapat sampai ke tangan pembaca.

Buku ini dapat tersaji dihadapan para pembaca juga berkat bantuan dari berbagai pihak yang ada di Universitas Negeri Yogyakarta (UNY). Untuk itu tak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Sutrisno Wibawa, M.Pd selaku Rektor UNY, Prof. Dr. Margana, M. Pd selaku WR 1 beserta staf yang telah memfalisitasi penyelesaian penyusunan serta terbitnya buku ini, Dr. Sunarso, M.si yang telah ikut memberikan koreksi dari sisi tata tulis, serta rekan-rekan sejawat di Jurusan PKn dan Hukum UNY yang selalu memberikan dorongan dan motivasi dalam penyelesaian buku ini. Ucapan terima kasih

juga penulis sampaikan kepada pihak penerbit UNY Press yang telah bersedia menerbitkan buku ini, semoga dengan terbitnya buku ini dapat menambah khazanah bacaan yang diterbitkan oleh UNY Press. Taklupa pula penulis berterima kasih kepada keluarga terutama suami Sultoni SH. M.Hum dan anak-anak penulis Fathoni Akbar, SH, Annisa Fatmawati, M. Apt, dan Riana Rahmawati. Juga anak menantu Farela Naharani, SS, dan cucu Airin Zulma Fatharani yang telah merelakan sebagian waktu kebersamaan untuk mereka berkurang dan pemberian motivasinya untuk penyelesaian penulisan buku ini.

Akhir kata, isi dan sajian buku ini memang masih jauh dari sempurna, Oleh karena itu, kritik dan saran dari para pembaca penulis harapkan serta mudah-mudahan terbitnya buku ini membawa manfaat bagi para pembaca.

Yogyakarta, Agustus 2019

Eny Kusdarini

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### A. SEJARAH PERKEMBANGAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

Untuk membahas tentang perkembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) terutama di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah perkembangan asas-asas tersebut di Negara Belanda. Hal ini dikarenakan sejarah perkembangan AUPB di Indonesia berhubungan erat dengan perkembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Negara Belanda. Istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia juga mulai muncul setelah diperkenalkan oleh ahli-ahli Hukum Administrasi Negara Belanda. Di samping itu memang Indonesia merupakan bekas koloni Belanda sehingga hukum-hukum di Indonesia banyak yang merupakan konkordansi dari hukum-hukum Belanda. Untuk itu mengawali bagian ini maka akan dibahas terlebih dahulu sejarah perkembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Negara Belanda.

Di Negara Belanda, penerapan prinsip asas-asas umum pemerintahan yang baik, pada awalnya dipengaruhi oleh implementasi konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Konsep ini menempatkan penyelenggara pemerintahan negara sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap tercapainya kesejahteraan warga negara dan warga masyarakat<sup>1</sup>. Di dalam mewujudkan konsep *welfare*

---

<sup>1</sup> Cekli Setya Pratiwi, dkk, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2016, hlm 25-27

*state* pemerintah diberi wewenang yang luas untuk melakukan campur tangan dalam segala urusan kehidupan warga negara dan masyarakat. Wewenang untuk mencampuri segala urusan warga negara ini tidak hanya bersumber dari peraturan perundang-undangan. Akan tetapi dalam keadaan tertentu yang mendesak pemerintah dapat menggunakan wewenang bebas (*diskresi*). Perwujudan konsep negara kesejahteraan ini pada akhirnya menimbulkan kontradiksi. Hal ini dikarenakan dalam negara yang menganut paham kesejahteraan menghendaki setiap tindakan alat administrasi negara atau alat tata usaha negara, pejabat negara atau pejabat pemerintah harus berdasarkan atas hukum. Di samping itu dalam waktu yang sama alat administrasi negara ini disertai peran, tugas dan tanggung jawab yang luas dan kompleks untuk mewujudkan kesejahteraan warga negara dan masyarakat.

Sebetulnya konsep mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik, baru muncul pada awal abad ke-20 sebagai akibat dari munculnya konsep *rechtstaat* dan *the rule of law*. Pada awal abad tersebut suasana pada banyak negara diwarnai oleh gagasan yang menyatakan bahwa negara tidak boleh melakukan campur tangan dalam urusan kehidupan warga negara. Negara hanya diperbolehkan melakukan campur tangan dalam urusan ketertiban, keamanan, dan hubungan luar negeri. Gagasan ini dikenal dengan tipe negara penjaga malam atau negara hukum formal, negara hukum dalam arti sempit dan sering disebut dengan istilah *nachwachtersstaat*. Konsep negara penjaga malam ini lahir dan berkembang bersamaan dengan berkembangnya paham ekonomi liberal. Pada akhirnya paham ekonomi liberal ini kemudian memunculkan krisis ekonomi yang mencapai puncaknya pada tahun 1934 dan melumpuhkan perekonomian sebagian besar negara-negara di dunia. Akibat dari krisis ekonomi itu, secara perlahan-lahan muncul peran negara dalam kehidupan warga negara untuk mengatasi krisis<sup>2</sup>. Setelah itu negara terlibat dalam berbagai aspek kehidupan warga negara maka muncullah konsep *welfare state* atau yang sering disebut dengan istilah negara kesejahteraan.

Awal kemunculan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau dalam bahasa Belanda disebut dengan "*algemene beginselen vanbehoorlijk bestuur*" disingkat ABBB di Negara Belanda adalah adanya kekhawatiran di kalangan warga masyarakat. Kekhawatiran ini disebabkan karena potensi terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat akibat dari adanya

---

<sup>2</sup> SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2003. hlm 269-270, lihat juga Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UNY Press, 2011. hlm. 140

diskresi yang dipunyai oleh alat administrasi negara. Diskresi ini di dalam praktik seringkali menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat akibat dari tindakan-tindakan yang kurang terpuji dari aparat pemerintah. Bahkan acapkali terjadi tindakan-tindakan kurang terpuji itu juga merugikan alat administrasi negara sendiri. Berbagai bentuk penyimpangan tindakan pemerintah yang merupakan tindakan tidak terpuji, seperti *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah), *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan kekuasaan), atau *willekeur* (kesewenang-wenangan). Hal ini dapat terjadi dan menyebabkan hak asasi warga negara dirugikan atau terabaikan<sup>3</sup>.

Di Negara Belanda sebetulnya pengembangan konsep '*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*' (ABBB) sudah mulai berkembang di dalam literatur hukum Belanda sejak awal abad ke-19. Pada saat itu, juga mulai bermunculan pula beberapa yurisprudensi yang berkaitan dengan sarana pengawasan hakim terhadap sah atau tidaknya tindakan-tindakan pemerintah yang mengacu pada ABBB. Namun demikian, penyusunan kerangka kebijakan yang lebih jelas mengenai ABBB di Negara Belanda baru mulai dilakukan oleh Pemerintah Belanda pada tahun 1950-an<sup>4</sup>. Pada tahun tersebut di Nederland, oleh sebuah komisi di parlemen Belanda yang dikenal dengan Panitia *de' Monchy* telah dibuat suatu laporan mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik. Komisi ini dibentuk oleh pemerintah Belanda agar meneliti dan membuat laporan mengenai peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan menyimpang alat administrasi negara. Asas-asas ini dapat dijadikan dasar oleh warga untuk minta banding terhadap keputusan-keputusan yang telah diambil oleh badan-badan pemerintahan. Pada waktu itu asas-asas ini dapat dijadikan landasan banding atau dasar pengujian hakim terhadap suatu keputusan administrasi negara<sup>5</sup>.

Pada saat itu panitia *de' Monchy*<sup>6</sup> berpendapat bahwa perlu segera diadakan perlindungan hukum bagi para *burger* (warga) terhadap tindakan alat administrasi negara meskipun tindakan itu sudah sesuai dengan asas legalitas. Terciptanya

---

<sup>3</sup> Cekli Setya Pratiwi, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan,..... Op. Cit.* hlm 27

<sup>4</sup> *Ibid*, Lihat juga SF Marbun, 2003, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, hlm 271-272

<sup>5</sup> Eny Kusdarini, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Yogyakarta: UNY Press, 2011, hlm 142, lihat juga Cekli Setyo Pratiwi, dkk, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan, .....Op.Cit*, hlm 25-26

<sup>6</sup> *Monchy* adalah nama orang yang memimpin sebuah komisi yang dibentuk oleh pemerintah Belanda pada tahun 1946. Komisi ini bertugas untuk memikirkan dan meneliti berbagai alternatif tentang *verhoogde rechtsbescherming* untuk perlindungan hukum masyarakat dari tindakan alat administrasi negara

pemerintahan yang bersih<sup>7</sup> (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) bagi para penyelenggara negara tidak cukup hanya berpegang pada asas legalitas atau ketentuan normatif undang-undang, akan tetapi juga harus berpedoman pada asas-asas hukum yang telah berkembang dalam masyarakat dalam menjalankan wewenangnya. Laporan hasil penelitian komisi de'Monchy tidak seluruhnya diterima oleh pemerintah yang menyebabkan dibubarkannya komisi ini. Kemudian pemerintah Belanda membentuk komisi baru yang diketuai oleh Van der Grinten untuk meneruskan kerja panitia *de' Monchy*. Namun demikian, komisi yang diketuai Van der Grinten juga mengalami nasib yang sama dengan komisi *de' Monchy*, beberapa pandangan dalam laporan penelitiannya tidak diterima oleh pemerintah. Akhirnya komisi yang diketuai Van der Grinten ini juga dibubarkan oleh pemerintah Belanda<sup>8</sup>

Laporan panitia *de' Monchy* mengenai ABBB ini kemudian dikembangkan oleh ahli Hukum Administrasi Negara terutama di Belanda termasuk di Indonesia. Laporan panitia *de' Monchy*<sup>9</sup> oleh para hakim dipakai sebagai kaidah hukum dalam membatalkan keputusan tata usaha/administrasi negara. Di Negara Belanda awalnya menurut sejarah AUPB dipergunakan oleh peradilan umum. Pada tahun 1954 untuk pertama kalinya dimuat dalam "*Wet Administratieff Rechtspraak Bedrijfs Organisatie*". Peradilan Belanda berpendapat bahwa pelanggaran AUPB merupakan perbuatan "*willekuer*", dan dengan demikian merupakan klasifikasi perbuatan yang "melanggar hukum".

Di Indonesia konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang telah berkembang di Belanda ini mulai diperkenalkan oleh G.A.van Poelje pada tahun 1953. Namun pada waktu itu konsep AUPB belum mendapat perhatian di lingkungan para ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia. Baru pada tahun 1978 AUPB mulai diperhatikan di lingkungan ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia tatkala Crince Le Roy seorang ahli Hukum Administrasi Belanda, memberikan kuliahnya pada Penataran Lanjutan Hukum Tata Usaha Negara/Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga<sup>10</sup>. Crince Le Roy menengahkan 11 butir asas-asas umum pemerintahan yang baik yang merupakan terjemahan dari *algemene beginselen van behoortijk bestuur*

---

<sup>7</sup> Eny Kusdarini, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*,..... Op.Cit. Lihat juga A. Muin Fahmal. *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta: UII Press. 2006. hlm7-8

<sup>8</sup> Cekli Setya Pratiwi dkk, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan*,.....Op.Cit, hlm. 26

<sup>9</sup> Eny Kusdarini, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*,..... Op. Cit, hlm. 143

<sup>10</sup> SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak Dalam Menjelmakan yang Baik dan Bersih di Indonesia*, (Disertasi), Bandung: Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 2001, hlm. 166-168

yang sudah diterima di lingkungan ilmu Hukum Administrasi Negara Belanda. Sebelas (11) asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut adalah:

- a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
- b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
- d. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
- f. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misure of competence*);
- g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- h. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
- i. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
- j. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of annulled decision*); dan
- k. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*).

Kesebelas asas yang dikemukakan oleh Crinice Le Roytersebut di Indonesia oleh Kuntjoro Purbopranoto dikembangkan menjadi 13 asas-asas umum pemerintahan yang baik<sup>11</sup>. Kuntjoro menambahkan asas:

- a. Asas kebijaksanaan (*principle of sapientia*); dan
- b. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Seiring dengan perubahan dan perkembangan zaman, pada tahun 1990 an di Indonesia berkembang konsep *good governance*. Dalam perkembangannya penerapan prinsip-prinsip *good governance* kemudian agak bergeser ke arah atau diperkaya dengan berbagai prinsip manajemen yang diadvokasi sejak manajemen klasik yang berdasar *human behavior* yang mendasarkan diri pada manajemen berdasarkan lingkungan sampai manajemen modern<sup>12</sup>. Pada saat ini konsep tata pemerintahan yang baik telah dikembangkan dan merupakan perkembangan dari pelaksanaan AUPB di Indonesia. Konsep ini telah berkembang di tingkat

---

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol 4, No 1 (2015), hlm. 61

<sup>12</sup> Safri Nugraha, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: BPHN Departemen Hukum dan HAM RI. 2007 hlm. 7-8

nasional maupun daerah. Berbagai konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik sudah dikembangkan dalam peraturan perundang-undangan pusat maupun daerah. Pada bagian lain dari buku ini, nanti akan diketengahkan contoh-contoh perumusan konsep AUPB dalam perundang-undangan pusat. Pada masa kini berbagai peraturan perundang-undangan di tingkat daerah provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia sudah banyak yang memasukkan konsep AUPB di dalamnya. Perkembangan konsep ini terkait dengan tuntutan adanya tata kelola pemerintahan yang baik, yang tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah pusat saja, namun juga harus dilaksanakan oleh aparat pemerintah di daerah. Bahkan pada saat ini pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik juga melibatkan pihak swasta.

Contoh konsep AUPB yang telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yakni Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata. Konsep AUPB sudah dirumuskan secara eksplisit dalam beberapa pasal peraturan daerah tersebut seperti asas kepentingan umum, asas keseimbangan hak dan kewajiban dan asas keprofesionalan, di samping itu juga secara eksplisit konsep AUPB telah dituangkan dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 140 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Dokumen Lingkungan. Peraturan Walikota Yogyakarta tersebut telah mencantumkan dan menguraikan konsep AUPB di dalamnya seperti asas kepastian hukum, asas keterbukaan, asas akuntabilitas dan asas efisiensi<sup>13</sup>. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini mengikat dan menjadi pedoman aparat pemerintah di lingkungan pemerintah Kota Yogyakarta di dalam menjalankan tugasnya untuk melakukan pelayanan publik di wilayahnya.

## **B. PENGERTIAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK**

Di dalam bahasa Belanda istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik ini dikenal dengan istilah “*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*” atau sering disingkat ABBB. Di dalam bahasa Perancis dikenal dengan istilah “*Les Principaux Generaux du Droit Coutumier Publique*”. Di Negara Inggris, dikenal dengan sebutan “*The Principal of Natural Justice*” atau “*The General Principles of Good Administration*”. Di Negara Jerman sering disebut dengan

---

<sup>13</sup> Eny Kusdarini, *Laporan Penelitian Implementasi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk-produk Hukum Kebijakan Pelayanan Publik Perizinan Investasi Pemerintah daerah di DIY, Yogyakarta: LPPMP UNY, 2015*, lihat juga Eny Kusdarini, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik pada Produk Hukum Perizinan Investasi Pemerintah Daerah*, dalam *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* NO. 4 Vol. 24 Oktober 2017, hlm. 678-679

istilah “*Allgemeine Grundsätze der Ordnungsgemäßen Verwaltung*”<sup>14</sup>. Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sering disebut pula sebagai prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Pada dasarnya asas-asas ini merupakan aturan hukum publik yang wajib diikuti oleh pengadilan dalam menerapkan hukum positif. AUPB ini merupakan kategori khusus dari prinsip-prinsip hukum umum dan dianggap sebagai sumber formal hukum dalam hukum administrasi, meskipun pada awalnya merupakan bagian dari hukum yang tidak tertulis. Di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya di bidang administrasi negara, alat administrasi negara wajib berpedoman pada AUPB di samping harus tunduk pada asas legalitas sebagai salah satu asas penting dalam negara hukum.

Mengenai penyebutan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) di Indonesia, sebelum dikeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan masih beraneka ragam. Para ahli ada yang menyebut dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang layak, asas-asas umum pemerintahan yang patut, asas-asas pemerintahan yang bersih dan wajar, asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan administrasi negara yang layak. Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan terjemahan yang paling banyak digunakan oleh para ahli hukum di Indonesia seperti Kuntjoro Purbopranoto, Indriharto, Amrah Muslimin, M. Solly Lubis, Paulus Effendie Lotulung, Moh. Mahfud MD, dan SF Marbun. Rochmat Soemitro pernah menggunakan istilah “asas-asas umum pemerintahan yang sehat” pada waktu mengajukan konsep rancangan Undang-undang Peradilan Administrasi. A. Baramuli menyebut dengan istilah “asas-asas umum pemerintahan yang bersih dan wajar”. Ateng Syafrudin, Sjachran Basah, Philipus M. Hadjon, dan Laica Marzuki dalam beberapa tulisannya menggunakan istilah “asas-asas umum pemerintahan yang layak”. Adapun A. Hamid S. Attamimi dan Bagir Manan, menggunakan istilah “asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang layak”<sup>15</sup>. Namun demikian setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara formal istilah asas-asas umum pemerintahan itu disebut dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini dapat dilihat dari bunyi ketentuan Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa:

---

<sup>14</sup> Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 17-21. Lihat juga L. Neville Brown dan John S. Bell, *French Administrative Law*. Oxford: Clarendon Press, 2003, hlm. 5

<sup>15</sup> *Ibid.*

Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Mengenai pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam disertasinya SF Marbun<sup>16</sup> menyatakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak (AAUPL) dalam khazanah Hukum Administrasi Indonesia selalu dikaitkan dengan *algemene beginselen van berhoorlijk bestuur* yang berasal dari literatur Hukum Administrasi Belanda. Selanjutnya SF Marbun mengemukakan bahwa akibat dari keterkaitan AAUPL dengan istilah Hukum Administrasi Belanda tersebut muncul kesulitan untuk menerjemahkan istilah *algemene beginselen van berhoorlijk bestuur* dalam bahasa Indonesia.

Secara etimologis dalam bahasa Indonesia, kata “asas” yang dalam bahasa Inggris diterjemahkan sebagai “*principles*”<sup>17</sup> diartikan sebagai “dasar”, “landasan”<sup>18</sup>. Oleh karena itu, asas ini bagi alat administrasi negara seharusnya dipakai sebagai dasar atau landasan dalam bertindak dan berperilaku. Kata “umum”, diartikan sebagai kata sifat yang berarti “mengenai seluruhnya atau semuanya”<sup>19</sup> yang berarti bahwa semua alat administrasi negara atau alat pemerintahan atau orang-orang yang menjalankan roda pemerintahan, dikenai atau harus melaksanakan asas atau prinsip tersebut. Pengertian “pemerintahan” menurut SF Marbun<sup>20</sup> dapat dipahami melalui dua pengertian yaitu pemerintahan dalam arti fungsi yang berarti kegiatan memerintah dan pemerintahan dalam arti organisasi yang berarti kumpulan atau kesatuan-kesatuan pemerintahan. Pemerintahan yang dimaksudkan di sini adalah pemerintahan dalam arti yang luas, maksudnya semua organisasi atau kumpulan kesatuan-kesatuan pemerintahan dalam suatu negara termasuk negara Indonesia seluruhnya harus melaksanakan asas-asas pemerintahan tersebut. Adapun istilah “baik” secara etimologis diartikan sebagai “elok”, “patut”, “teratur” (apik, rapi, tidak ada celanya)<sup>21</sup>. Oleh karena itu, dapat

---

<sup>16</sup> SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak.....*, Op. Cit., hlm. 44-48. Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam disertasi SF Marbun disebut dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak.

<sup>17</sup> John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Indonesia Inggris*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003, hlm. 31

<sup>18</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015, hlm. 91

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm 1526

<sup>20</sup> SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak.....*, Op. Cit., hlm. 46

<sup>21</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia.....Op.Cit*, hlm. 118

dikemukakan bahwa pengertian asas-asas umum pemerintahan secara etimologis adalah dasar-dasar atau prinsip-prinsip yang harus dilaksanakan oleh seluruh alat-alat administrasi negara atau alat-alat pemerintahan dalam menjalankan kegiatan roda pemerintahan secara apik, patut, teratur, dan tidak ada celanya.

Secara formal keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia baru diakui setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Rumusan AUPB dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2). Pasal tersebut menyatakan bahwa:

- (1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:
  - a. kepastian hukum;
  - b. kemanfaatan;
  - c. ketidakberpihakan;
  - d. kecermatan;
  - e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
  - f. keterbukaan;
  - g. kepentingan umum; dan
  - h. pelayanan yang baik.
- (2) Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dituangkan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini, berlaku bagi semua lembaga-lembaga negara dan badan-badan negara yang ada di Indonesia. Hal ini sesuai dengan konsekuensi dari tipe negara Indonesia yang telah menyatakan diri sebagai negara kesejahteraan. Hal ini dapat dilihat dari bunyi ketentuan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terutama alenia ke-empat.

Konsep AUPB dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan berbeda dengan konsep AUPB yang diacu oleh Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang sampai saat ini masih berlaku, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Konsep AUPB berdasarkan penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, yakni meliputi asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas. Asas-asas tersebut sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Namun demikian, perbedaan tersebut bisa dimaklumi dan dipahami, mengingat bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik memang merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara yang tidak tertulis. Asas-asas ini bisa berkembang sesuai dengan perkembangan zaman. Hal itu juga dimungkinkan oleh ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Sebetulnya AUPB ini tidak hanya diberlakukan untuk badan-badan atau lembaga-lembaga eksekutif dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan sebagai pelayan publik di negara-negara yang menganut paham *welfare state* dan lembaga yudikatif untuk menilai apakah tindakan-tindakan badan-badan pemerintahan tersebut sudah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pada perkembangan selanjutnya terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) asas-asas ini tidak hanya dikaitkan dengan kekuasaan pemerintahan (*eksekutif*) yang dijalankan oleh alat administrasi negara, akan tetapi juga diberlakukan untuk cabang-cabang kekuasaan lainnya seperti pembentuk undang-undang (*legislatif*) dan kekuasaan penegakan hukum (*yudikatif*), bahkan untuk semua badan-badan negara yang ada.

AUPB mempunyai kaitan erat dengan istilah *good governance*. Safri Nugroho dkk<sup>22</sup> mengartikan *good governance* sebagai “kepemerintahan yang baik”. Kepemerintahan yang baik atau *good governance* menurut Safri Nugroho dapat dilihat sebagai kata-kata atau istilah biasa yaitu pemerintahan yang baik atau label konsep khususnya pada konsep Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dan *good governance*. Di dalam perkembangannya prinsip-prinsip *good governance* bergeser ke arah atau diperkaya oleh penerapan atau *best practice* berbagai prinsip manajemen. Gejala ini menunjukkan bahwa Hukum Administrasi Negara memang selalu berkembang pada setiap waktu untuk dapat dipakai sebagai pedoman di dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Safri Nugroho, perkembangan konsep *good governance* sebetulnya merupakan aspek dinamis dari administrasi negara pada setiap saat yang

---

<sup>22</sup> Safri Nugroho, *Laporan Akhir Tim Kompendum Bidang Hukum Pemerintahan Yang Baik,.....* Op.Cit., hlm 7-8

selalu dihadapkan pada tantangan untuk melakukan perubahan di bidang administrasi negara utamanya pada tata kelola penyelenggaraan pemerintahan. Pada konsep ini terkandung makna ditinggalkannya monopoli pemerintah terhadap penyelenggaraan negara. Di sini ada makna “*partnership*” atau kerja sama antara sektor publik yang dalam hal ini dilaksanakan oleh pemerintah/ negara, dengan sektor swasta atau dunia usaha dan masyarakat. Oleh karena itu, dalam konsep *good governance* terkandung makna bahwa ada hubungan yang sinergis secara proporsional antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Hubungan sinergis antara ketiganya mewujudkan konsep *good governance* dan harus mengindahkan prasarat (*conditio sine quanon*) nilai-nilai dasar universal maupun nilai-nilai dasar kondisional, seperti: supremasi hukum, transparansi, partisipasi, profesionalitas, sensitivitas, dan akuntabilitas. Adapun nilai-nilai kondisional disesuaikan dengan karakter dan budaya masyarakat di suatu negara. Di dalam konteks Indonesia, perpaduan antara karakteristik universal dan karakteristik kondisional, di antaranya disebut sebagai asas-asas penyelenggaraan negara, yang terdiri atas asas kepastian hukum, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas<sup>23</sup>.

### **C. ARTI PENTING ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN**

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara bisa diklasifikasikan menjadi dua kategori. Pertama, penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh semua badan-badan yang ada dalam satu negara. Apabila mengacu pada teori Montesquieu penyelenggaraan pemerintahan dalam arti luas menyangkut penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Adapun penyelenggaraan pemerintahan dalam artian yang sempit hanya mengacu pada penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif atau sering dikenal dengan istilah penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah dalam arti yang sempit. Di dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam arti yang sempit yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan eksekutif diperlukan tindakan yang cepat untuk menangani persoalan yang muncul dengan cepat dalam masyarakat.

Acapkali untuk segera dapat menjalankan tugas dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan cepat diperlukan suatu tindakan

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 10-11

pengambilan keputusan dengan cepat. Hal ini perlu dilakukan agar persoalan yang ada segera dapat diselesaikan. Seringkali terjadi aparat pemerintah mengeluarkan sebuah keputusan tanpa didasari oleh peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Tindakan ini dari sisi Hukum Administrasi Negara diperbolehkan dengan alasan karena peraturan perundang-undangan yang akan dipakai sebagai dasar untuk mengeluarkan keputusan memang belum ada. Dapat juga terjadi peraturan perundang-undangan yang akan dipakai untuk menyelesaikan sebuah persoalan sudah ada. Namun demikian dikarenakan adanya perkembangan zaman maka aturan itu sudah tidak dapat dipakai lagi. Untuk itu diperlukan sebuah kebijakan yang harus diambil dengan segera. Oleh karena itu, dalam fakta sering terjadi bahwa sebuah keputusan diambil tidak dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya. Hal ini dilakukan mengingat tugas dari alat administrasi negara di dalam negara kesejahteraan adalah untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Cakupan atau ruang lingkup dari penyelenggaraan kepentingan umum ini sangat luas dan berkembang pesat sesuai perkembangan yang ada di dalam masyarakat. Padahal kita ketahui seringkali peraturan atau hukum-hukum tertulis acap kali berkembangnya sangat lamban dibanding perkembangan masyarakat. Banyak kasus, peristiwa-peristiwa yang ada di dalam masyarakat yang segera memerlukan penanganan akan tetapi peraturannya belum ada, walaupun ada sudah ketinggalan zaman sehingga tidak bisa dipakai lagi untuk menyelesaikan suatu kasus/peristiwa yang ada di dalam masyarakat, padahal kasus itu harus segera diselesaikan. Untuk itulah diperlukan adanya asas-asas umum pemeritahan yang baik dalam penyelenggaraan kepentingan umum.

Seringkali alat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya untuk mensejahterakan warga masyarakat dan juga sebagai pelayan publik (*public service*) untuk menyelesaikan masalah-masalah konkrit yang terjadi dalam masyarakat terbentur pada tidak adanya aturan-aturan yang menjadi dasar untuk penyelesaian masalah tersebut. Walaupun ada aturan-aturan itu sudah tidak dapat dipakai sebagai dasar dalam penyelesaian masalah karena sudah ketinggalan jaman. Oleh karena itu, supaya alat administrasi negara dapat menjalankan kewajibannya sebagai pelayan masyarakat dengan baik maka kepadanya diberikan wewenang untuk menyelesaikan persoalan-persoalan masyarakat yang menjadi tanggung jawab dan wewenangnya dengan diskresi/*ermessen*. Namun demikian, di dalam pelaksanaan diskresi ini, alat administrasi negara harus mengindahkan rambu-rambu yang ada. Hal ini perlu dilakukan agar perbuatan yang dilakukan tidak melanggar hukum (*ultra vires*) dan

perbuatannya juga harus bisa dipertanggungjawabkan. Salah satu patokan yang bisa dipakai untuk menilai apakah diskresi sudah dilaksanakan dengan baik atau belum adalah patokan yang tertuang dalam rumusan-rumusan norma asas-asas umum pemerintahan yang baik<sup>24</sup>.

Dalam menjalankan kewajiban selaku pelayan publik, alat administrasi negara harus memperhatikan dasar-dasar dan patokan-patokan yang harus dilaksanakan agar dia tidak dinyatakan sebagai seorang yang menyalahi aturan dan prosedur-prosedur dalam pelaksanaan wewenangnya. Dasar-dasar dan patokan-patokan itu ada dalam bidang Hukum Administrasi Negara maupun dalam bidang Hukum Tata Negara. Apabila dikaji, dengan kata lain dapat dikatakan bahwa penggunaan diskresi, dalam pelaksanaan tugas selaku pelayan publik harus mengindahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik

Namun demikian, AUPB tidak hanya mempunyai arti penting sebagai pedoman dan arahan aparat pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam artian yang sempit atau eksekutif. Bagi penyelenggara pemerintahan dalam arti luas di bidang legislatif AUPB juga diperlukan sebagai patokan dan arahan untuk pembuatan undang-undang dalam arti yang luas supaya tercipta peraturan perundang-undangan yang baik. Bagi aparat pemerintahan di bidang yudikatif, AUPB diperlukan sebagai dasar pengujian oleh hakim terhadap keputusan tata usaha yang disengketakan melalui peradilan tata usaha negara. Hal ini dikarenakan berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa AUPB merupakan dasar atau alasan-alasan bagi seseorang atau badan hukum perdata jika ingin mengajukan gugatan melalui peradilan tata usaha negara. Di samping itu AUPB juga merupakan dasar pengujian hakim terhadap gugatan yang diajukan oleh seseorang atau badan hukum perdata di pengadilan terutama di peradilan tata usaha negara.

#### **D. PERANAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

Sebelum membahas tentang peranan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam Hukum Administrasi Negara, perlu dibahas mengenai beberapa hal yang terkait dengan Hukum Administrasi Negara. Hal ini perlu

---

<sup>24</sup> Norma asas-asas umum pemerintahan yang baik awalnya merupakan bagian dari HAN tidak tertulis, namun kemudian dalam perkembangannya norma tersebut banyak yang telah dituangkan dalam rumusan norma HAN tertulis

diketengahkan karena pada dasarnya AUPB merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara tidak tertulis. Akan tetapi kemudian norma hukum tidak tertulis ini banyak yang dikembangkan menjadi bagian dari Hukum Administrasi Negara yang tertulis, termasuk di negara Indonesia.

Hukum Administrasi Negara merupakan terjemahan dari *Administratiefrecht* dan *Bestuursrecht* dari Hukum Belanda<sup>25</sup>. Sir W. Ivor Jennings menyatakan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang berhubungan dengan administrasi negara. Hukum ini menentukan organisasi kekuasaan dan tugas-tugas dari pejabat administrasi negara atau alat-alat negara. Sementara itu de La Bassecour Caan mengemukakan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah himpunan peraturan tertentu yang menjadikan sebab maka negara dapat berfungsi atau bereaksi. Peraturan-peraturan itu juga mengatur hubungan antara warga negara dengan pemerintahnya. Logemann berpendapat bahwa Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat norma yang menguji hubungan istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat negara melakukan tugas mereka yang khusus. Peraturan-peraturan dalam hukum ini memungkinkan pemberian wewenang kepada organisasi pemerintah untuk turut ambil bagian dalam pergaulan masyarakat, di samping aturan-aturan hukum perdata yang berlaku<sup>26</sup>.

Secara garis besar C.J.N. Verstedden<sup>27</sup> mengemukakan bahwa Hukum Administrasi Negara meliputi:

- a. Peraturan mengenai penegakan ketertiban, keamanan, kesehatan, dan kesopanan dengan menggunakan aturan tingkah laku bagi warga negara yang ditegakkan dan ditentukan lebih lanjut oleh pemerintah;
- b. Peraturan yang ditujukan untuk memberikan jaminan sosial bagi rakyat;
- c. Peraturan-peraturan mengenai tata ruang yang ditetapkan pemerintah;
- d. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan tugas-tugas pemeliharaan dari pemerintah termasuk bantuan terhadap aktivitas swasta dalam rangka pelayanan umum;
- e. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pelayanan pajak;
- f. Peraturan-peraturan mengenai perlindungan hak dan kepentingan warga negara terhadap pemerintah;

---

<sup>25</sup> Eny Kusdarini, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*,.....*Op.Cit.* hlm. 19. Lihat juga Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan ke tujuh, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 26

<sup>26</sup> Eny Kusdarini, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*,.....*Ibid.* hlm.19

<sup>27</sup> Ridwan HR., *Hukum Administrasi*,.....*Op.Cit.* hlm.42-43

- g. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penegakan hukum administrasi;
- h. Peraturan-peraturan mengenai pengawasan organ pemerintahan yang lebih tinggi terhadap organ yang lebih rendah; dan
- i. Peraturan-peraturan mengenai kedudukan hukum pegawai pemerintahan.

Hukum Administrasi Negara dipakai sebagai instrumen atau alat bagi aparat pemerintah atau alat administrasi negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya selaku pelayan publik untuk tercapainya kesejahteraan warga negara. Hal ini diperlukan mengingat bahwa dalam perkembangan masyarakat dalam negara-negara yang bertipe *welfare state* (negara kesejahteraan) pemerintah dituntut untuk ikut campur tangan dalam segenap aspek kehidupan masyarakat<sup>28</sup>. Untuk itu diperlukan sarana hukum yang dapat dipakai oleh aparat pemerintah dan warga masyarakat agar tidak saling merugikan. Sarana hukum ini tersebar dalam berbagai produk hukum baik yang berasal dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. bahkan acap kali terdapat juga dalam hukum internasional. Bahkan bisa saja muncul dari hukum-hukum lokal masyarakat di sebuah negara, yang di Indonesia sering disebut hukum kebiasaan ataupun hukum adat. Asas-asas hukum tidak tertulis memang selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Asas-asas ini bisa dipakai untuk melengkapi ketentuan hukum yang tertulis.

Di Indonesia tugas dan kewajiban alat administrasi negara adalah merealisasikan tujuan negara Indonesia untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Fungsi Hukum Administrasi Negara di Indonesia menurut SF Marbun<sup>29</sup> adalah sebagai instrumen yuridis dalam merealisasikan tujuan Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, fungsi Hukum Administrasi Negara adalah sebagai berikut<sup>30</sup>:

- a. Sarana (*instrument*) bagi alat administrasi negara adalah untuk mengatur, menyeimbangkan dan mengendalikan berbagai kepentingan masyarakat yang saling berlawanan yang satu dengan yang lain;
- b. Memberikan perlindungan kepada warga dan administrasi negara, sehingga tercipta kepastian hukum;
- c. Mengatur cara-cara partisipasi warga masyarakat dalam proses penentuan kebijakan pemerintah;

---

<sup>28</sup> Eny Kusdarini, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara,.....Op. Cit*, hlm. 15

<sup>29</sup> SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Cetakan Ke dua (Revisi), Yogyakarta: FH UII Press, 2018, hlm. 70-71

<sup>30</sup> *Ibid*

- d. Menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, sehingga terhindar dari perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), sewenang-wenang (*willekeurlijke bus de droit*), dan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*);
- e. Menjamin akuntabilitas, transparansi, efisiensi serta meningkatkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*); membentuk sikap-tindak atau perilaku, pola pikir (*mind set*), pola budaya (*culture set*), sehingga terbentuk sikap tindak atau perilaku alat administrasi negara yang demokratis, objektif, dan profesional;
- f. Untuk menyusun dasar-dasar bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik;
- g. Dan lain-lain.

Di dalam Hukum Administrasi Negara ada berbagai bentuk hukum yang dapat dipakai oleh alat administrasi negara atau aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Bentuk-bentuk hukum yang merupakan instrumen yuridis bagi aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya juga berbagai macam. Instrumen ini bisa berbentuk undang-undang dalam artian yang luas, keputusan tata usaha negara, rencana, maupun *beleidsregels*<sup>31</sup> yang sering diterjemahkan dengan istilah perundang-undangan semu. Adapun ruang lingkup Hukum Administrasi Negara adalah sangat luas, mencakup Hukum Administrasi Negara yang ada pada pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan juga pemerintahan desa.

Di Indonesia berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>32</sup> undang-undang dalam arti yang luas dimulai dari UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan lain sebagainya sampai yang terendah Peraturan Desa. Keputusan tata usaha negara atau keputusan administrasi negara juga ada berbagai macam, mulai dari Ketetapan/Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, dan lain sebagainya. Juga ada berbagai macam rencana yang bisa dipakai sebagai instrumen oleh pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, seperti Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), Rencana tata Ruang Kota,

<sup>31</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi*,.....*Op.cit*, hlm. 125-217.

<sup>32</sup> UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Perundang-undangan

Rencana tata Ruang Wilayah dan rencana-rencana penting lainnya. Bentuk dari *beleidsregels* juga bermacam-macam seperti Surat Edaran Menteri, Petunjuk Teknis dan bentuk-bentuk lainnya yang apabila dilihat sepintas seperti sebuah peraturan perundang-undangan, namun apabila dikaji sebetulnya bukan merupakan sebuah peraturan perundang-undangan. Untuk itu *beleidsregels* ini ada yang menyebut dengan istilah peraturan-undangan semu.

Adapun sumber hukum dari Hukum Administrasi Negara secara formil adalah peraturan perundang-undangan atau sering dikenal dengan istilah hukum tertulis. Selain peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum formal, menurut SF Marbun<sup>33</sup> asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan sumber hukum tidak tertulis dari Hukum Administrasi Negara di Indonesia. Kehadiran AUPB sebagai bagian dari Hukum Administrasi Negara tidak tertulis (Hukum kebiasaan) telah diterima dan berkembang secara luas dalam Hukum Administrasi Negara. Selain bersumberkan pada hukum tertulis (peraturan perundang-undangan), hukum tidak tertulis (hukum kebiasaan), secara formil sumber hukum dari Hukum Administrasi Negara adalah yurisprudensi dan doktrin. Yurisprudensi adalah keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Yurisprudensi sebagai putusan pengadilan berisi kaidah hukum yang pada umumnya hanya mengikat pihak-pihak tertentu dan tidak mengikat setiap orang. Yurisprudensi ini merupakan hasil dari pelaksanaan hukum dalam suatu peristiwa konkrit yang dilakukan oleh suatu pengadilan yang dibentuk berdasarkan undang-undang dan bebas dari pengaruh siapapun dan peristiwa apapun dan putusan pengadilan ini bersifat mengikat. Yurisprudensi ini lahir berkaitan dengan prinsip di dalam hukum yang menyatakan bahwa hakim tidak boleh menolak untuk mengadiliperkara yang diajukan kepadanya. Seorang hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib mengadili, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Adapun yg dimaksud dengan doktrin<sup>34</sup> adalah pendapat para sarjana yang dapat digunakan apabila dalam praktik, peraturan perundang-undangan dan AUPB serta yurisprudensi tidak dapat memberikan jawaban atas suatu permasalahan yang dihadapi, terutama oleh hakim peradilan tata usaha negara. Doktrin ini berupa pendapat para sarjana Hukum Administrasi Negara atau Ilmu Hukum Administrasi Negara atau ahli Hukum Administrasi Negara yang sering dijadikan rujukan oleh hakim peradilan tata usaha negara dalam merumuskan putusan hakim dan mempertanggungjawabkan terhadap

---

<sup>33</sup> SF Marbun, *Hukum Administrasi Negara I,.....Op.Cit*, hlm. 43-52

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 64-65

penilaiannya terhadap sengketa tata usaha negara. Namun demikian, doktrin sebagai bagian dari sumber hukum formil Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), hukum kebiasaan (termasuk AUPB), dan yurisprudensi. Doktrin baru menjadi sumber hukum dari Hukum Administrasi Negara apabila pendapat para ahli atau sarjana tersebut telah diterima atau diakui oleh masyarakat,

Di dalam pembentukan instrumen hukum bagi pemerintah atau alat administrasi negara ini diperlukan adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Asas-asas ini dipakai sebagai pedoman bagi alat administrasi negara di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakan-tindakan yang dilakukannya tidak merugikan warga negara. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini tumbuh dan berkembang sesuai perkembangan masyarakat. Dalam Hukum Administrasi Negara asas-asas ini mempunyai peranan yang sangat penting. Di muka telah dijelaskan bahwa asas-asas ini berfungsi bagi aparat legislatif, eksekutif, yudikatif, dan para penyelenggara negara lainnya. Peranan asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalam Hukum Administrasi Negara adalah untuk melengkapi Hukum Administrasi Negara yang tertulis. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini juga merupakan instrumen yuridis dari alat administrasi negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Ada sebagian asas ini yang telah dituangkan dalam Hukum Administrasi Negara yang tertulis, namun demikian masih banyak ketentuan dalam asas-asas ini yang tidak tertulis dan berkembang dalam kehidupan masyarakat dan sebagian asas-asas ini juga berkembang sebagai bagian *local wisdom* pada masyarakat di Indonesia. Apalagi di Indonesia masyarakatnya terdiri atas beragam suku bangsa dengan berbagai ragam budaya dengan berbagai *local wisdom*. Seringkali juga asas-asas ini bersifat universal, namun dengan penyebutan yang berbeda pada masing-masing daerah. Sebagai contoh di wilayah Keraton Yogyakarta di dalam menjalankan roda pemerintahan dikenal dengan ungkapan “*berbudi bawa leksana ambeg adil para marta*” yang bermakna bahwa seorang pemimpin (raja) selalu memberikan keadilan bagi segenap rakyat yang dipimpinya<sup>35</sup>. Ungkapan ini sebetulnya merupakan implementasi dari asas keadilan atau asas ketidakberpihakan yang sudah dikenal secara universal sebagai bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik.

---

<sup>35</sup> Eny Kusdarini dkk, *Pengembangan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Melalui Local Wisdom Keraton Yogyakarta*, Jurnal Penelitian Humaniora Vol. 21, No. 1, April 2016, hlm. 27

## **E. PERANAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM KEBIJAKAN PUBLIK**

Asas-asas umum pemerintahan yang baik di samping mempunyai peranan di dalam Hukum Administrasi Negara juga mempunyai peran di dalam kebijakan publik. Peranan ini berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan kepada warga negara atau warga masyarakat yang dilakukan oleh instansi pemerintah maupun instansi swasta. Hal ini dikarenakan luasnya layanan publik yang harus diberikan pemerintah kepada warga masyarakat dan penduduk dalam suatu negara. Pemerintah suatu negara tidak akan mungkin bisa melaksanakan layanan publik kepada warga masyarakat secara sendirian. Untuk itu instansi-instansi swasta bisa juga membantu pemerintah untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai contoh rumah sakit-ruah sakit swasta yang melakukan pelayanan medis untuk masyarakat. Dalam hal ini rumah sakit swasta tersebut membantu pemerintah dalam memberikan layanan publik di bidang kesehatan. Begitu juga, misalnya dalam bidang pendidikan baik formal maupun non formal banyak lembaga-lembaga swasta yang membantu pemerintah di bidang layanan pendidikan. Sebagai contoh Yayasan Kanisius, Yayasan Muhammadiyah, yayasan-yayasan lain yang membantu pemerintah untuk menyelenggarakan layanan publik di bidang pendidikan baik mulai dari pendidikan dasar, menengah, maupun pendidikan tinggi. Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah, dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, pemerintah kecamatan, pemerintah desa/kalurahan bahkan mulai dari dusun. Sebagai contoh dalam hal ini adalah layanan di bidang administrasi kependudukan. Bahkan layanan ini di mulai dari tingkat RT, RW sampai ke tingkat pemerintahan di atasnya. Berbagai layanan publik ini memerlukan sebuah kebijakan yang tepat dan benar dan seharusnya dilaksanakan dengan mengindahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Kata “kebijakan” secara harfiah<sup>36</sup> diartikan sebagai “rangkaiian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak tentang pemerintahan”; ‘pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip” atau “garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran”; “garis haluan”. Adapun kata “pelayanan” secara harfiah di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>37</sup> diartikan sebagai “perihal

---

<sup>36</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,.....Op.Cit.*, hlm. 190

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm 797

atau cara melayani”. Adapun kata publik berasal dari bahasa Inggris “*public*” yang secara harfiah diartikan sebagai “masyarakat umum, “rakyat”<sup>38</sup>. Kebijakan pelayanan publik yang dimaksudkan di sini adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar atau dasar rencana pemerintah dalam perihal atau cara melayani masyarakat umum atau rakyat di wilayah Indonesia termasuk pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah dari tingkat atas sampai tingkat bawah.

Sebetulnya kebijakan publik di Indonesia merupakan bagian dari politik hukum dalam rangka melaksanakan pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia ke IV yang berisikan uraian tentang tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Alinea keempat tersebut menyatakan bahwa:

.....“untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan Indonesia.....”

Kebijakan pelayanan publik ini merupakan salah satu bagian dari politik hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni untuk melaksanakan tujuan negara Indonesia dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum.

Menurut Mahfud MD<sup>39</sup> politik hukum adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Mahfud MD<sup>40</sup> mengemukakan bahwa politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Mahfud juga menyatakan bahwa dalam hal ini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> John M. Echols & Hasan Sadily, *Kamus Inggris Indonesia,.....Op.Cit.*, hlm 455

<sup>39</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan ke-6. Jakarta: Rajawali Press, 2014, hlm.1

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 2

Di dalam rangka *legal policy* atau garis kebijakan tentang pelayanan publik, isu tentang pengembangan sistem kebijakan dan standar pelayanan menjadi sangat penting. Di dalam konteks Indonesia yang memiliki keragaman yang tinggi antar daerah termasuk kemajuan pembangunan sosial ekonomi antar daerah yang berbeda-beda sering mempengaruhi kebutuhan pelayanan publik yang berbeda-beda baik dalam jenis maupun kualitasnya<sup>42</sup>. Dalam keadaan keragaman antar daerah semacam ini, pemberlakuan kebijakan nasional atau politik hukum nasional tentang pelayanan publik dapat menimbulkan permasalahan tersendiri karena kebijakan nasional tersebut kemungkinan tidak akan mampu merespon dinamika antar daerah. Akan tetapi menyerahkan penyelenggaraan layanan publik sepenuhnya kepada daerah dengan memberikan kewenangan diskresi sepenuhnya kepada daerah juga memiliki resiko kegagalan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas<sup>43</sup>. Untuk itu pemerintah pusat perlu merumuskan kebijakan dan standar pelayanan publik yang tidak menghalangi pemerintah daerah untuk mengembangkan inovasi dan kreativitasnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Aturan-aturan yang mengarahkan kebijakan dan standar pelayanan publik termasuk di dalam bagian dari Hukum Administrasi Negara. Pemerintah Negara Republik Indonesia sebagai pemegang tampuk pemerintahan tertinggi dari tingkatan-tingkatan pemerintahan di Indonesia perlu membuat kebijakan dan standar pelayanan minimal dalam pelayanan publik. Kebijakan ini harus diikuti oleh pemerintah daerah sebagai bagian dari pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Agus Dwiyanto<sup>44</sup>, kebijakan dan standar pelayanan nasional tidak perlu dibuat secara rinci dan teknis agar tidak mempersempit ruang gerak pemerintah daerah dalam mengembangkan inovasi dalam mengelola layanan publik. Di dalam hal ini pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk membuat norma, standar, pedoman, dan kriteria (NSPK) untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang telah diberikan dan diserahkan kepada daerah. Norma, standar, pedoman, dan kriteria yang dibuat oleh pemerintah tersebut dapat berbentuk peraturan perundang-undangan dan keputusan yang menurut ketentuan di dalam Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari perbuatan hukum alat administrasi negara<sup>45</sup>. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat dalam kebijakan pelayanan publik dapat

---

<sup>42</sup> Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012, hlm. 31-32

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 32-33

<sup>45</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara,.....Op.Cit.*, hlm. 129-142

berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, dan lain sebagainya yang termasuk dalam kategori produk hukum yang dikenal dengan nama peraturan. Di samping itu, bisa juga berbentuk keputusan administrasi negara (*beschikking*) apabila produk itu dimaksudkan sebagai sebuah produk hukum yang bersifat individual dan final<sup>46</sup>.

Di dalam kebijakan pelayanan publik Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia melalui standar pelayanan. Sebagai contoh standar pelayanan minimal (SPM). Melalui SPM pemerintah dapat menjamin warga di manapun mereka bertempat tinggal untuk memperoleh jenis dan mutu pelayanan yang minimal sama seperti yang telah dirumuskan dalam standar pelayanan minimal (SPM). Kapasitas sumber daya daerah termasuk sumber daya manusia memang berbeda-beda. Akan tetapi dalam hal ini tidak dapat dipakai sebagai alasan oleh daerah untuk menyelenggarakan jenis dan mutu pelayanan publik di bawah ketentuan yang telah diatur dalam SPM. Pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan pada daerah agar mereka mau mentaati ketentuan yang telah diatur dalam SPM<sup>47</sup>. Mengacu pada teori John Rawls<sup>48</sup> ada dua prinsip dalam teori keadilan. *Pertama*, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan yang sama bagi semua orang. *Kedua*, ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga dapat memberikan keuntungan semua orang, dan semua posisi dari jabatan terbuka bagi semua orang. SPM dalam pelayanan publik ini semestinya dapat mengatasi atau paling tidak mengurangi ketimpangan sosial yang ada di dalam masyarakat di daerah.

Pemerintah Indonesia mengatur kebijakan pelayanan publik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Adapun ruang lingkup pelayanan publik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, adalah meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administrasi. Dalam pelayanan administrasi ini adalah pelayanan perizinan usaha atau perizinan investasi. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) dari undang-undang tersebut yang menyatakan bahwa:

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm 125-143

<sup>47</sup> Agus Dwiyanto, *Manajemen Pelayanan Publik,.....Op.Cit.*, hlm 33

<sup>48</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*, Terjemah, Uzair Fauzan dan HeruPrasetyo, *Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Cetakan I. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 72

- (1) Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administrasi yang diatur dengan peraturan perundang-undangan;
- (2) Ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

Ruang lingkup pelayanan administrasi yang diatur dalam undang-undang ini meliputi tindakan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah dan tindakan administrasi yang dilakukan oleh instansi non pemerintah. Apabila dikaji Undang-undang Pelayanan Publik ini berlaku bagi instansi pemerintah maupun swasta. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 5 ayat (7) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa pelayanan administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Tindakan administrasi pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara.
- b. Tindakan administrasi oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

Penjelasan Pasal 5 ayat (7) huruf a menyatakan bahwa tindakan administratif pemerintah merupakan pelayanan pemberian dokumen oleh pemerintah, antara lain yang dimulai dari seseorang yang lahir memperoleh akta kelahiran hingga meninggal dan memperoleh akta kematian, termasuk segala hal ihwal yang diperlukan oleh penduduk dalam menjalani kehidupannya, seperti memperoleh izin mendirikan bangunan, izin usaha, sertifikat tanah, dan surat nikah. Pelayanan administrasi kependudukan di wilayah daerah-daerah di Indonesia menjadi tugas dan wewenang Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

Pada tahun 2012 telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan ketentuan Penjelasan Umum dari Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah ini diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 ayat (6), Pasal 9 ayat (2), Pasal 20 ayat (5), Pasal 30 ayat (3) dan Pasal 39 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun

2009 dalam 5 (lima) Peraturan Pemerintah. Namun demikian mengingat kelima Peraturan Pemerintah yang diamanatkan dalam pasal-pasal undang-undang tersebut secara substansial mempunyai keterkaitan, maka untuk memudahkan pemahaman secara utuh bagi semua pihak kelima Peraturan Pemerintah tersebut digabung menjadi 1 (satu) Peraturan Pemerintah yakni dengan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Materi muatan dalam Peraturan Pemerintah tersebut mencakup ruang lingkup penyelenggara pelayanan, sistem pelayanan terpadu, pedoman penyusunan standar pelayanan, proporsi akses dan kategori kelompok masyarakat dalam pelayanan berjenjang, dan pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Mengenai ruang lingkup pelayanan publik diatur dalam ketentuan Pasal 3 PP Nomor 96 Tahun 2012 meliputi:

- a. Pelayanan barang publik;
- b. Pelayanan jasa publik; dan
- c. Pelayanan administratif.

Pelayanan administratif merupakan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan administratif ini berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, meliputi:

- a. Tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi dan/atau keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara;
- b. Tindakan administratif oleh instansi non pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

Pasal 7 dari Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menyatakan bahwa:

- (1) Tindakan administratif oleh instansi pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf a diselenggarakan dalam bentuk pelayanan pemberian dokumen berupa perizinan dan non perizinan.

- (2) Dokumen berupa perizinan dan nonperizinan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) merupakan keputusan administrasi pemerintahan.
- (3) Keputusan administrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) merupakan keputusan penyelenggara yang bersifat penetapan.
- (4) Penyelenggara sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat mendelegasikan wewenang atau melimpahkan wewenang kepada pihak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 yang dimaksud dengan “keputusan administrasi pemerintahan” dalam ketentuan ini adalah keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Penjelasan Pasal 7 ayat (3) menyatakan bahwa keputusan yang bersifat penetapan misalnya Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Surat izin Usaha Perdagangan (SIUP), dan izin lain serta surat persetujuan. Keputusan non perizinan bentuknya berupa tanda, kartu atau bentuk keputusan lain sesuai ketentuan tentang tata naskah dinas, misalnya Kartu Tanda Penduduk (KTP), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Bukti Kepemilikan Kendaraan Bermotor, dan Sertifikat Tanah.

Berkaitan dengan peranan AUPB dalam kebijakan publik, seharusnya para pelaku kebijakan pelayanan publik mengindahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam menjalankan tugas dan kewenangan yang menjadi tanggungjawabnya. Asas-asas ini ini digunakan juga untuk mengarahkan perilaku aparat pelayanan publik agar tindakan-tindakannya tidak merugikan dan melanggar hak asasi warga negara. Di sinilah letak peranan AUPB dalam kebijakan publik di Indonesia. Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan bagian dari hukum administrasi negara dan dapat dipakai juga dalam pembuatan kebijakan publik. Hak-hak asasi manusia membutuhkan tindakan-tindakan pemerintahan selaku wakil negara, yang dalam hal ini diwakili oleh aparat pemerintah. Tindakan-tindakan aparat pemerintah ini berhubungan dengan kewajiban-kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi warga seperti hak ekonomi dan hak-hak sosial yang menciptakan kondisi-kondisi yang diperlukan bagi kesejahteraan dan kemakmuran warga negara<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Henk Adink, Gordon Anthony, Antoine Buyse & Cees Flinterman, *Sourcebook Human Right & Good Governance*, SIM Special, Utrecht, 2010.hlm. 111-115

Sementara itu Muin Fahmal<sup>50</sup> menyatakan bahwa di era otonomi dewasa ini kesejahteraan masyarakat tidak ditonjolkan, justru kepentingan politik yang terlihat. Keteladanan dari pejabat pemerintahan semakin sulit ditemukan dalam praktik pemerintahan. Perlu diperhatikan juga bahwa dalam melaksanakan tugas pelayanan pada masyarakat, seharusnya pemerintah dibatasi oleh luas jangkauan dan wewenangnya. Hal ini dikarenakan tugas dan wewenang pemerintah telah ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun dalam praktik seringkali ditemukan ketentuan organik dari suatu perundang-undangan yang dibuat instansi tertentu yang isinya justru mengatur hal-hal yang sesungguhnya bukan substansi produk tersebut. Kenyataan ini akan mempersulit pelayanan kepada masyarakat. Hal ini juga memperkuat alasan pentingnya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Seringkali alat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya untuk mensejahterakan warga masyarakat dan juga sebagai pelayan publik (*public service*) untuk menyelesaikan masalah-masalah konkrit yang terjadi dalam masyarakat terbentur pada tidak adanya aturan-aturan yang menjadi dasar untuk penyelesaian masalah tersebut atau walaupun ada aturan-aturan itu sudah tidak dapat dipakai sebagai dasar dalam penyelesaian masalah karena sudah ketinggalan jaman. Oleh karena itu, supaya alat administrasi negara dapat menjalankan kewajibannya sebagai pelayan masyarakat dengan baik maka kepadanya diberikan wewenang untuk menyelesaikan persoalan-persoalan masyarakat yang menjadi tanggung jawab dan wewenangnya dengan diskresi (*ermessen*). Namun demikian, di dalam pelaksanaan diskresi ini, alat administrasi negara harus mengindahkan rambu-rambu yang ada sehingga perbuatan yang dilakukan tidak melanggar hukum (*ultra vires*) dan perbuatannya juga harus bisa dipertanggungjawabkan. Salah satu patokan yang bisa dipakai untuk menilai apakah diskresi sudah dilaksanakan dengan baik atau belum adalah patokan yang tertuang dalam rumusan-rumusan norma asas-asas umum pemerintahan yang baik<sup>51</sup>.

Dalam menjalankan kewajiban selaku pelayan publik, alat administrasi negara harus memperhatikan dasar-dasar dan patokan-patokan yang harus dilaksanakan agar dia tidak dinyatakan sebagai seorang yang menyalahi aturan

---

<sup>50</sup> Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan,.....Op.Cit.*, hlm. 5

<sup>51</sup> Norma asas-asas umum pemerintahan yang baik awalnya merupakan bagian dari HAN tidak tertulis, namun kemudian dalam perkembangannya norma tersebut banyak yang telah dituangkan dalam rumusan norma HAN tertulis

dan prosedur-prosedur dalam pelaksanaan wewenangnya. Dasar-dasar dan patokan-patokan itu ada dalam bidang Hukum Administrasi Negara maupun dalam bidang Hukum Tata Negara. Untuk itu dalam penggunaan diskresi pada pelaksanaan tugas aparat pemerintah atau alat negara selaku pelayan publik harus mengindahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas ini juga merupakan rambu-rambu hukum yang menjadi dasar/pedoman bagi penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Rambu-rambu hukum itu harus dilaksanakan oleh para penyelenggara pelayanan publik yang ada pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi ataupun pemerintah daerah kabupaten/kota. Apalagi setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam salah satu ketentuan pasalnya yakni pasal 344 telah mencantumkan asas pelayanan publik sebagai asas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah termasuk daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Pelayanan Publik para penyelenggara pelayanan publik berkewajiban untuk:

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. Menyusun, menetapkan dan mempublikasikan maklumat pelayanan;
- c. Menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- g. Berpartisipasi aktif dan memenuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
- j. Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
- k. Memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
- l. Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat

yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Upaya pelayanan publik dapat dilakukan dengan baik dengan mengindahkan AUPB, pelayanan publik di Indonesia dilaksanakan dengan kebijakan pelayanan satu pintu. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Di dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa penyelenggara pelayanan publik dapat menyelenggarakan sistem pelayanan terpadu. Penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu tersebut dilaksanakan di lingkungan kementerian/ lembaga, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan/atau pemerintah kecamatan. Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, menyebutkan tentang tujuan dari diselenggarakannya sistem pelayanan terpadu, yaitu:

- a. Memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat;
- b. Mendekatkan pelayanan kepada masyarakat;
- c. Memperpendek proses pelayanan;
- d. Mewujudkan proses pelayanan yang cepat;
- e. Mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau; dan
- f. Memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan.

Sistem pelayanan terpadu berdasarkan ketentuan Pasal 13 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dilaksanakan dengan prinsip:

- a. Keterpaduan;
- b. Ekonomis;
- c. Koordinasi;
- d. Pendelegasian atau pelimpahan wewenang;
- e. Akuntabilitas; dan
- f. Aksesibilitas.

Penjelasan Pasal 13 PP Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa prinsip keterpaduan adalah integrasi dari proses penyelesaian berbagai

jenis pelayanan dalam suatu sistem. Adapun yang dimaksud prinsip ekonomis adalah tidak menimbulkan ekonomi biaya tinggi bagi masyarakat. Adapun yang dimaksudkan dengan prinsip koordinasi dalam ketentuan ini adalah jenis-jenis pelayanan yang dipadukan tidak berjalan sendiri-sendiri tetapi harus berjalan dalam 1 (satu) tim kerja yang benar-benar terpadu dan terkoordinasi dengan misi yang sama untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Dimaksudkan dengan prinsip pendelegasian atau pelimpahan wewenang adalah penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu dilaksanakan berdasarkan pendelegasian atau pelimpahan wewenang atau penugasan dari instansi induk sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dimaksudkan dengan prinsip akuntabilitas yaitu pelayanan yang diberikan melalui sistem pelayanan terpadu harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan sesuai peraturan perundang-undangan. Adapun yang dimaksud dengan prinsip aksesibilitas yakni bahwa masyarakat memiliki akses yang mudah untuk mendapatkan pelayanan.

Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengemukakan bahwa sistem pelayanan terpadu pada hakikatnya adalah menyederhakan mekanisme pelayanan sehingga kemanfaatannya benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Apabila dicermati pengaturan ini mengandung makna bahwa sistem ini diadakan bukan hanya karena adanya peraturan perundang-undangan yang mewajibkan. Melainkan lebih kepada seberapa jauh sistem pelayanan terpadu tersebut dapat menghasilkan pelayanan yang lebih mudah, sederhana, cepat, murah, dan tertib dalam administrasi pelayanan. Selanjutnya dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah tersebut dikemukakan bahwa dalam Undang-Undang Pelayanan Publik diamanatkan bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik wajib menyusun, menetapkan, dan menerapkan standar pelayanan dengan mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait. Standar pelayanan dimaksud merupakan tolok ukur yang dipakai sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan. Di samping itu harus disusun maklumat pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat untuk melaksanakan standar pelayanan dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur. Penyusunan maklumat pelayanan publik ini sebetulnya juga merupakan bagian dari pelaksanaan AUPB dalam kebijakan publik.

Penerapan standar pelayanan tersebut sebagai salah satu upaya untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan atau penurunan kinerja dalam penyelenggaraan pelayanan. Peran serta masyarakat dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan untuk menjamin pelaksanaan pelayanan publik dilaksanakan secara transparan dan akuntabel serta sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat. Peran serta tersebut tidak hanya dalam bentuk peran serta secara aktif dalam penyusunan standar pelayanan, namun juga sampai pada pengawasan dan evaluasi kinerja dan pemberian penghargaan, serta penyusunan kebijakan pelayanan publik.

Standar pelayanan berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Pelayanan Publik dan Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan publik dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur. Standar pelayanan ini juga merupakan bagian dari pelaksanaan asas kepentingan umum, asas kepastian hukum yang merupakan bagian dari AUPB.

Kewajiban-kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik yang ada di pusat maupun di daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di Indonesia. Dalam hal ini, termasuk juga bahwa para pelayan publik di dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus mengindahkan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik dan asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya sebagaimana yang telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Apalagi setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di dalamnya juga mencantumkan asas-asas pelayanan publik yang wajib dilaksanakan oleh aparat pemerintah di daerah. Oleh karena itu, alat administrasi negara atau aparat pemerintah di daerah dalam menjalankan pelayanan publik di daerah juga harus tunduk pada ketentuan tersebut. Masyarakat di daerah berhak untuk menilai layanan publik yang dilakukan oleh pemerintah melalui form Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

## **BAB 2**

# **KONSEP TENTANG NEGARA HUKUM**

### **A. KONSEP NEGARA HUKUM DALAM ARTI FORMIL DAN MATERIIL**

Pada dasarnya benih-benih pemikiran tentang negara hukum sudah dimulai sejak zaman Yunani Kuno<sup>52</sup>. Pada waktu itu, para filosof sudah mulai berpikir tentang peranan manusia dalam membentuk hukum. Sokrates, mengemukakan bahwa para penegak hukum sebaiknya mengindahkan keadilan sebagai nilai yang melebihi manusia. Plato dan Aristoteles, sudah mulai mempertimbangkan aturan-aturan yang adil yang harus dituju oleh hukum. Akan tetapi karena pada waktu itu aliran yang berkembang adalah aliran hukum alam, maka mereka tetap taat pada tuntutan-tuntutan alam. Plato, dalam bukunya *Politeia* mendeskripsikan model tentang suatu negara yang adil. Di dalam negara itu setiap golongan seperti filsuf, tentara, pekerja mempunyai tempat alamiahnya sendiri. Keadilan akan muncul jika setiap golongan berbuat sesuai dengan tempat dan tugasnya. Plato dalam bukunya *Nomoi*, juga memberikan petunjuk mengenai dibentuknya suatu tata hukum yang membawa orang-orang kepada kesempurnaan. Ajaran Plato ini dikemukakan berdasarkan pada pengamatan-pengamatannya tentang praktik bernegara pada masa Yunani Kuno. Sebagai contoh tuntutan supaya peraturan-peraturan yang berlaku ditulis dalam suatu buku perundangan untuk menghindari penyelewengan dari hukum yang adil.

---

<sup>52</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm 1. Lihat juga Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius, 1995, hlm. 23

Pada masa Yunani Kuno<sup>53</sup> ini digambarkan bahwa wilayah negara hanya sebesar kota yang dikelilingi oleh tembok yang merupakan benteng untuk pertahanan dari serangan musuh dari luar. Negara ini sering disebut dengan nama polis, jumlah penduduknya sedikit dan pemerintahannya bersifat demokratis. Di dalam pemerintahan negara-negara di Yunani Kuno ini rakyat langsung ikut serta bermusyawarah dalam pemerintahan dengan sistem pemerintahannya demokrasi langsung. Namun demikian, sistem pemerintahan di negara-negara ini digambarkan juga sering mengalami pertukaran-pertukaran sistem pemerintahan dari monarkhi ke aristokrasi, dari aristokrasi ke tirani, dan dari tirani ke demokrasi.

Pada masa itu kebiasaan orang-orang di Yunani<sup>54</sup> adalah membicarakan berbagai persoalan kehidupan termasuk persoalan politik dan negara. Warga polis dapat ikut serta memecahkan kesulitan-kesulitan yang dialami pemerintah dengan mengajukan berbagai usul. Pada masa Yunani Kuno ini kehidupan kenegaraan bersifat demokrasi yang dilakukan secara langsung. Hal ini bisa dipahami karena negara-negara di Yunani yang disebut dengan polis ini tidak begitu luas seperti halnya wilayah negara pada saat ini. Penduduknya juga masih sedikit sehingga mereka dapat membicarakan tentang persoalan negara secara langsung. Pada masa Yunani Kuno, warga negara dibagi menjadi tiga, yakni golongan penduduk asli, golongan budak, dan golongan pendatang. Golongan budak tidak dianggap sebagai subjek hukum dalam artian sebagai pemegang hak dan kewajiban. Perbudakan masih dibenarkan sebagai suatu kenyataan sosial. Golongan pendatang, walaupun merupakan subjek hukum, akan tetapi tidak mempunyai hak untuk ikut campur dalam pembicaraan-pembicaraan mengenai pemerintahan. Namun demikian, hak-hak milik mereka tetap dihormati. Adapun orang-orang yang berhak ikut campur dalam kegiatan pemerintahan adalah golongan penduduk asli. Untuk membicarakan tentang negara dan membuat suatu keputusan, rakyat yang termasuk dalam golongan penduduk asli ini dikumpulkan bersama raja dalam suatu tempat di lapangan terbuka secara langsung. Mereka bermusyawarah secara langsung tanpa wakil dengan musyawarah untuk mengambil suatu keputusan, kadang-kadang dilakukan juga dengan perdebatan-perdebatan. Keadaan ini menggambarkan pelaksanaan demokrasi secara langsung pada masa Yunani Kuno.

Aristoteles<sup>55</sup> menulis tentang negara dan hukum dalam bukunya *Politika*. Dalam buku Aristoteles tersebut digambarkan bahwa manusia merupakan

---

<sup>53</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan Kedua. Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 84-85

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm. 84

<sup>55</sup> SF Marbun. *Peradilan Administrasi,.....Op.Cit*, hlm. 23-24

“makhluk polis” (*zoon politicon*). Sebagai *zoon politicon*, seorang warga polis harus ikut serta dalam kegiatan politik. Semua orang harus taat pada hukum polis, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Menurut Aristoteles hukum harus dibagi dalam dua kelompok. *Pertama*, hukum alam atau hukum kodrat yang mencerminkan aturan alam, dan merupakan suatu hukum yang selalu berlaku dan tidak pernah berubah karena kaitannya dengan aturan alam. *Kedua*, hukum positif yang dibuat oleh manusia. Aristoteles mengemukakan bahwa pembentukan hukum itu harus selalu dibimbing oleh rasa keadilan, yakni tentang rasa yang baik dan pantas bagi orang-orang yang hidup bersama. Namun susunan hukum menurut prinsip keadilan menyusun orang-orang sebagai warga negara menurut jabatan, yang dianggap sesuatu yang alamiah. Oleh karena itu, berlakulah suatu prinsip keadilan bahwa kepada yang sama penting diberikan yang sama, kepada yang tidak sama penting diberikan hal yang tidak sama<sup>56</sup>.

Dalam tradisi filsafat hukum, perdebatan dan refleksi antara hukum dan negara ini sudah terjadi sejak lama. Pikiran-pikiran hukum di Cina Kuno, yakni filsafat Konfusius (abad ke-5 SM) sebagian besar merupakan suatu filsafat tentang aturan negara yang bijaksana melalui hukum (Li). Titik tolak pemikiran tersebut adalah kebiasaan ritual dan sakral yang telah lama menjamin kelangsungan hidup di negeri itu. Namun pemikiran modern tentang hukum tidak berakar dari filsafat Konfusius, melainkan dalam tradisi filsafat Yunani Kuno. Pemikiran tentang hukum kemudian diteruskan ke Eropa selama beberapa abad. Pada zaman sekarang ini pemikiran tersebut telah menjadi kerangka berpikir segala bangsa di dunia. Oleh karena itu, sebetulnya pemikiran tentang hukum merupakan lanjutan dari pemikiran pada zaman dulu, akan tetapi dalam lintasan sejarah pemikiran-pemikiran tentang hukum itu berubah-ubah sesuai perkembangan kebudayaan dan semangat zaman. Mulai dari zaman klasik (abad ke-6 SM s/d abad ke 5 M); abad pertengahan (abad ke-5 M s/d abad ke 15 M); zaman baru dan modern (abad ke-15 M s/d abad ke-20 M); masa sezaman (abad ke 20 M), bahkan sampai masa kini<sup>57</sup>.

Hukum dan keadilan selalu dihadapkan pada kekuasaan. Dalam kepustakaan ilmu negara asal-usul kekuasaan selalu dihubungkan dengan kedaulatan. Kedaulatan merupakan sumber kekuasaan tertinggi negara yang

---

<sup>56</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Kedua, Edisi Keempat. Yogyakarta: Liberty, 1999, hlm. 72-73, menyatakan bahwa tentang isi keadilan adalah sukar untuk memberikan batasannya.

<sup>57</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1993 hlm. 21-22, menyatakan bahwa Konfusius dan pemikir-pemikir lain berusaha mencari dasar bagi suatu praktik hukum yang baik dan bijaksana.

tidak berasal dan tidak berada di bawah kekuasaan lain<sup>58</sup>. Teori-teori tentang kedaulatan, di antaranya<sup>59</sup> adalah kedaulatan Tuhan yang berkembang pada abad pertengahan. Dalam perkembangannya teori itu berhubungan erat dengan perkembangan agama Kristen. Para penganut teori tersebut antara lain Thomas Aquinas, Agustinus, dan Marsilius. Selain itu muncul pula teori tentang kedaulatan negara. Para penganut teori kedaulatan negara di antaranya George Jellinek dan Jean Bodin. Mereka menyatakan bahwa kedaulatan itu tidak terletak pada Tuhan seperti apa yang dikatakan oleh para penganut teori Kedaulatan Tuhan, melainkan ada pada negara. Negaralah yang menciptakan hukum sehingga segala sesuatu harus tunduk pada hukum. Di samping itu muncul pula teori tentang kedaulatan rakyat yang muncul pada abad ke 17-18, yang dipelopori oleh JJ Rousseau.

Philipus M. Hadjon<sup>60</sup> mengemukakan bahwa konsep “negara hukum” berkaitan erat dengan konsep negara dan kekuasaan. Konsep negara hukum ini terpengaruh dari dua konsep yang sangat populer pada masa yang lalu yakni, “*rechtsstaat*” dalam bahasa Jerman dan “*the rule of law*” dalam bahasa Inggris. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa istilah “*rechtsstaat*” mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah lama adanya. Istilah “*the rule of law*” mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul “*Introduction to the study of the law of the constitution*”. Melihat latar belakang konsep dan sistem hukum penopang dari dua istilah tersebut, terdapat perbedaan pengertian “*rechtsstaat*” dan “*the rule of law*”, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak ada permasalahan lagi antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada suatu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar. Namun demikian dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan sistem hukumnya sendiri. Konsep “*rechtsstaat*” pada saat itu berkembang di negara-negara Eropa Kontinental, Adapun konsep “*the rule of law*” berkembang di negara-negara Anglo Saxson.

Sebetulnya jika dikaji sejarah perkembangan konsep negara hukum tidak bisa dilepaskan dari perkembangan sejarah konsep negara hukum pada abad ke-16 sampai dengan abad ke-18. Pemikiran mengenai negara hukum sudah muncul sejak lama bahkan jauh sebelum munculnya revolusi di Inggris tahun

---

<sup>58</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi*,.....Op.Cit, hlm. 1-2

<sup>59</sup> Soehino, *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1991, hlm 152-160

<sup>60</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Bagi Rakyat Indonesia*, Cetakan Pertama, Edisi Khusus, Surabaya: Peradaban, 2007, hlm. 72

1688. Namun demikian pemikiran itu baru muncul kembali pada abad XVII. Mulai populer pada abad XIX sebagai reaksi terhadap kesewenang-wenangan raja di masa lampau<sup>61</sup>. Pada waktu itu kekuasaan raja di Eropa Barat bersifat absolut, semua kekuasaan berpusat pada raja. Pada abad ke-17 dan abad 18 muncullah aliran pemikiran pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke yang ditulis dalam bukunya “*Two Treatises on Civil Government*” pada tahun 1690. John Locke membagi tiga kekuasaan negara, yakni kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Masing-masing kekuasaan terpisah satu sama lain dan diserahkan kepada suatu badan yang berdiri sendiri<sup>62</sup>. Di Perancis teori John Locke dikembangkan oleh Montesquieu pada tahun 1748 dalam bukunya *L’Esprit Des Lois* (jiwa undang-undang). Montesquieu dalam teorinya mengemukakan tentang pemisahan kekuasaan (*separation des pouvoirs*) yakni: kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la puissance executrice*), dan kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*). Masing-masing kekuasaan berdiri sendiri dan harus terpisah antara kekuasaan yang satu dengan lainnya<sup>63</sup>. Namun demikian menurut Utrecht teori Montesquieu tidak bisa dipraktikkan seluruhnya dalam suatu negara hukum. Teori semacam ini hanya bisa dipraktikkan di negara hukum dalam arti yang sempit dikenal dengan nama “negara penjaga malam” atau *nachtwakerstaat*. Tugas negara dalam hal ini hanya menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi dari mereka yang menguasai alat-alat pemerintahan dalam arti yang luas. Mereka mendasarkan pada asas “*laissez faire, laissez aller*” yang sesuai dengan jiwa liberal<sup>64</sup>. Tipe negara semacam ini sering juga disebut dengan tipe negara hukum liberal. Tipe negara semacam ini menghendaki agar negara bersifat pasif. Penguasa negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Konsep negara semacam ini digambarkan oleh Imanuel Kant dalam tulisannya yang berjudul “*Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*”. Imanuel Kant mendiskripsikan bahwa kaum liberal dalam hal ini adalah kaum borjuis yang menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu. Mereka tidak ingin dirugikan dan meminta pada negara agar penyelenggaraan perekonomian dan kemakmuran diserahkan kepada kaum borjuis. Negara tidak diperkenankan turut campur tangan dalam penyelenggaraan perekonomian tersebut. Mereka menginginkan bahwa negara hanya sebagai penjaga tata tertib dan keamanan. Itulah alasan mengapa tipe

---

<sup>61</sup> Nikmatul Huda, *Ilmu Negara*,.....Op.Cit, hlm. 90

<sup>62</sup> E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keempat. Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1994, hlm. 16

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 18

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 25-26

negara hukum seperti ini disebut dengan negara penjaga malam<sup>65</sup>. Pada tipe negara penjaga malam ini kesejahteraan warga negara tidak diperhatikan yang penting kaum liberal mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya.

Pada perkembangan berikutnya muncul paham negara hukum formal yang dikemukakan oleh F.J. Stahl<sup>66</sup> dengan pengaruh paham liberal dari J.J.Rousseau yang menyatakan bahwa unsur-unsur negara hukum formal, yaitu:

1. Adanya jaminan terhadap hak asasi;
2. Penyelenggaraan negara berdasarkan trias politika (pemisahan kekuasaan);
3. Pemerintahan berdasarkan pada undang-undang; dan
4. Adanya peradilan administrasi.

Konsep negara hukum yang dikemukakan oleh Stahl ini bertujuan untuk melindungi hak asasi para warga negara dengan cara membatasi dan mengawasi kekuasaan negara dengan undang-undang (dalam artian hukum tertulis) yang hanya memperhatikan aspek formal atau aspek legalitasnya saja. Konsep yang dikemukakan Stahl ini merupakan penyempurnaan dari negara hukum liberal atau konsep negara penjaga malam. Selanjutnya muncul konsep negara hukum dalam arti materiil yang merupakan perkembangan lebih lanjut dari konsep negara hukum formal<sup>67</sup>. Perbedaan antara keduanya, yakni pada konsep negara hukum formal tindakan penguasa negara harus berdasarkan aspek legalitas. Adapun pada konsep negara hukum materiil tindakan penguasa negara jika dalam keadaan mendesak demi kepentingan warga negara maka dibenarkan tindakan tersebut menyimpang dari undang-undang dan berlakulah asas oportunitas. Konsep negara hukum materiil kemudian memunculkan apa yang dinamakan negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan (*welfare state*). Konsep ini muncul karena perkembangan masyarakat serta kebutuhan-kebutuhan warga masyarakat yang semakin berkembang dan semakin kompleks pada hal undang-undang (hukum tertulis) selalu ketinggalan dari perkembangan masyarakat. Untuk itu agar penguasa negara dapat bergerak lebih cepat maka tindakan-tindakannya boleh menyimpang dari undang-undang. Dalam hal ini pembentuk undang-undang medelegasikan kewenangannya kepada pemerintah (eksekutif) asalkan tindakan-tindakannya sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

---

<sup>65</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara,.....Op.Cit*, hlm. 95-96

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm. 97

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm. 98

## B. NEGARA HUKUM MODERN/NEGARA KESEJAHTERAAN

SF. Marbun<sup>68</sup> mengemukakan bahwa di dalam sebuah negara hukum termasuk di dalamnya negara hukum modern, pasti mengalami berbagai persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Hal ini terutama berkaitan dengan pencapaian tujuan negara. Salah satu permasalahan pokok dalam negara hukum adalah persoalan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama persoalan kewenangan atau wewenang. Secara historis sebetulnya permasalahan ini telah muncul sejak lama. Pada waktu itu filsuf Yunani Kuno yang bernama Plato telah menempatkan kekuasaan sebagai sarana untuk menegakkan hukum dan keadilan, demikianlah diucapkan oleh Nicollo Machiavelli. Sementara itu, Hans Kelsen<sup>69</sup> menyatakan bahwa hukum itu sendiri diartikan sebagai suatu tatanan perbuatan manusia, yang merupakan seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang kita pahami melalui sebuah sistem. Selanjutnya Hans Kelsen menyatakan bahwa mustahil untuk menangkap hakikat hukum jika kita membatasi perhatian kita pada satu peraturan yang tersendiri. Hakikat hukum hanya dapat dipahami dengan sempurna berdasarkan pemahaman yang jelas tentang hubungan yang membentuk tatanan hukum tersebut.

Thomas Aquinas, salah seorang filsuf terbesar abad pertengahan sebagaimana disunting oleh Frans magnis Suseno<sup>70</sup> menguraikan tentang Hukum Kodrat dalam *Summa Theologiae*. Ada tiga macam hukum dan hubungan yang terdapat dalam hukum-hukum itu. Pertama, *Lex Aeterna* (Hukum Abadi) atau kebijaksanaan Ilahi sendiri sejauh merupakan dasar ciptaan. *Lex Aeterna* itu diparticipasi oleh ciptaan dalam kodratnya, karena kodrat makhluk-makhluk mencerminkan kebijaksanaan yang menciptakannya. Bahwa makhluk itu ada dan makhluk berbentuk atau berkodrat sebagaimana adanya karena itulah yang dikehendaki oleh Sang Pencipta. Kedua, *Lex Naturalis* (Hukum Kodrat) merupakan dasar dari tuntutan moral. Thomas Aquinas mendasarkan norma-norma moral pada wewenang mutlak sang Pencipta, dan sekaligus menunjukkan rasionalitasnya. Rasionalitas ini tuntutan-tuntutan moral terletak dalam kenyataan, bahwa tuntutan-tuntutan itu sesuai, dan berdasarkan keperluan kodrat manusia. Itu berarti bahwa hidup manusia sedemikian rupa hingga ia dapat berkembang, dapat membangun, dan menemukan identitasnya, serta

---

<sup>68</sup> SF Marbun, *Peradilan Administrasi*,.....*Op.Cit.*, hlm.1

<sup>69</sup> Hans Kelsen, *General Theori of Law and State*, (alih bahasa Raisul Mutaqin) *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Cetakan Kelima. Bandung: Nusa Media, 2010,hlm.3

<sup>70</sup> Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*, Jakarta: PT Gramedia utama, 1995, hlm. 4-5

dapat menjadi bahagia. Di dalam bahasa modern Hukum Kodrat menuntut agar manusia hidup sesuai dengan martabatnya. Pada akar hukum moral, Thomas Aquinas menolak segala paham kewajiban yang tidak dapat dilegitimasi secara rasional, dari kebutuhan manusia sendiri yang sebenarnya. Ketiga, adalah hukum buatan manusia yang dikenal dengan *Lex Humana*. Hukum buatan manusia ini hanya berlaku apabila dimensinya berdasarkan Hukum Kodrat, isinya harus sesuai dengan Hukum Kodrat, dan pihak yang memasang hukum itu memiliki wewenang yang juga berdasarkan Hukum Kodrat. Thomas Aquinas secara radikal dapat dikatakan menolak kekuasaan sebagai dasar hukum. Suatu peraturan hanya bersifat hukum (hanya mengikat), apabila isinya dapat dilegitimasikan secara rasional dari Hukum Kodrat. Suatu “hukum” yang bertentangan dengan Hukum Kodrat, menurut Thomas Aquinas tidak memiliki status hukum, melainkan merupakan *corruption legis*, atau suatu “penghancuran hukum”. Ia menuntut secara radikal etis penggunaan kekuasaan, dan kekuasaan tidak bisa membenarkan dirinya sendiri dengan kekuatan fisik dan sosial tetapi tidak memuat suatu wewenang. Bagi Thomas tidak ada seorang manusiapun yang secara alami. Frans magnis Suseno<sup>71</sup> mengemukakan bahwa idé “*rechtsstaat*” yang lahir di Jerman dan diikuti oleh Belanda, pada akhir abad ke XVIII meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas, yaitu semua hukum harus positif yang berarti bahwa hukum harus dibentuk secara sadar, dan diharapkan bisa memberikan perlindungan hukum pada rakyat. Oleh karena itu, pemerintah, selaku penguasa Negara harus melaksanakan ide “*rechtsstaat*” ini. Di dalam bukunya tentang “Pemerintahan Para raja” yang dialamatkan kepada Raja Hugo dari Cyprus, Tomas Aquinas sebagaimana disunting oleh Frans magnis Suseno<sup>72</sup> mengemukakan tentang perbedaan antara pemerintahan yang sah, dan pemerintahan yang disebutnya despotik. Pemerintahan yang despotik adalah pemerintahan yang hanya berdasarkan kekuasaan saja, Adapun pemerintahan politik yang sah harus sesuai dengan kodrat masyarakat yang terdiri atas orang-orang yang bebas. Apabila kesatuan orang-orang bebas dibimbing ke arah kesejahteraan umum masyarakat, pemerintahan ini akan bersifat betul dan adil sebagaimana sudah semestinya bagi orang-orang yang bebas. Akan tetapi apabila pimpinan tidak mengusahakan kesejahteraan umum masyarakat, melainkan keuntungan pribadi sang pemimpin, maka pemerintahan itu tidak adil dan bertentangan dengan Hukum Kodrat. Kekuasaan pada pokoknya hanya benar dan baik sejauh berjalan dalam batas-batas hukum yang presis.

---

<sup>71</sup> *Ibid*, hlm. 79-80

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm. 6

Adapun hukum sendiri harus menunjang tujuan negara, yaitu mengusahakan kesejahteraan umum dan bukan kepentingan pribadi dari penguasa negara atau kelompok-kelompok tertentu. Thomas, menyatakan bahwa yang boleh disebut raja bukanlah segenap orang yang kebetulan duduk di atas tahta, melainkan hanyalah penguasa yang memerintah “demi kesejahteraan umum masyarakat bukan demi kepentingannya sendiri”. Setiap raja atau penguasa sah menduduki jabatannya berdasarkan suatu perjanjian dengan masyarakat. Apabila raja menyalahgunakan kekuasaannya demi kepentingannya sendiri, ia melanggar perjanjian, dengan demikian perjanjian itu menjadi tidak berlaku lagi.

Konsep negara hukum modern<sup>73</sup> atau yang sering dikenal dengan istilah negara kesejahteraan (*welfare state*, *welvaartstaat*, *wehlfahrtstaat*), lahir pada permulaan abad ke 20 (dua puluh) pada bagian kedua abad ke 19 (sembilan belas) dan berkembang di Eropa Barat. Konsep negara hukum kesejahteraan atau negara hukum modern ini menempatkan lapangan pekerjaan administrasi negara pada suatu negara modern bertugas untuk menjaga keamanan warga negaranya dalam arti yang seluas-luasnya. Dalam hal ini pemerintah dituntut sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan warganya. Konsep negara kesejahteraan lahir pada saat aliran-aliran sosialis di Eropa Barat menimbulkan soal sosial (*social kwestie*). Pada waktu itu kedudukan sosial dan ekonomi kaum buruh menjadi buruk akibat perbudakan yang dilakukan oleh majikannya. Akhirnya konsep negara kesejahteraan ini menghendaki bahwa sistem ekonomi liberal yang tidak mengenal pembatasan, tidak boleh diteruskan karena bertentangan dengan perikemanusiaan dan keadilan sosial. Hal ini menjadi sebab bagi pemerintah di negara hukum modern diberikan wewenang untuk ikut serta campur tangan dalam segenap aspek kehidupan warga negaranya. Semenjak diperkenalkannya konsep *welfare state* maka keikutsertaan pemerintah dalam campur tangan pada kehidupan warga negara menjadi sangat luas.

Philipus M. Hadjon<sup>74</sup> menjelaskan bahwa tujuan pokok dari negara modern tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum semata, namun juga untuk mencapai keadilan sosial (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat. AM Donner menyebutnya dengan istilah *social rechtsstaat*, Lemaire menyebutnya *bestuurzorg*. Dalam hal ini negara berfungsi untuk menyelenggarakan kepentingan umum atau *welvaarsstaat*, atau *verzorgingsstaat*. Konsep negara kesejahteraan ini kemudian menimbulkan dilema karena dalam negara tersebut mengharuskan setiap tindakan/perbuatan badan/pejabat atau alat tata usaha negara harus

---

<sup>73</sup> Utreht, *op.cit*, hlm. 26-37, lihat juga SF Marbun, *Peradilan Administrasi*,.....*Op.Cit*. hlm. 269-271

<sup>74</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Bagi Rakyat Indonesia*,.....*Op.Cit*, hlm. 77

berdasarkan atas hukum dan bersamaan dengan itu kepada alat administrasi negara disertai peran, tugas, dan tanggung jawab yang luas dan kompleks menyangkut hampir seluruh aspek kehidupan warga negara. SF Marbun<sup>75</sup> mengemukakan bahwa konsekuensi dari konsepsi *welfare state* dan pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat ini menyebabkan tugas dan wewenang serta tanggung jawab alat administrasi negara semakin berkembang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Hal ini disebabkan karena bertambahnya tugas-tugas baru dan semakin berkembangnya tugas-tugas lama. Di dalam merealisasikan tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan warganya, alat administrasi negara harus berpegang pada asas legalitas sebagai salah satu asas penting negara hukum. Asas ini di Belanda dikenal dengan *wetmatigheid van bestuur* yang kemudian berkembang menjadi asas *rechtmatigheid van bestuur* atau di Perancis dikenal dengan *asas le principe de la légalité*, di Jerman dikenal dengan asas *Gesetzmassigkeit der Verwaltung* atau di Inggris asas *the rule of law*. Asas ini menghendaki bahwa setiap tindakan/perbuatan alat administrasi negara harus berdasarkan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diperoleh melalui atribusi. Setiap tindakan/perbuatan alat administrasi negara tidak boleh bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), sewenang-wenang (*wellekeur/abus de droit*) dan menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*).

Utrecht<sup>76</sup> mengemukakan bahwa perkembangan tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam negara modern inilah yang kemudian memunculkan pemikiran tentang perlu adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik yang harus diperhatikan oleh alat administrasi negara. Apalagi kepada mereka pada waktu itu juga diberikan wewenang berdasarkan asas *freie Ermessen* (bahasa Jerman) atau *pouvoir discretionnaire* (bahasa Perancis). Asas ini menghendaki alat administrasi negara mempunyai inisiatif sendiri untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang muncul secara tiba-tiba dalam masyarakat di mana hukum tertulis tidak mengaturnya serta tindakannya harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral.

Sementara itu Hans Kelsen<sup>77</sup> menyatakan bahwa hukum diartikan sebagai suatu tatanan perbuatan manusia. Hukum diartikan sebagai seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang bisa dipahami melalui

---

<sup>75</sup> SF Marbun, *Peradilan Administrasi*,.....*Op.Cit.*, hlm. 269-271

<sup>76</sup> Utrecht, *Pengantar Hukum*,.....*Op.Cit.*,hlm. 30-31

<sup>77</sup> Hans Kelsen, *General Theori of Law and State* (alih bahasa Raisul Mutaqin) *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*,.....*Op. Cit.* hlm. 3

sebuah sistem. Hans Kelsen juga menyatakan bahwa mustahil untuk menangkap hakikat hukum jika kita membatasi perhatian kita pada satu peraturan yang tersendiri. Hakikat hukum hanya dapat dipahami dengan sempurna berdasarkan pemahaman yang jelas tentang hubungan yang membentuk tatanan hukum tersebut.

Konsep negara hukum modern atau negara kesejahteraan mempunyai kaitan erat dengan sejarah perkembangan dari dua konsep negara hukum yang sangat populer yakni, "*rechtsstaat*" dalam bahasa Jerman dan "*the rule of law*" dalam bahasa Inggris, sebagaimana telah dipaparkan pada bagian terdahulu. Konsep negara hukum modern atau negara kesejahteraan (*welfare state, welvaartstaat, wehlfahrtstaat*)<sup>78</sup>, dimulai pada permulaan abad ke 20 (dua puluh) pada bagian kedua abad ke 19 (sembilan belas). Konsep itu berkembang di Eropa Barat. Konsep negara hukum modern ini menempatkan lapangan pekerjaan pemerintah untuk menjaga keamanan warga negaranya dalam arti yang seluas-luasnya. Konsep negara hukum seperti ini sering disebut juga dengan istilah negara hukum dalam arti materiil atau negara hukum dalam arti yang luas seperti telah diuraikan pada bagian terdahulu. Dalam hal ini pemerintah dituntut sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan warganya. Konsep negara hukum modern atau negara kesejahteraan lahir pada saat aliran-aliran sosialis di Eropa Barat menimbulkan soal sosial (*social kwestie*) akibat adanya perbudakan.

Munculnya negara hukum modern oleh AM Donner disebut dengan istilah *social rechtsstaat*. Tujuan pokok dari negara ini tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum semata, namun juga untuk mencapai keadilan sosial (*social gerechtigheid*) bagi seluruh rakyat<sup>79</sup>. Konsep negara kesejahteraan ini kemudian menimbulkan dilema karena dalam negara tersebut mengharuskan setiap tindakan/perbuatan badan/pejabat atau alat tata usaha negara harus berdasarkan atas hukum. Bersamaan dengan itu kepada alat administrasi negara disertai peran, tugas, dan tanggung jawab yang luas dan kompleks menyangkut hampir seluruh aspek kehidupan warga negara seperti yang diuraikan pada bagian terdahulu. Perkembangan pada tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam negara hukum modern inilah yang kemudian memunculkan pemikiran tentang perlu adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas ini harus diperhatikan oleh alat administrasi negara. Apalagi kepada mereka juga diberikan wewenang berdasarkan asas kebebasan bertindak untuk mensejahterakan warganya. Asas

---

<sup>78</sup> E.Utrecht, *Pengantar Hukum*,.....*Op. Cit.*, hlm. 26-37

<sup>79</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Bagi Rakyat Indonesia*,.....*Op.Cit.*, hlm. 77

ini dikenal dengan istilah *Ermessen* (bahasa Jerman) atau *pouvoir discretionnaire* (bahasa Perancis). Asas ini memberikan kewenangan pada alat administrasi negara bertindak atas inisiatif sendiri untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang muncul secara tiba-tiba di dalam masyarakat. Sementara itu hukum tertulis tidak mengaturnya dan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan moral<sup>80</sup>.

Tugas penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat ini sering disebut dengan istilah "*bestuurszorg*". Tugas ini membawa konsekuensi bahwa alat administrasi negara diberikan wewenang untuk membuat aturan atas inisiatif sendiri dalam penyelesaian masalah-masalah yang peraturan perundang-undangannya belum ada. Sebetulnya perbuatan administrasi negara harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Apabila dalam suatu keadaan tertentu alat administrasi negara harus melakukan suatu perbuatan hukum dan peraturan perundang-undangan belum ada atau belum mengaturnya, atau apabila sudah ada peraturan akan tetapi peraturan tersebut tidak terlalu jelas (masih bersifat samar dan sumir), barulah asas bertindak atas inisiatif sendiri diperbolehkan untuk digunakan. Namun demikian kebebasan bertindak ini terkadang menimbulkan berbagai benturan antara pemerintah dan masyarakat/warga negara karena munculnya peluang dalam bentuk *onrechtmati goverheidsdaad* (perbuatan melawan hukum), *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang), ataupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan dari tindakan pemerintah yang mengakibatkan terampasnya hak asasi warga negara<sup>81</sup>. Untuk itu diperlukan perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi warga negara, dikarenakan terjadinya dilema di dalam negara hukum modern/negara kesejahteraan. Pada satu sisi pemerintah diharuskan untuk mensejahterakan warga negaranya namun demikian di sisi yang lain tindakan pemerintah tersebut kalau tidak dilakukan dengan hati-hati juga akan menimbulkan kerugian pada warga negara lainnya.

Dilema dalam negara hukum modern atau negara kesejahteraan ini sebagaimana digambarkan oleh Alberto Febbrajo yang mengkritisi teori Luhmann dengan menyatakan bahwa<sup>82</sup>:

---

<sup>80</sup> E. Utrecht, *Pengantar Hukum,.....Op.Cit.*, hlm 30-31

<sup>81</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 230-231

<sup>82</sup> Gunther Teubner, *et.al, Dilemmas of Law in The Welfare State*. Berlin-New York: Walter de Gruyter, 1986, hlm. 128

*in the welfare state, more and more demands are directed to the state by so many differentiated social sector that it becomes impossible for the state to control the effects of its interventions. Politics, then, is faced with two alternatives: either to provoke an immediate disappointment (refusal to intervene), or to accept inevitable disappointment when intervention is perceived as ineffective and/or accompanied by unpredictable adverse effects (dysfunctions). But this not all. Even admitting that in at least some cases the state intervention will have short term foreseeable effects it needs to be taken into account that this tends in any case to widen the distance between the new and the previous situations (conceptions of "positive feedback") and even in these cases it will end in the long run with provoking politically uncontrollable effects. The phenomenon shows that politics to day is very much involved with practical difficulties. To overcome these. Luhman correctly emphasizes that there is no adequate political theory or, in somewhat paradoxical terms, he theorizes the lack of a theory.*

Di dalam negara hukum modern/negara kesejahteraan yang sering dikenal dengan *welfare state*, tugas alat administrasi negara sangat luas sekali karena mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat. Tugas administrasi negara yang sangat luas ini terjadi karena adanya perubahan sosial yang terjadi di dalam masyarakat sehingga mempengaruhi perubahan masyarakat termasuk perubahan hukum dalam suatu negara seperti dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman<sup>83</sup> yang mengemukakan bahwa:

*Rapid social change is an obvious fact of modern life. Change affect every aspect of society, including law in government, systems which make up the very framework of organized society. Indeed, the structure of the state itself, in our time, seems new, seems dramatically different, compared to the structure of past societies, or societies outside the "developed" world.*

*This peculiar form of 20th century state is usually called the "welfare state" or more broadly, the welfare-regulatory state. Basically, it is an active, interventionist state. Government is ubiquitous. It collects huge part of tax money, and commands an enormous army of civil servants. It distributes billions in the form of welfare payments. In many countries, it runs the railroads, the postal service, the telephones; in others it has banks, steel mills and other enterprises in its portfolio. (Some of these may even make a profit). It also controls the economy (or tries to). It has its hands on the money supply. It instructs businesses on what they can and cannot do. Its range of intervention is vast: on the one hand, it regulates mergers between giant corporations, on the*

---

<sup>83</sup> *Ibid.* hlm. 13

*other, it limits the number of people who sell candy and gum on street corners. It also tries to instil some sort of order in a crowded, busy society – it sets speed limits, controls access to television channels, makes up rules about who gets into state universities, and restricts the legal sale of aspirins and drugs.*

Tulisan Lawrence M. Friedman tersebut menggambarkan latar belakang munculnya faham negara kesejahteraan atau negara hukum modern. Terjadinya perubahan sosial yang cepat menurutnya adalah merupakan kejelasan fakta dalam negara modern. Perubahan tersebut mempengaruhi setiap aspek kehidupan yang ada dalam masyarakat, termasuk di dalamnya perubahan hukum dalam suatu negara, sistem yang membuat kerangka (*framework*) dalam mengorganisasikan masyarakat. Pada saat ini struktur berbeda bila dibandingkan dengan keadaan masyarakat pada masa yang lalu, atau masyarakat di negara lain. Keanehan negara dari abad ke 20 ini biasa dinamakan “negara kesejahteraan” atau lebih luas lagi negara kesejahteraan- mengatur negara. Pada dasarnya negara seperti ini aktif, negara yang mengintervensi masyarakat. Negara ada di mana-mana maksudnya negara mengatur segala segi kehidupan masyarakat. Dia mengumpulkan pos-pos pajak, dan memberikan komando melalui pegawai-pegawai negeri dan lain sebagainya.

Memang menurut Frans magnis Suseno<sup>84</sup> kesejahteraan adalah sesuatu yang hanya dapat terwujud dalam perasaan masing-masing orang. Setiap orang, dalam dan bersama lingkungan sosial yang akrab, harus mewujudkan kesejahterannya. Akan tetapi agar hal itu dapat dilaksanakan, mungkin perlu tersedia prasarana dan sarana dan negara yang harus bertugas untuk melaksanakannya. Oleh karena itu, negara sebetulnya secara tidak langsung menyejahterakan atau membahagiakan masyarakat, dengan cara menciptakan prasarana-prasarana bagi kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat. Inilah tugas pemerintah dalam negara hukum modern. Pemerintah dituntut untuk memenuhi kesejahteraan warga negaranya, sehingga ia berhak untuk mencampuri segenap aspek kehidupan warganya. Hal inilah yang menjadikan alasan bagi pemerintah untuk ikut campur dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat.

Philipus M. Hadjon<sup>85</sup> menyatakan bahwa konsep “*rechtsstaat*” lahir dari perjuangan menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner dan bertumpu atas sistem hukum Eropa Kontinental yang sering disebut “*civil law*” atau “*modern Roman Law*”. Sebaliknya konsep “*the rule of law*” berkembang secara

<sup>84</sup> Frans Magnis Suseno, *Kuasa dan Moral*,.....Op.Cit. hlm. 39

<sup>85</sup> Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Bagi Rakyat Indonesia*,.....Op.Cit, hlm. 67-68

evolusioner dan bertumpu pada sistem hukum “*common law*”. Karakteristik “*civil law*” adalah “*administratif*”, sehingga menambah besar peranan administrasi negara, sedangkan karakteristik “*common law*” adalah “*judicial*”, yang membuat peradilan dan hakim menjadi bertambah besar peranannya<sup>86</sup>.

Latar belakang dari kedua sistem hukum tersebut berbeda dengan latar belakang Negara Republik Indonesia yang juga merupakan sebuah negara hukum. Negara Indonesia lama sejak sebelum merdeka sudah melaksanakan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila yang kemudian sila-sila Pancasila itu menjadi dasar falsafah negara Indonesia. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia adalah Negara Hukum Pancasila. Walaupun tidak dipungkiri konsep negara hukum Indonesia juga terpengaruh ide dari “*rechtsstaat*” maupun “*the rule of law*” yang telah lahir sebelum Indonesia merdeka

Adapun perbedaan antara unsur-unsur *rechtsstaat* dan *the rule of law*, sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa F.J. Stahl<sup>87</sup> menyatakan bahwa unsur-unsur *rechtsstaat* di antaranya adalah:

- a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- c. Pemerintahan yang berdasarkan peraturan;
- d. adanya peradilan administrasi.

Adapun unsur-unsur *Rule Of Law* yang membentuk prinsip dasar konstitusi menurut A.V. Dicey<sup>88</sup> adalah sebagai berikut:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute suprememacy or predominance of regular law*);

---

<sup>86</sup> *Ibid*, Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa perbedaan karakteristik konsep “*civil law*” atau “*modern Roman Law*” dengan “*the rule of law*” disebabkan karena latar belakang kekuasaan raja. Pada masa Romawi kekuasaan raja yang menonjol adalah membuat peraturan melalui dekrit yang didelegasikan kepada pejabat administratif dan pejabat-pejabat itu membuat arahan tertulis bagi hakim tentang cara memutus sengketa. Begitu besar peran administrasi negara sehingga dalam sistem Kontinental muncul cabang hukum baru “*droit administratif*”. Sebaliknya di Inggris kekuasaan utama raja adalah memutus perkara.

<sup>87</sup> SF Marbun *Peradilan Administrasi*,.....*Op.Cit.* hlm. 7-8, lihat juga Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, hlm. 14 mengenai Landasan Teoritis Pengawasan Terhadap Pemerintah, dan Donald A. Rumokoy tentang *Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara*, dalam SF Marbun (*et. al*), *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara* hlm. 3-14

<sup>88</sup> A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, Ninth Edition, London: Macmillan and Co, 1952, hlm. 202-203

- b. Kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts*);
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (*a formula expressing the fact that with us the law of constitution*).

Walaupun pada saat ini pembahasan mengenai unsur-unsur *rechtsstaat* dan *the rule of law* sudah tidak relevan lagi untuk dipertentangkan. Namun demikian masih perlu untuk dijelaskan untuk mendeskripsikan sebagian perkembangan dari dua (2) konsep tersebut. Hal ini dikarenakan kedua konsep tersebut berkaitan dengan perkembangan konsep negara hukum modern.

Peranan negara pada konsepsi negara hukum modern mempunyai posisi yang kuat dan besar. Negara dengan konsep demikian ini disebut dengan berbagai istilah, seperti: *welfare state* (negara kesejahteraan), *social service state* (negara memberi pelayanan kepada masyarakat), negara melakukan tugas *service public, bestuurszorg* (negara berfungsi menyelenggarakan kesejahteraan umum), *welvaarsstaat* (pemerintahan raksasa yang aktif)<sup>89</sup>. Di negara hukum modern, administrasi negara sebagai penyelenggara negara dan tugas pelayanan publik masuk dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat untuk melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang sangat kompleks dan rumit. Tugas-tugas dari administrasi negara semakin lama terus bertambah, sementara itu tugas-tugas lama semakin berkembang<sup>90</sup>.

Mengenai tata pemerintahan dalam negara hukum modern, Henk Addink, Gordon Anthony, Antoine Buyse & Cees Flinterman<sup>91</sup> menyatakan bahwa:

*Good Governance can be seen as one of the three cornerstones of any modern state. The development of each of these three started at different moments in history and was often linked to the development of the state and all three are still in development. The first is the rule of law, the second is democracy, and the third is Good Governance. All these notions have in common that these are fundamental notions and that principles have been accepted in most of the modern states in the world. However the interpretation of these three notions are not always the same in each country. This is often linked to diverging economic and cultural factors in the country concerned. Nevertheless they have in common*

<sup>89</sup> Berbagai penyebutan oleh beberapa ahli seperti Lemaire, AM. Donner, Philipus M. Hadjon, Gwendolen M. Carter, John H. Herz, sebagaimana dikutip oleh SF Marbun, *Peradilan Administrasi*,..... *Op.Cithlm.* 133

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> Henk Addink, *et.al.*, *Sourcebook Human Right*,.....*Op.Cit.*, hlm. 11

*that the core of these notions is generally accepted. There are also links between the three cornerstones and their development they have influenced each other.*

Apabila diterjemahkan secara bebas apa yang dikemukakan oleh Henk Adink dan kawan-kawan dapat dikatakan bahwa tata pemerintahan yang baik di dalam negara hukum modern dapat dianggap sebagai salah satu dari tiga dasar atau landasan dari negara hukum modern tersebut. Ketiga landasan itu adalah penegakan hukum, demokrasi, dan tata pemerintahan yang baik. Ketiganya mempunyai persamaan yaitu menjadi ide-ide fundamental dan ketiganya telah diterima oleh sebagian besar negara-negara hukum modern di dunia. Perkembangan masing-masing landasan tersebut di mulai dari sejarah yang berbeda di setiap negara dan sering dikaitkan dengan perkembangan negara dan ketiganya saat ini masih mengalami perkembangan. Akan tetapi, penafsiran-penafsiran ketiga ide tersebut tidak selalu sama di masing-masing negara. Hal ini sering dikaitkan dengan faktor-faktor budaya dan ekonomi yang berbeda di negara-negara tersebut. Meskipun demikian, ketiga gagasan tersebut mempunyai persamaan inti yang dapat diterima dalam negara yang bersangkutan. Ketiga gagasan itu dalam perkembangannya juga berkaitan dan ketiganya saling mempengaruhi satu sama lain).

Penegakan hukum adalah ide dimana penggunaan kekuasaan berdasarkan hukum dan subjek-subjeknya tidak akan diarahkan oleh kehendak penguasa yang sewenang-wenang. Tetapi terdapat tradisi-tradisi yang berbeda pada negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law (rule of law)* dan negara-negara yang menganut sistem hukum *Civil Law (Rechtsstaat, l'Etat de droit, Stato del diritto)*. Hal ini menyebabkan penafsiran/interpretasi yang berbeda pada penggunaan istilah "penegakan hukum (*rule of law*)". Di satu sisi, terdapat dua kecenderungan utama yang menjadi teori yang kuat tentang penegakan hukum, Adapun di sisi lain merupakan teori tentang penegakan hukum yang kurang kuat. Hal ini sama dengan perbedaan antara konsepsi yang lemah dan kuat tentang penegakan hukum. Konsepsi yang lemah meliputi prinsip-prinsip keadilan prosedural dan konsepsi yang kuat termasuk kriteria substantif, antara lain prinsip-prinsip universal. Unsur-unsur *rechtsstaat* (negara hukum) adalah: legalitas, pembagian (pemisahan dan keseimbangan) kekuasaan, perlindungan hak-hak dasar dan kontrol pengadilan. Selanjutnya, untuk ketiga kekuasaan klasik (pembuatan undang-undang, administrasi negara, dan kehakiman) terdapat perhatian lebih terhadap kekuasaan "keempat" (pengawasan) seperti pada Ombudsman dan Badan Pemeriksa Keuangan. Oleh karena perbedaan

konsepsi-konsepsi ini, bagaimanapun juga, konsensus yang kuat berlaku dalam aturan hukum sebagai suatu prinsip yang fundamental. Aturan hukum menyatakan bahwa hak-hak warga harus dilindungi oleh hukum. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Henk Addink<sup>92</sup> bahwa:

*The rule of law is, basically, the idea that subjects are not to be exposed to the arbitrary will of rulers. But we find different traditions in the common law world (rule of law) and in the civil law world (Rechtsstaat, l'Etat de droit, Stato del diritto). These different traditions attach different interpretations to the term "rule of law". The main tendencies, which are on the one hand, robust theory of the Rule of Law, and on the other hand, a less robust theory of the Rule of Law. Similar to this is the distinction between the thin and the thick conceptions of the Rule of Law. The thin conception embraces only principles of procedural fairness and the thick conception includes substantive criteria, such as universal principles. Elements of the rechtsstaat are: legality, division (separation and balance) of powers, protections of fundamental rights and judicial control.*

*In addition to the three classical powers (legislation, administration, and judiciary) there is more and more attention for the "fourth" (controlling) powers like the Ombudsman and the Court of Audit. In spite of these different conceptions, however, a strong consensus does exist on the rule of law as a fundamental principle. The rule of law implies that rights must be protected by law.*

Demokrasi adalah berkenaan dengan pengaruh rakyat terhadap kebijakan-kebijakan dan aktivitas-aktivitas pemerintahan yang di terapkan langsung baik oleh rakyat itu sendiri (demokrasi langsung) maupun oleh wakil rakyat yang telah dipilih (demokrasi perwakilan). Secara teori, suatu penelitian dibuat tentang kesatuan, demokrasi yang mengkoreksi sendiri seperti yang dikembangkan oleh Dicey dan tentang demokrasi majemuk seperti yang ada di Amerika Serikat. Berdasarkan pandangan dalam perbandingan tersebut, gagasan-gagasan baru dikembangkan dan ucapan-ucapan kritis muncul dalam perbaikan konstitusi dan demokrasi di Inggris dan demokrasi partisipatoris. Bagian-bagian dari demokrasi yakni dalam hal: pembuatan undang-undang oleh parlemen, pertanggungjawaban menteri terhadap parlemen, keterbukaan administrasi negara, keikutsertaan dalam partai-partai yang diminati, dan keseimbangan antara mayoritas dan minoritas. Menurut Henk Addink<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> *Ibid*, hlm. 12

<sup>93</sup> *Ibid*.

tidak ada definisi khusus, umum yang diterima tentang ‘demokrasi’, tetapi setidaknya kesamaan dan kebebasan diidentifikasi sebagai ciri penting dari demokrasi. Prinsip-prinsip ini direfleksikan bahwa semua warga negara adalah sama dihadapan hukum dan memiliki kekuasaan akses yang sama pula. Di dalam demokrasi perwakilan, setiap suara memiliki bobot yang sama. Tidak ada larangan apapun bagi seseorang yang berkeinginan untuk menjadi wakil rakyat. Kebebasan warga negara ini dilindungi oleh hak dan kebebasan yang sah. Konsep demokrasi perwakilan banyak muncul dari gagasan-gagasan dan lembaga-lembaga yang berkembang selama tahun 500 sampai tahun 1400-1500, pada Masa Pertengahan dan pada masa revolusi Amerika dan Perancis. Demokrasi telah dikenal sebagai “bentuk pemerintahan terakhir” dan telah begitu menyebar di seluruh belahan bumi. Kepemerintahan yang baik adalah suatu norma bagi pemerintah dan hak bagi warga negara di mana kondisi-kondisi tertentu telah disusun. Norma-norma ini terkadang berhubungan dengan norma-norma aturan hukum atau demokrasi. Tetapi sebagian besar norma-norma ini telah memiliki konten/isinya sendiri. Elemen-elemen atau bagian-bagian dari pemerintahan yang baik adalah: kelayakan, keterbukaan, keikutsertaan, keefektifan, pertanggungjawaban, dan hak asasi manusia (secara ekonomi, sosial, dan kultural). Konsep ini terkadang memiliki banyak kandungan norma untuk semua kekuasaan di suatu negara, akan tetapi konsep ini juga dirumuskan dengan cara melarang dengan pertimbangan bahwa hal ini hanya akan diterapkan untuk administrasi negara<sup>94</sup>. Dalam pandangan yang lebih luas, kita harus membedakan antara ketiga tipe prinsip masing-masing dari tiga kekuasaan tersebut. Bagi pembuat undang-undang: Prinsip-Prinsip Pembuatan Undang-Undang yang Baik; bagi administrasi negara: Prinsip-Prinsip Administrasi Negara yang Baik; bagi kehakiman: Prinsip-Prinsip Prosedur-Prosedur yang Baik.

### C. NEGARA HUKUM INDONESIA

Latar belakang Negara Republik Indonesia yang juga merupakan sebuah negara hukum modern berbeda dengan latar belakang kemunculan paham negara hukum modern pada negara-negara Eropa Kontinental dan negara-negara yang menganut sistem hukum Anglo Saxon. Tradisi-tradisi negara-negara yang menganut sistem hukum *Civil Law* (*Rechtsstaat*, *l’Etat de droit*, *Stato del diritto*) dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental. Adapun tradisi *Common Law*

---

<sup>94</sup> *Ibid.*

(*the rule of law*) dianut oleh negara-negara Anglo Saxon. Adapun di Indonesia sudah lama sejak sebelum merdeka masyarakatnya telah melaksanakan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila. Kemudian sila-sila Pancasila itu menjadi dasar falsafah negara Indonesia. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia adalah Negara Hukum Pancasila. Artinya bahwa sila-sila Pancasila dipakai untuk pemerintah menjalankan roda pemerintahan di Indonesia.

Walaupun tidak dipungkiri konsep negara hukum Indonesia juga terpengaruh dari tradisi-tradisi "*rechtsstaat*" maupun "*the rule of law*" yang memang sudah ada saat Indonesia memproklamkan diri pada tahun 1945. Indonesia lahir dari semangat gotong royong yang berbeda dengan tradisi negara-negara lain yang awalnya mengedepankan sifat-sifat individualisme yang lahir dari negara-negara yang mempunyai faham liberalisme. Berbedadengan Indonesia yang lebihmengedepankannilai-nilai gotong royong sebagaimanifestasidarinilai-nilaikebersamaan. Nilai-nilaitersebuttelahdilaksana kansejak lama oleh nenekmoyangbangsa Indonesia.

Landasan konstitusional yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan sebuah negara hukum modern dapat dilihat dari tujuan negara yang tertuang dalam alenia ke empat (4) pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia, yang menyatakan bahwa:

.....kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu susunan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Apabila dikaji dan dicermati dari bunyi ketentuan alenia ke empat pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut dapat ditemukan bahwa sebetulnya Indonesia merupakan salah satu negara yang dikategorikan sebagai negara hukum modern atau negara

kesejahteraan (*welfare state*). Untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan negara tersebut, maka dibentuklah pemerintahan di Indonesia yang dilaksanakan oleh aparat negara, yang sering disebut juga sebagai alat administrasi negara. Alat administrasi negara ini bertugas untuk menjalankan roda pemerintahan di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah provinsi, dan tingkat daerah kabupaten/kota. Di dalam menjalankan tugas tersebut, alat administrasi negara harus tunduk pada hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis terutama aturan-aturan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Apabila dicermati lebih lanjut konsep yang tertuang dalam alenia ke IV Pembukaan UUD RI Tahun 1945 tersebut ditemukan fakta bahwa lapangan pekerjaan alat administrasi negara atau alat pemerintah di Indonesia sebagai sebuah negara modern amat luas, mencakup aspek-aspek kehidupan warga negara Indonesia dan masyarakat yang berada di wilayah Indonesia. Alat pemerintah ditugaskan untuk menjaga keamanan warga negara Indonesia dalam arti yang seluas-luasnya. Pemerintah Indonesia dituntut sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan warga negara Indonesia. Mengenai landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah sebuah negara hukum dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 1 ayat 3 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Negara Indonesia adalah merupakan sebuah negara hukum modern yang bersumberkan pada dasar negara dan falsafah bangsa Indonesia yakni Pancasila. Philipus M. Hadjon<sup>95</sup> mengemukakan bahwa dari riwayat perumusannya dan penempatan sila-silanya di dalam Pembukaan UUD NRI 1945, Pancasila merupakan dasar negara dalam arti idiologi dan filsafat hidup bangsa Indonesia. Sebagai idiologi ataupun sebagai falsafah hidup dengan sendirinya Pancasila menjadi pedoman tingkah laku hidup kenegaraan dan hidup bernegara. Dengan demikian sila-sila Pancasila<sup>96</sup> seharusnya menjadi pedoman bagi para penyelenggara negara dalam mensejahterakan warga negara Indonesia termasuk dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai aparat pelayan publik. Para penyelenggara negara di Indonesia seharusnya dalam menjalankan roda pemerintahan harus mengindahkan dan melaksanakan sila pertama Pancasila yakni Ketuhanan Yang Maha Esa dengan cara mengejawantahkan perilakunya dengan cara-cara yang religius sesuai dengan ajaran-ajaran agama yang dianutnya. Di dalam menjalankan tugasnya aparat pemerintah dalam arti

---

<sup>95</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat,..... Op.Cit.* hlm. 58

<sup>96</sup> Sila-sila Pancasila terdiri dari lima sila, yakni: Ketuhanan Yang Maha Esa; Kemanusiaan yang adil dan beradab; Persatuan Indonesia; Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan dan

yang luas juga harus melaksanakan nilai-nilai yang terkandung dalam sila kedua Pancasila. Nilai-nilai tersebut yakni nilai-nilai yang mencerminkan pelaksanaan sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Di samping itu pelaksanaan tugas yang diembannya harus juga dilakukan dengan mencerminkan pelaksanaan nilai sila ketiga yakni untuk mewujudkan persatuan bagi seluruh rakyat Indonesia. Pelaksanaan tugas itu dilakukan dengan melaksanakan nilai-nilai yang terkandung dalam sila keempat yakni permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Di samping itu pelaksanaan tugas sebagai penyelenggara negara Indonesia juga harus didasari tekad mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Di dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia masih perlu diadakan penelitian mengenai apakah nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila sudah dipraktikkan oleh para penyelenggara negara dengan baik. Bahkan perlu diteliti apakah semua peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah mencerminkan nilai-nilai sila-sila Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Hal ini perlu dilakukan mengingat berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia kalau dikaji sebetulnya merupakan instrumen untuk mewujudkan tujuan negara Indonesia sebagai sebuah negara hukum modern. Nilai-nilai dalam sila-sila Pancasila seharusnya menjadi dasar bagipara penyelenggara negara di Indonesia untuk mencapai tujuan negara Indonesia sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD NRI 1945 alenia ke empat. Hal ini dikarenakan nilai-nilai Pancasila merupakan nilai-nilai luhur bagi penyelenggara negara yang sudah disepakati oleh bapak-bapak pendiri bangsa (*founding fathers*) Indonesia pada waktu memproklamkan bangsa Indonesia.

Berdasarkan penjelasan pada bagian terdahulu dapat dikemukakan bahwa Indonesia juga menganut konsep negara hukum modern<sup>97</sup>. Namun demikian pembuktian mengenai pernyataan bahwa negara Indonesia adalah sebuah negara hukum modern, terletak pada praktik penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh para penyelenggara negara. Objektivitas pelayanan kepada masyarakat merupakan sesuatu yang mutlak, sebagai syarat terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean government*). Apalagi dalam kehidupan sehari-hari penyelenggara negara sering memperhadapkan norma hukum positif dengan realitas, kepastian hukum dengan keadilan masyarakat. Oleh karena

---

perwakilan; dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

<sup>97</sup> Lihat ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945

itu, memang diperlukan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai upaya perlindungan hukum bagi masyarakat<sup>98</sup>.

Untuk konsep negara hukum Indonesia, yang merupakan negara hukum Pancasila konsep-konsep “*the rule of law*” maupun konsep “*rechtsstaat*” yang memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral adalah tidak tepat. Bahkan Philipus M. Hadjon<sup>99</sup> mengemukakan bahwa untuk negara Republik Indonesia tidak dikehendaki masuknya rumusan hak-hak asasi manusia ala Barat yang individualistik sifatnya. Bagi Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan. Hal ini dikarenakan sejak awal didirikannya Negara Republik Indonesia tidak dimaksudkan sebagai negara yang bersifat individualis dan berfaham liberal, melainkan berbasis pada landasan filsafat Pancasila yang menyerasikan kepentingan individualistik-materialistik dan kepentingan kolektivistik-spiritualistik. Adapun konsep “*the rule of law*” maupun konsep “*rechtsstaat*” bertumpu pada filsafat liberalistik<sup>100</sup>. Negara Indonesia secara filsafati harus berlandaskan pada nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila, sehingga hubungan antara pemerintah dengan warga negaranya seharusnya lebih mengedepankan asas kegotongroyongan serta nilai-nilai musyawarah dalam mengambil keputusan. Negara hukum Pancasila dilandasi oleh nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila dan seharusnya menjiwai kehidupan kenegaraan di Indonesia. Oleh karena itu,, penyusunan dan penerapan tata hukum di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dilandasi dan dijiwai oleh Pancasila<sup>101</sup>. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia dipakai sebagai pengaturan perilaku bangsa Indonesia, selain itu juga untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan dalam masyarakat dan juga dimaksudkan untuk mewujudkan asas keadilan, karena itu perwujudan dalam hukum diarahkan untuk memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi bagiannya sesuai dengan jasa yang telah diberikannya, memberikan perlakuan yang sama sesuai dengan proporsinya<sup>102</sup>.

<sup>98</sup> A. Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press, 2006, hlm. 1-2

<sup>99</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat,.....Op.Cit*, hlm 79

<sup>100</sup> Muhammad Syaifudin, *Nasionalisasi Perusahaan Modal Asing: Ide Normatif Pengaturan Hukumnya dalam UU No. 25 Tahun 2007 dan Relevansinya dengan Konsep Negara Hukum Kesejahteraan Pancasila dalam UUD NRI 1945* yang dimuat dalam Jurnal Hukum & Pembangunan Tahun Ke-41 No.4 Oktober 2011, hlm. 670

<sup>101</sup> B. Arief Sidharta, *Bahan Kuliah/Handout Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010

<sup>102</sup> *Ibid.*

Itulah yang membedakan antara negara hukum Pancasila yang berbeda dengan konsep “*the rule of law*” maupun konsep “*rechtsstaat*” bertumpu pada filsafat liberalistik. Di dalam konsep negara hukum Pancasila terkandung juga asas kerukunan, asas kepatutan, serta asas keselarasan yang menghendaki terciptanya harmoni dalam kehidupan bermasyarakat. Asas-asas itu juga merupakan asas hukum yang tidak tertulis yang harus dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia dalam mewujudkan negara kesejahteraan Indonesia. Hal ini dikarenakan nilai-nilai Pancasila sebagaimana dinyatakan oleh Rukiyati dkk<sup>103</sup> bahwa nilai-nilai Pancasila bagi bangsa Indonesia (dalam hal ini termasuk Pemerintah Indonesia) adalah merupakan landasan, dasar, dan motivasi atas segala tindakan atau perbuatan baik dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam kehidupan bernegara. Nilai-nilai Pancasila yang merupakan nilai-nilai *das “Sollen”* (nilai-nilai kebaikan yang di cita-citakan) harus diwujudkan oleh bangsa Indonesia (termasuk para penyelenggara negara) untuk diwujudkan menjadi nilai-nilai yang harus diwujudkan dalam kehidupan nyata atau *das “Sein”*. Dalam nyata nilai sila-sila Pancasila tersebut harus dilaksanakan oleh para penyelenggara negara dan warga negara untuk mencapai tujuan negara yang sudah dicanangkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>103</sup> Rukiyati dkk, Pancasila, Yogyakarta: UNY Press, 2016, hlm. 70

## **BAB 3**

# **PERBANDINGAN PERKEMBANGAN KONSEP ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA INDONESIA DAN BELANDA**

### **A. LEMBAGA PEMERINTAHAN DAN PEMBENTUKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DI INDONESIA DAN BELANDA**

Bahasan bab 3 ditulis berdasarkan hasil penelitian Hibah Fundamental dengan judul "Perbandingan Perkembangan Konsep AUPB di Negara Indonesia dan Belanda". Untuk menguraikan lembaga pemerintahan yang ada di Indonesia dan Belanda digunakan rujukan dari Konstitusi atau hukum dasar yang berlaku di kedua negara tersebut. Konstitusi atau hukum dasar di Indonesia yang pada saat ini berlaku adalah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang telah diamandemen. Adapun di negara Belanda Konstitusi yang berlaku pada saat ini yaitu *Grondwet* yang telah diamandemen pada tahun 2008. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang telah diamandemen, Indonesia adalah negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Ketentuan Pasal 4 ayat 1 dan 2 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, dan dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh para Menteri. Oleh karena itu, pemegang kekuasaan eksekutif di Indonesia adalah Presiden beserta para pembantunya yakni Wakil Presiden

dan para Menteri. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa di dalam menjalankan roda pemerintahan Presiden dibantu oleh para Menteri. Di samping itu Presiden mempunyai kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan para Menteri. Setiap Menteri membidangi satu urusan pemerintahan.

Kekuasaan membuat undang-undang dalam arti formil di Indonesia dipegang oleh Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan wakil rakyat dan dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pemegang kekuasaan legislatif di Indonesia adalah DPR bersama-sama dengan Presiden. Anggota DPR ini sekaligus menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat di samping anggota Dewan Perwakilan Daerah. Jumlah anggota DPR pada saat ini ada 560 orang anggota, sedangkan anggota DPD ada 134 orang anggota.

Adapun Negara Belanda merupakan Negara Monarkhi Konstitusional dengan sistem pemerintahan yang dipimpin oleh seorang Ratu. Menurut Pasal 42 *Grondwet* (UUD Negara Belanda), Pemerintah dibentuk oleh Ratu dan para Menteri bertanggung jawab kepada Parlemen bukan Ratu Belanda. Para Menteri secara bersama-sama membentuk Dewan Menteri (*Ministerraad*) yang diketuai oleh Perdana Menteri (*Minister President*). Setiap Menteri memimpin suatu Kementerian (Departemen) dan pada setiap Kementerian dapat diangkat seorang sekretaris negara (*staatssecretaris*). Parlemen Negara Belanda (*Staten General*) merupakan perwakilan seluruh rakyat Belanda. Parlemen Belanda terdiri atas 2 kamar. Kamar Pertama (*Eerste Kamer*) terdiri atas 75 anggota, kamar Kedua (*Tweede Kamer*) terdiri atas 150 anggota. Anggota Parlemen Belanda dipilih untuk masa jabatan 4 tahun sekali melalui pemilihan umum. Parlemen bersama-sama Ratu Belanda dan para Menteri merupakan pemegang kekuasaan legislatif. Adapun Ratu bersama para Menteri memegang kekuasaan eksekutif. Apabila diperbandingkan keadaan lembaga pemerintahan yang ada di negara Indonesia dan Belanda dapat dikemukakan dalam tabel sebagai berikut.

**Tabel 3.1 Perbandingan Keadaan Lembaga Pemerintahan di Indonesia dan Belanda**

<b>No</b>	<b>Indonesia</b>	<b>Belanda</b>
1	Negara Kesatuan yang berbentuk Republik	Negara Monarkhi Konstitusional
2	Pemegang kekuasaan tertinggi adalah Presiden	Pemegang kekuasaan tertinggi adalah Ratu
2	Pemerintahan dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden yang dibantu oleh para Menteri Negara	Pemerintahan dijalankan oleh Perdana Menteri dan para Menteri yang dibentuk oleh Ratu
3	Presiden bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	Perdana Menteri beserta para Menteri bertanggung jawab kepada Parlemen
4	DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat dan dipilih secara langsung oleh rakyat untuk masa jabatan 5 tahun	Parlemen Belanda ( <i>Staten General</i> ) merupakan perwakilan rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat setiap 4 tahun sekali

**Sumber: Dokumen Penelitian Perbandingan Konsep AUPB dalam Hukum Administrasi Negara dan Belanda**

Berdasarkan paparan tabel di muka dapat dikemukakan perbedaan antara bentuk negara Indonesia dan Belanda. Indonesia merupakan negara Kesatuan yang berbentuk Republik, sehingga kepala negaranya adalah seorang Presiden. Adapun Belanda merupakan Negara Monarkhi Konstitusional sehingga kepala negara dipegang oleh seorang Raja/Ratu. Di Indonesia lembaga pemerintahan dalam arti eksekutif atau sering juga dikenal dengan istilah lembaga pemerintahan dalam arti sempit dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden dan dibantu oleh para Menteri. Adapun di Belanda lembaga pemerintahan dalam arti eksekutif dijalankan oleh Perdana Menteri beserta para Menteri yang diangkat oleh Ratu. Di Indonesia Presiden bertanggung jawab kepada DPR yang dipilih oleh rakyat setiap lima (5) tahun sekali. Adapun di Belanda Perdana Menteri dan para Menteri bertanggung jawab pada Parlemen yang juga dipilih oleh rakyat setiap empat (4) tahun sekali.

Persamaan antara Indonesia dan Belanda yakni bahwa keduanya sama-sama lebih mengedepankan Konstitusi secara tertulis sebagai hukum dasar yang di dalamnya mengatur dasar-dasar ketatanegaraannya. Di samping itu karena faktor sejarah (Indonesia merupakan bekas jajahan Belanda), maka keduanya lebih mengedepankan sistem hukum “*Civil Law*” atau sistem hukum “*Eropa Kontinental*”. Karakteristik sistem “*Civil Law*” yakni adanya kodifikasi hukum, hakim tidak terikat pada preseden sehingga undang-undang menjadi sumber hukum yang utama, dan sistem peradilan bersifat inkuisitorial<sup>104</sup>. Berbeda dengan sistem hukum “*Anglo Saxon*” yang lebih mengedepankan hukum preseden sebagai sumber hukum.

## **B. PEMBENTUKAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DI INDONESIA DAN BELANDA**

Pembentukan hukum yang dimaksudkan dalam buku ini adalah pembentukan hukum tertulis. Hal ini dikarenakan sebagaimana telah dijelaskan pada bagian terdahulu bahwa Indonesia dan Belanda lebih mengedepankan hukum tertulis dibandingkan dengan hukum tidak tertulis. Secara formal supaya hukum tertulis tersebut dapat mengikat umum maka harus dibuat oleh lembaga yang berwenang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 yang telah diamandemen badan pembentuk undang-undang di Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Undang-undang yang dimaksudkan di sini adalah undang-undang dalam arti formil, yaitu undang-undang yang dibentuk oleh badan legislatif, yakni DPR bersama Presiden. Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Di dalam undang-undang yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia<sup>105</sup> dinyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Indonesia adalah UUD NRI Tahun 1945. Setelah UUD NRI Tahun 1945 urutan dibawahnya adalah Undang-Undang/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan-peraturan di bawahnya. Keseluruhan peraturan perundang-undangan di Indonesia ini sering dikenal dengan undang-undang dalam arti materiil atau undang-undang dalam arti luas. Berkaitan dengan hal tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa yang dimaksud dengan undang-undang dalam arti yang

---

<sup>104</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, Edisi 1 Cet. 3, 2009, hlm. 286

<sup>105</sup> Lihat UU No 12 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

luas atau sering juga disebut dengan undang-undang dalam arti materiil yakni adalah keseluruhan aturan hukum tertulis di Indonesia. Adapun yang dimaksud dengan undang-undang dalam arti yang sempit atau undang-undang dalam arti formil adalah setiap keputusan pemerintah yang mengikat umum dan dibuat oleh lembaga legislatif<sup>106</sup>. Di Indonesia undang-undang dalam arti formil ini dibuat oleh DPR bersama Presiden dalam bentuk Undang-Undang (UU). Sebagai contoh UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Di dalam ketentuan Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang sampai sekarang ini masih berlaku di Indonesia ditentukan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia;
3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Ketentuan dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan tersebut senada dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan aturan tersebut terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;

---

<sup>106</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, 1999, hlm 79-80. Lihat juga Eny Kusdarini, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara,.....Op.Cit*, hlm. 54-58

6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 adalah mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota atau nama lainnya, adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Hal ini diatur di dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Mengenai siklus hukum proses pembentukan undang-undang dalam arti formil yang diajukan oleh pemerintah dibagi 3 tahapan. **Pertama** tahap pra legislasi yang diawali dengan kegiatan perencanaan, pengkajian, penelitian, dan penyusunan Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang, dilanjutkan dengan pengajuan permohonan izin Prakarsa Penyusunan Rancangan Undang Undang kepada Presiden, Perancangan Rancangan Undang-Undang, dan penyampaian Surat Amanat Presiden terhadap Rancangan Undang-Undang tersebut oleh Presiden kepada Pimpinan DPR. **Kedua**, tahap legislasi, dilakukan pembahasan dan persetujuan Rancangan Undang Undang oleh DPR, pengesahan Rancangan Undang Undang oleh Presiden, dan pengundangan di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberi nomor urut dan tahunnya terhadap Rancangan Undang Undang tersebut sehingga menjadi Undang ndang oleh menteri Sekretaris Negara. **Ketiga**, tahap pasca legislasi, Undang Undang tersebut akan disosialisasikan atau disuluhkan kepada masyarakat, diterapkan atau ditegakkan juga akan dilakukan *toetsing* atau harmonisasi atau dinilai ulang sehingga ada kemungkinan undang-undang tersebut akan dinilai ulang dan ada kemungkinan undang-undang tersebut akan ditinjau kembali untuk diperbaharui atau diamandemen.

Adapun materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang, berdasarkan ketentuan Pasal 10 UU Nomor 12 Tahun 11, adalah berisi:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau;
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Berkaitan dengan materi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang yang kewenangan pembuatannya ada pada Presiden, Pasal 11 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang sama dengan materi muatan Undang Undang. Adapun materi muatan Peraturan Pemerintah yang dibuat oleh pemerintah sendiri tidak bersama dengan DPR, berisi materi untuk menjalankan undang undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Presiden yang kewenangan pembuatannya ada pada Presiden, berdasarkan ketentuan Pasal 13 berisi materi yang diperintahkan oleh Undang Undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Adapun materi muatan Peraturan daerah provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibuat oleh Pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD berdasarkan ketentuan Pasal 14 adalah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan dokumen dari BPHN<sup>107</sup> istilah “*wet*” di Negara Belanda. mempunyai arti formil maupun arti materiil. Di Indonesia istilah ini dikenal dengan istilah “undang-undang”. “*Wet*” dalam arti formil adalah semua produk hukum yang dibuat oleh pemerintah (*The King and the Ministers*) bersama-sama *staten general* (Parlemen) menurut prosedur yang ditentukan dalam Pasal 81 *Grondwet* yang diamandemen tahun 2008, Pemerintah bersama *staten general* ini juga disebut *formele wetgever* atau pembuat undang-undang formil. *Grondwet* tidak hanya memberikan wewenang membuat peraturan kepada *formele wetgever* (pemerintah bersama parlemen) saja. Akan tetapi kepada organ pemerintah lainnya juga diberikan wewenang untuk membuat wet dalam arti materiil. *Wet* dalam arti materiil ini adalah semua peraturan perundang-undangan yang dibuat, baik oleh *formele wetgever* (pemerintah bersama *staten general*) selaku badan legislatif maupun peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah saja yang isinya mengikat umum.

---

<sup>107</sup> Roseno Harjowidigdo, *Wetgevingsleer Di Negara Belanda dan Perkembangan Undang-Undang Saat Ini Di Indonesia*. Jakarta: BPHN, 2004, hlm. 3-6.

Mengikat umum di sini diartikan bahwa peraturan tersebut tidak hanya berlaku untuk suatu hal tertentu dan berlaku untuk orang tertentu melainkan *wet* tersebut berlaku untuk umum tidak dibatasi berlakunya untuk orang-orang tertentu. Berlainan dengan *beschikking* (keputusan/ketetapan) yang hanya berlaku untuk orang-orang tertentu yang sudah disebut dalam *beschikking*. Di Belanda tidak semua *wet* dalam arti formil merupakan *wet* dalam arti materiil. Sebagai contoh ketentuan dalam *Grondwet* yang mengatur tentang pemberian izin untuk menikah bagi raja atau putra mahkota. Dalam pembuatan hukum, pemerintah juga berhak membuat peraturan perundang-undangan yang dibuat sendiri tanpa keterlibatan parlemen. Peraturan ini sering disebut *algemene maatregel van bestuur* (ambv). *Ambv* ditetapkan dengan *Koninklijk Besluit* (KB). KB yang mengikat umum disebut *Groot KB*, Adapun KB yang hanya berlaku untuk orang tertentu atau hal tertentu saja dan hanya berlaku satu kali (*einmalig*) disebut *Klein KB*. Contoh *Klein KB* adalah KB yang mengangkat Walikota. Peraturan perundang-undangan di negara Belanda, selain *Grondwet* sebagai undang-undang dasar juga dikenal adanya *wet* dalam arti materiil dan *wet* dalam arti formil. Selain itu juga dikenal *Groot Koninklijk Besluit* dan *Klein Koninklijk Besluit* dan juga terdapat *ministeriele verordening*, yaitu peraturan yang dibuat oleh menteri berdasarkan delegasi yang diperintahkan oleh *wet*. Ada juga bentuk hukum yang dikeluarkan oleh Menteri yang disebut dengan *ministeriele beschikking* yang isinya mengikat umum tidak berlaku secara individual sebagaimana sebuah keputusan atau ketetapan (*beschikking*).

Di negara Belanda juga dikenal “delegasi peraturan perundang-undangan”, di mana pembuat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi memberikan wewenang kepada pembuat peraturan yang lebih rendah, semisal pembuat *Grondwet* memberikan wewenang untuk membuat *wet* kepada badan legislatif. Kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan diatribusikan atau diserahkan baik berdasarkan *Gronwet* maupun *wet* dalam arti formil. Berdasarkan atribusi, kewenangan membuat peraturan perundang-undangan dapat terjadi atas dasar delegasi, apabila suatu organ menyerahkan kewenangan yang oleh *Grondwet* diserahkan atau diatribusikan kepada orang lain. Delegasi ini diperkenankan sepanjang *Grondwet* atau *wet* dalam arti formil dengan tegas memberikan kewenangan untuk itu.

### C. PERKEMBANGAN KONSEP AUPB DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA INDONESIA

Konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) di Indonesia merupakan terjemahan dari *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* dari Negara Belanda. Konsep ini pada awalnya berisikan pedoman yang harus digunakan oleh alat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya dan juga harus digunakan oleh hakim (administrasi/tata usaha negara) untuk menguji keabsahan perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat administrasi negara yang disengketakan melalui pengadilan<sup>108</sup> Perkembangan selanjutnya konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak hanya diberlakukan untuk badan-badan atau lembaga-lembaga eksekutif dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan sebagai pelayan publik di negara-negara yang menganut paham *welfare state* dan lembaga yudikatif untuk menilai apakah tindakan-tindakan badan-badan pemerintahan tersebut sudah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pada perkembangan selanjutnya terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) asas-asas ini semestinya tidak hanya dikaitkan dengan kekuasaan pemerintahan (*eksekutif*) yang dijalankan oleh alat administrasi negara. Asas ini juga diberlakukan untuk cabang-cabang kekuasaan lainnya seperti pembentuk undang-undang (*legislatif*) dan kekuasaan penegakan hukum (*yudicatif*). Bahkan menurut Henk Addink<sup>109</sup> tata pemerintahan yang baik bisa dianggap sebagai salah satu dari tiga dasar landasan negara modern, di mana perkembangan masing-masing landasan tersebut di mulai dari sejarah yang berbeda dan hal ini seringkali dikaitkan dengan perkembangan negara dan ketiganya saat ini masih mengalami perkembangan. Ketiga landasan tersebut adalah penegakan hukum, demokrasi, dan tata pemerintahan yang baik sebagaimana telah diuraikan pada bab terdahulu. Bahkan pada saat ini konsep AUPB sering dihubungkan juga dengan perkembangan konsep *Good Governance* (kepemerintahan yang baik)<sup>110</sup>. *Good Governance* dapat dilihat sebagai kata-kata atau istilah biasa yaitu pemerintahan yang baik. Namun juga digunakan sebagai sebuah label konsep, khususnya pada konsep AUPB (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik) dan *Good Governance*. Pada perkembangannya penerapan prinsip-prinsip konsep *Good Governance* kemudian agak bergeser ke

<sup>108</sup> Safri Nugraha dkk, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: BPHN, 2007

<sup>109</sup> Henk Addink, *et.al.*,..... *Op.Cit.*, pada bagian 1.1

<sup>110</sup> Safri Nugraha dkk. *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: BPHN Departemen Hukum dan HAM RI. 2007.

arah atau diperkaya oleh penerapan berbagai prinsip manajemen yang diadvokasi sejak manajemen klasik, manajemen berdasar *Human behaviour*, manajemen berdasarkan lingkungan sampai dengan manajemen yang paling modern. Istilah *Good Governance* secara berangsur menjadi populer baik di kalangan pemerintahan, swasta maupun masyarakat secara umum. Di Indonesia istilah ini secara umum diterjemahkan dengan pemerintahan yang baik. Meskipun ada beberapa kalangan yang konsisten menggunakan istilah aslinya, karena memandang luasnya dimensi *governance* yang tidak bisa direduksi hanya menjadi pemerintah semata. Istilah *Good Governance* pertama kali dipopulerkan oleh lembaga dana internasional pada tahun 1980 an seperti World Bank, UNDP dan IMF dalam rangka menjaga dan menjamin kelangsungan dana bantuan yang diberikan kepada negara-negara sasaran bantuan. Pada dasarnya badan-badan internasional ini berpandangan bahwa setiap bantuan internasional untuk pembangunan di negara-negara dunia, terutama negara berkembang sulit berhasil tanpa adanya *Good Governance* di negara sasaran tersebut. *Good Governance* kemudian menjadi isu sentral dalam hubungan lembaga-lembaga multilateral tersebut dengan negara sasaran.

Safri Nugraha dkk, menyatakan bahwa penerapan konsep *Good Governance* pada hakikatnya dimaksudkan untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang solid, efisien dan efektif. Dalam konsep "*Good Governance*" terkandung makna ditinggalkannya monopoli Pemerintah, dan diikembangkannya *partnership* pengelolaan negara antar sektor publik, yaitu oleh: 1) Negara/Pemerintah, dengan b) swasta dan c) masyarakat. Jadi, *Good Governance* ditandai dengan hubungan yang sinergis dan konstruktif antara ketiga pihak tersebut, yang oleh kalangan pakar disebut sebagai pilar-pilar *Good Governance*. Dalam sistem pemerintahan yang baik, sinergi tersebut mengusung prasyarat nilai-nilai dasar atau prinsip yang bersifat universal maupun kondisional. Karakteristik universal meliputi antara lain meliputi supremasi hukum, transparansi, profesionalitas, partisipasi, sensitivitas, dan akuntabilitas. Adapun karakteristik kondisional nasional disesuaikan dengan kultur masyarakat di suatu negara. Perpaduan antara karakteristik tersebut, dalam konteks Indonesia antara lain disebut sebagai asas-asas penyelenggaraan negara, yang terdiri atas asas: (1) kepastian hukum; (2) kepentingan umum; (3) keterbukaan; (4) proporsionalitas; (5) profesionalitas; dan (6) akuntabilitas<sup>111</sup>. AUPB secara prinsipil identik dengan nilai-nilai dasar *Good Governance*. Meski demikian, terdapat perbedaan di antara keduanya yang terletak pada *sequen* kehadirannya. Kalau prinsip-prinsip *Good*

---

<sup>111</sup> *Ibid*, hlm. 10-11

*Governance* menjadi prasyarat bagi terciptanya tata pengelolaan negara yang sinergik dan konstruktif, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik/AUPB merupakan prasyarat bagi terwujud/terformulasikannya Keputusan Administrasi Negara termasuk terwujudnya kebijakan publik/peraturan perundang-undangan yang baik. Dengan demikian, tantangannya adalah bagaimana keberadaan prinsip-prinsip *Good Governance* diakui secara yuridis formal, agar memiliki kekuatan hukum secara formal.

Berkaitan dengan tulisan di muka dapat dikemukakan bahwa konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik pada awalnya berisikan pedoman yang harus digunakan oleh alat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya dan juga harus digunakan oleh hakim (administrasi/tata usaha negara) untuk menguji keabsahan perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat administrasi negara yang disengketakan melalui pengadilan. Dalam perkembangan selanjutnya asas ini juga tidak hanya berlaku untuk alat administrasi negara di lingkup eksekutif dan dipakai oleh hakim untuk menilai tindakan alat pemerintah di bidang eksekutif dalam menjalankan tugasnya. Namun demikian dipakai juga sebagai pedoman dan merupakan aturan hukum tertulis yang harus dipatuhi oleh aparat di bidang eksekuti, legislatif, dan juga yudikatif dalam melaksanakan tugasnya.

Seiring berkembangnya konsep *Good Governance*, asas-asas umum pemerintahan yang baik yang merupakan pengembangan dari asas-asas umum pemerintahan yang baik juga diberlakukan bagi sektor swasta dan masyarakat. Hal ini dikarenakan pada dasarnya wujud *Good Governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Ada tiga aktor yang terkait di dalam konsep *governance*, yakni negara, sektor swasta dan masyarakat. Adapun yang dimaksudkan dengan *Good Governance* adalah hubungan sinergis dan konstruktif antara ketiga sektor tersebut. Dengan demikian, yang disebut dengan *Good Governance* sesungguhnya adalah koordinasi bahkan sinergis kepengelolaan yang baik antara *governance* di sektor publik (pemerintahan) dengan *governance* di sektor masyarakat, terutama swasta, sehingga dapat dihasilkan transaksional *output* melalui mekanisme pasar yang paling ekonomis dari kegiatan masyarakat. Oleh karena itu, dalam *Good Governance* tidak saja dituntut suatu birokrasi publik yang efisien dan efektif, melainkan juga *good governance* pada sektor swasta yang efisien dan kompetitif.

Meskipun konsep AUPB di Indonesia sebetulnya mulai diperkenalkan pada tahun 1953 melalui buku **G.A.van Poelje** yang diterjemahkan oleh B. Mang

Reng Say yang berjudul “*Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan*”, namun pada waktu itu belum banyak mendapat perhatian di lingkungan para ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia. Baru pada tahun 1978 mulai diperhatikan di lingkungan ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia tatkala **Crince Le Roy** seorang ahli Hukum Administrasi Belanda, memberikan kuliahnya pada Penataran Lanjutan Hukum Tata Usaha Negara/Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga<sup>112</sup>. **Crince Le Roy** menyetengahkan 11 butir asas-asas umum pemerintahan yang baik yang merupakan terjemahan dari *algemene beginselen van behoerlijk bestuur* yang sudah diterima di lingkungan ilmu Hukum Administrasi Negara Belanda<sup>113</sup>. Sebelas (11) asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut adalah asas:

1. Kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
4. Bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
6. Jangan mencampurkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of annulled decision*); dan
11. Perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*).

Kesebelas asas yang dikemukakan oleh **Crince Le Roy** tersebut di Indonesia oleh **Kuntjoro Purbopranoto** disebarluaskan dan dikembangkan menjadi 13 asas-asas umum pemerintahan yang baik<sup>114</sup>, yakni asas:

---

<sup>112</sup> SF Marbun, SF. Marbun. *Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak,.....Op.Cit.* hlm. 166-168

<sup>113</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi*, 1993, hlm. 275. Pada waktu Crince Le Roy menguraikan asas-asas tersebut masih berdasarkan yurisprudensi peradilan biasa. Hal ini dikarenakan pada waktu itu *Wet AROB* baru mulai berperan, sehingga asas-asas tersebut bukan berasal dari yurisprudensi AROB. Menurut Philipus M. Hadjondkk, sebetulnya tidak ada daftar khusus untuk jumlah asas tersebut dikarenakan asas-asas tersebut merupakan “*levendebeginselen*” yang berkembang dalam praktik melalui putusan peradilan.

<sup>114</sup> *Ibid*, hlm. 274-275

1. Kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
4. Bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
6. Jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misure of competence*);
7. Permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of annulled decicion*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*);
12. Kebijaksanaan (*principle of sapientia*); dan
13. Penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas kepastian hukum, menghendaki dihormatinya hak-hak hukum yang diperoleh warga berdasarkan suatu keputusan/ketetapan kebijakan sehingga tercipta stabilitas hukum, dalam arti suatu keputusan yang telah dikeluarkan negara/organisasi harus berisi kepastian dan tidak begitu mudah untuk dicabut kembali. Pada dasarnya setiap keputusan/ketetapan administrasi negara harus dianggap benar menurut hukum karena itu harus dapat dilaksanakan demi kepastian hukum selama belum dibuktikan sebaliknya. Pada dasarnya asas ini menentang berlakunya daya surut atau penarikan kembali suatu keputusan yang merugikan pihak yang berkepentingan, kecuali dalam hal<sup>115</sup>:

1. Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu ketetapan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat;
2. Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin, bila ketetapan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang berkepentingan;
3. Demikian pula penarikan kembali atau perubahan mungkin, bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar

---

<sup>115</sup> *Ibid*, hlm. 268

atau tidak lengkap, telah ikut menyebabkan terjadinya ketetapan yang keliru; penarikan kembali atau perubahan mungkin, bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu ketetapan yang menguntungkan, tidak ditaati. Dalam hal ini dikatakan ada penarikan kembali sebagai *sanksi*.

Asas keseimbangan, menghendaki adanya keseimbangan yang wajar, apabila dalam keputusan memuat pemberian sanksi, maka sanksi tersebut hendaknya seimbang dengan kesalahannya. Asas ini bertolak dari ajaran keseimbangan antara hak dan kewajiban yang pada hakikatnya menghendaki terciptanya keadilan menuju kehidupan yang damai.

Asas kesamaan dalam mengambil keputusan, menghendaki suatu keputusan/kebijakan dalam menghadapi kasus/fakta yang sama harus mengambil tindakan yang sama (tidak diskriminatif). Terhadap kasus yang hampir sama juga diambil keputusan yang hampir sama. Seharusnya keputusan/ketetapan yang dikeluarkan oleh alat administrasi negara tidak boleh saling bertentangan atau berlawanan.

Asas bertindak cermat, menghendaki sikap pengambil keputusan senantiasa bertindak hati-hati. Pengambil keputusan harus selalu mempertimbangkan secara komprehensif seluruh aspek dari materi keputusan, agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Administrasi negara harus bertindak dengan teliti di dalam melaksanakan tugasnya, terutama di dalam melakukan perbuatan hukum karena perbuatan ini akan menimbulkan akibat hukum. Asas ini juga menghendaki agar administrasi negara atau badan pemerintahan sebelum mengambil suatu keputusan atau ketetapan, sebaiknya meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang menjadi pertimbangan dalam mengambil sebuah keputusan. Dalam pengambilan keputusan ini dapat pula mensyaratkan agar yang berkepentingan didengar pula pendapatnya sebelum mereka mendapatkan suatu keputusan yang merugikan dirinya. Keputusan-keputusan tentang pelanggaran disiplin pegawai asas kecermatan menghendaki bahwa pejabat-pejabat pemerintah dalam menjatuhkan putusan harus membuat berita acara atau laporan tentang hal-hal yang diperlukan dengan cermat. Perlu juga didengar nasihat-nasihat dari para ahli. Namun demikian nasehat itu tidak boleh diambil begitu saja, karena pada dasarnya badan/pejabat pemerintah tidak dapat berlindung dari nasihat itu. Hal ini disebabkan karena keputusan itu harus dapat dipertanggungjawabkan sendiri oleh pejabat yang bersangkutan. Secara umum dapat dikatakan bahwa

bila suatu nasihat kurang sempurna, dan hal itu dipakai sebagai dasar keluarnya sebuah keputusan maka dapat dikatakan bahwa keputusan tadi dikeluarkan dengan tidak cermat<sup>116</sup>.

Asas motivasi untuk setiap keputusan, menghendaki bahwa setiap pengambilan keputusan/ketetapan harus berdasarkan atas alasan yang jelas, benar dan adil sehingga masyarakat yang tidak dapat menerima dapat melakukan kontrol, mengajukan argumen yang tepat untuk naik banding guna memperoleh keadilan. Motivasi atau alasan dalam pengambilan keputusan/ketetapan yang dipakai sebagai dasar pertimbangan harus benar dan jelas, sehingga adanya asas ini diharapkan dapat membuat pihak yang dikenai keputusan memperoleh pengertian yang cukup jelas tentang keputusan yang dijatuhkan kepadanya. Asas ini mensyaratkan bahwa suatu keputusan harus didukung oleh alasan-alasan yang menjadi dasar dari dikeluarkannya sebuah keputusan. Alasan yang dibuat harus rasional (masuk akal) dan yang berkepentingan berhak untuk mengetahui alasan-alasan tersebut. Untuk memenuhi asas ini harus dicantumkan pula dasar fakta yang teguh yang dipakai sebagai dasar dalam pembuatan keputusan. Di samping itu juga harus diberikan alasan yang cukup mendukung dan cukup meyakinkan karena apabila tidak dilakukan, hal ini dapat mengakibatkan keputusan yang diambil mejadi cacat dalam pemberian alasan dari dikeluarkannya sebuah keputusan<sup>117</sup>

Asas jangan mencampuradukkan kewenangan, menghendaki agar dalam pengambilan keputusan seorang pejabat/instansi didasarkan pada kewenangan yang diberikan negara kepadanya, serta digunakan sesuai dengan maksud diberikannya kewenangan tersebut. Disebut juga dengan asas larangan "*détournement de pouvoir*" atau larangan bertindak sewenang-wenang. Suatu wewenang tidak boleh digunakan untuk tujuan lain dari diberikannya wewenang tersebut. Biasanya penyalahgunaan wewenang juga akan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan<sup>118</sup>

Asas permainan yang layak, menghendaki bahwa aparat pemerintah atau administrasi negara memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar dan adil. Penerapan asas ini menghendaki agar warga masyarakat dapat memperoleh kesempatan yang luas untuk menuntut kebenaran dan keadilan. Asas keadilan atau kewajaran, mengharuskan administrasi negara dalam mengambil keputusan tidak boleh

---

<sup>116</sup> *Ibid*, hlm. 269-270

<sup>117</sup> *Ibid*, hlm. 270-272

<sup>118</sup> *Ibid*, hlm. 272

melampaui batas keadilan dan kewajaran. Tindakannya tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang atau tidak layak. Asas ini menuntut ditegakkannya aturan hukum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh administrasi negara. Asas menanggapi pengharapan yang wajar, mengharuskan aparat pemerintah/administrasi negara dalam melakukan perbuatannya terutama perbuatan yang menimbulkan akibat hukum selalu memperhatikan harapan-harapan yang wajar dalam masyarakat. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, menghendaki bahwa terhadap suatu keputusan yang batal atau dibatalkan oleh lembaga banding atau oleh pengadilan, maka akibat dari keputusan yang batal atau dibatalkan tadi harus ditiadakan. Oleh karena itu, asas ini menghendaki agar administrasi negara harus menerima resiko untuk mengembalikan hak-hak dari pihak-pihak yang dirugikan oleh perbuatannya.

Sebetulnya secara historis Indonesia telah mengalami perkembangan dalam pengelolaan pemerintahannya sejak tahun 1945 setelah memproklamkan diri sebagai sebuah negara yang merdeka. Berbagai faktor seperti politik, budaya, sosial, ekonomi, dan lain-lain telah mewarnai perkembangan pemerintahan, termasuk faktor-faktor untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia. Berbagai faktor itulah, yang menyebabkan belum berkembangnya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kurun waktu Indonesia merdeka sampai dengan tahun 1970 an walaupun asas-asas tersebut sudah diperkenalkan oleh G.A.van Poelje pada tahun 1953, dan baru pada tahun 1978 mulai mendapatkan perhatian dari ahli Hukum Administrasi Negara setelah diperkenalkan oleh Crinca Le Roy. Setelah dikaji, walaupun di Indonesia asas-asas umum pemerintahan yang baik telah diperkenalkan oleh Crinca Le Roy pada tahun 1978 dan telah diterima oleh para ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia namun belum banyak yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini bisa dipahami mengingat pada waktu itu Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang di dalam memegang tampuk pemerintahan pada saat itu bersifat otoriter. Berbeda pada masa pemerintahan Presiden Habibie yang bersifat demokratis. Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 diperbaiki dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-undang ini merupakan perubahan pertama (kesatu) atas Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang tersebut merubah ketentuan undang-undang yang lama, dinyatakan di sana bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan

gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, yakni disamping Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (lihat ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004. Penjelasan Pasal 53 ayat (2), di antaranya menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” adalah meliputi asas: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan asas akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Walaupun demikian karena asas-asas ini merupakan ketentuan hukum tidak tertulis yang selalu berkembang dalam masyarakat hakim-hakim Peradilan Tata Usaha Negara di dalam menjatuhkan putusannya tidak terikat pada enam (6) asas tersebut. Hal ini juga telah dibuktikan pada saat peneliti melakukan penelitian tentang “Identifikasi gugatan asas-asas umum pemerintahan yang baik melalui PTUN Yogyakarta” salah seorang hakim PTUN Yogyakarta menyatakan bahwa hakim dalam memberikan putusannya tidak hanya terikat oleh asas-asas yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme namun bertumpu juga pada asas-asas yang lain yang telah dikembangkan dalam Hukum Administrasi Negara oleh para ahli.

Sebelum dikeluarkannya UU Administrasi Pemerintahan pada tahun 2014, permasalahan mendasar dari kondisi objektif yang ada, Indonesia baru memiliki Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang merupakan hukum formal (acara) dan belum memiliki hukum materiil (substansif), yang merupakan landasan pijakan bagi hakim PTUN dalam menetapkan keputusan Peradilan Tata Usaha Negara.

Namun demikian sejak tahun 2004, pemerintah memprakarsai penyusunan hukum materiil, yaitu Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan (RUU AP). Undang-undang tersebut direncanakan menjadi satu sistem hukum administrasi, yang kedudukannya dalam sistem hukum Indonesia sebagai bagian dari Hukum Administrasi Negara Umum. Apabila Indonesia telah memiliki hukum materiil dan hukum formal dalam sistem hukum administrasi, maka keduanya akan menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). RUU Administrasi Pemerintahan ini dimaksudkan sebagai

instrumen untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan pemerintahan, serta menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan dan efisien. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dimaksudkan untuk penerapan instrumen hukum terhadap tindakan pelanggaran, menghilangkan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme sejak dari hambatan sebelum tindakan dan keputusan pemerintahan itu ditetapkan, memperkuat penegakkan hukum, memperbaiki perlindungan hukum kepada masyarakat melalui kontrol dengan melibatkan masyarakat untuk didengar, diperhatikan pendapatnya, dan tidak merugikan masyarakat, serta pemberian kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan upaya administratif dan banding melalui gugatan dan banding ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Akhirnya pada tahun 2014 RUU Administrasi Pemerintahan berhasil diundangkan menjadi UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sejak saat itu Indonesia mempunyai undang-undang yang secara formal mengatur tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memang tidak mengatur hal-hal teknis manajerial dalam penyediaan administrasi pemerintahan. Akan tetapi memuat aturan-aturan umum yang dapat mengikat secara hukum dan membatasi para penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan kewenangan dan keputusannya. Selama ini, penetapan dan tindakan pejabat penyelenggara administrasi pemerintahan lebih didasari oleh kekuasaan yang melekat pada kewenangan yang bersangkutan sebagai pejabat pemerintah. Implikasi yang dirasakan pejabat pemerintah lebih aman menggunakan diskresi dalam penetapan keputusan dan kebijakannya, walaupun individu dan warganegara sebagai pemilik kedaulatan sering diperlakukan secara tidak adil, tidak ada kepastian hukum, merugikan individu/masyarakat, dan lain-lain. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersahabat, bersih dan berwibawa, diperlukan dasar hukum yang kuat dan diatur dengan Undang-Undang. Undang-undang Administrasi Pemerintahan menjadi dasar hukum setiap pejabat pemerintahan dalam menetapkan tindakan keputusan pemerintahan. Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan ini merupakan transformasi dan konkretisasi AUPB ke dalam norma hukum yang mengikat.

Dasar pertimbangan dibuatnya UU Administrasi Pemerintahan adalah untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, sehingga penggunaan wewenang badan atau pejabat pemerintahan tidak hanya dituntut berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, akan tetapi juga mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Alasan lain yakni, untuk

menyelesaikan persoalan yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka instrumen hukum Administrasi Pemerintahan akan menjadi solusi terdepan sehingga memberikan perlindungan hukum baik pada masyarakat maupun bagi Pejabat Pemerintahan. Di samping itu juga untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya di lingkungan Pejabat Pemerintahan diharapkan ketentuan dalam RUU ini menjadi prasarat yang dibutuhkan guna mendasari Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Adapun tujuan dari dikeluarkannya Undang-undang ini adalah untuk:

- a. Menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi pemerintahan;
- b. Menciptakan kepastian hukum;
- c. Mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang;
- d. Menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
- e. Memberikan perlindungan kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan;
- f. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan, menerapkan AUPB; dan
- g. Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Pasal 5 UU Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa penyelenggaraan administrasi Pemerintahan berdasarkan asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketentuan Pasal 10 ayat menyatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang dimaksudkan di sini adalah asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik. Ketentuan Pasal 10 ayat (2) menyatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya diluar sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Ketentuan dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, akan menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan sebagai upaya untuk: (1) mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), (2) memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) secara preventif yaitu sejak perencanaan dan saat pembuatan atau tindakan atau keputusan pejabat administrasi pemerintahan. Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

junto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 merupakan hukum formal, dan nantinya jika diundangkan dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjadi hukum materiil (selama ini belum ada). Oleh karena itu, diharapkan pada masa yang akan datang dengan diundangkan dan disahkannya RUU Administrasi Pemerintahan ini dapat memperbaiki sistem penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan dan dapat mempengaruhi secara proaktif proses dan prosedur Administrasi Pemerintahan. Di samping itu juga mencegah terjadinya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien, dan juga dapat membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap dan pola tindak pejabat Administrasi Pemerintahan yang lebih demokratis, objektif serta profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum di dalam masyarakat.

#### **D. PERKEMBANGAN KONSEP AUPB DALAM HUKUM ADMINISTRASI BELANDA**

Di dalam literatur hukum Belanda perkembangan AUPB sebetulnya sudah dimulai sejak Leydesdorff melakukan penelitian terhadap penerapan norma-norma hukum administrasi negara yang tidak tertulis pada tahun 1917. Penelitian tersebut dituangkan dalam bentuk Laporan Ketentuan Umum Hukum Administrasi dengan menyarankan perlunya kodifikasi terhadap norma hukum tidak tertulis. Di dalam penelitian itu Leydesdorff menemukan berbagai keputusan yang menerapkan norma-norma hukum tidak tertulis, yakni<sup>119</sup>:

1. Suatu wewenang yang tidak sah tidak boleh digunakan untuk menarik wewenang yang sah dari penguasa lainnya;
2. Pelaksanaan wewenang majelis yang sah menjadi tidak adil apabila pelaksanaan wewenang hukum publik yang lebih tinggi dilalaikan;
3. Kepentingan yang sama harus mendapat pengakuan yang sama secara hukum;
4. Pada kepentingan yang sama tidak boleh diutamakan kepentingan pihak tertentu, sementara kepentingan pihak lainnya lebih diutamakan;
5. Pemberian wewenang dispensasi tidak boleh menyebabkan hilangnya kepastian hukum;

---

<sup>119</sup> SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak,.....* Op.Cit, hlm. 151-153

6. Tak seorangpun tidak boleh dikecewakan harapannya untuk memperoleh keadilan kecuali karena alasan yang sangat mendesak untuk kepentingan umum;
7. Kepentingan satu pemilik tidak boleh diletakkan di atas kepentingan yang lain;
8. Demi kepentingan negara kepentingan kota praja dikalahkan;
9. Ketentuan-ketentuan yang menimbulkan hak pengecualian hanya boleh diterapkan apabila tidak dapat dielakkan;
10. Pemerintah tidak boleh menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari diberikannya wewenang tersebut;
11. Wewenang hukum harus digunakan sesuai dengan tujuan dari diberikannya wewenang tersebut;
12. Serangan terhadap hak milik tidak diperkenankan lebih dari yang diperlukan;
13. Keputusan suatu kekuasaan tidak boleh mempunyai tujuan untuk membatalkan berlakunya keputusan dari kekuasaan yang lebih tinggi;
14. Apabila terjadi benturan kepentingan maka kepentingan yang satu tidak boleh diutamakan dari kepentingan yang lain; dari yang diperlukan untuk tujuan tersebut;
15. Keputusan kekuasaan yang lebih rendah tidak boleh didahulukan atas keputusan yang masih perlu diambil oleh pihak yang lebih tinggi; dan
16. Hak-hak yang diperoleh tidak boleh dilanggar.

Kemudian pada tahun 1952 temuan Leydesdorff dipertajam oleh Samkalden dan Wiarda dalam Rapat Umum Persatuan Hukum Administrasi pada 30 Mei 1952 dengan mempersiapkan prasarana mengenai isi dan pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik<sup>120</sup>. Wiarda merumuskan lima asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni asas:

1. Permainan yang layak (*fair play*);
2. Ketelitian;
3. Kemurnian tujuan;
4. Keseimbangan; dan
5. Kepastian hukum.

---

<sup>120</sup> *Ibid*, hlm 154

SF Marbun dalam disertasinya<sup>121</sup> menuliskan bahwa ke lima asas yang dikemukakan oleh Wiarda ini diacu oleh H.D. van Wijk untuk merumuskan kriteria pembagian asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi 3 kelompok, yakni:

1. Asas-asas sehubungan dengan proses persiapan dan pembentukan suatu keputusan;
2. Asas-asas yang berkaitan dengan motivasi dan pembentukan suatu keputusan;
3. Asas-asas sehubungan dengan isi suatu keputusan.

Sementara itu van Wijk/Konijnenbelt<sup>122</sup> merinci asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi asas:

1. Penyiapan keputusan yang teliti;
2. *Fair play*;
3. Larangan *detournement de procedur*;
4. Motivasi;
5. Kepastian hukum;
6. Kepastian hukum materi;
7. Kepercayaan;
8. Persamaan;
9. Larangan *detournement de pouvoir*;
10. Keseimbangan;
11. Ketelitian materi; dan
12. Larangan sewenang-wenang (*willikeur a bus de droit*).

Sebagaimana dikemukakan oleh SF Marbun<sup>123</sup>, perkembangan AUPB dalam peraturan perundang-undangan Belanda awalnya dicantumkan dalam Undang undang Peradilan Administrasi Organisasi Perusahaan Tahun 1954, yang mengemukakan bahwa hakim dapat membatalkan suatu keputusan yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketentuan tersebut kemudian banyak diacu oleh berbagai undang-undang lainnya, seperti Undang- Undang Umum Pajak Kerajaan Belanda; Undang-undang Pertimbangan Keputusan administratif; Undang-undang Peradilan Administratif Keputusan Pemerintah, dan berbagai undang-undang lainnya.

---

<sup>121</sup> *Ibid*, hlm 156

<sup>122</sup> *Ibid*, hlm 156-157

<sup>123</sup> *Ibid*, hlm 104

Akhirnya secara tegas asas-asas umum pemerintahan yang baik dicantumkan dalam Wet AROB (*Administrative Rechtspraak Overheidsbeschikkingen*) pada tahun 1976. Pada bulan Juni tahun 1992 pemerintah Belanda (Nederland) mengeluarkan *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau *the General Administrative Law Act* (GALA) yang dibuat untuk mengatur otoritas administratif dan untuk menciptakan hak banding warga ke peradilan administrasi negara. Awb (GALA) dikeluarkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 107 ayat (2) *Grondwet* yang telah diamandemen pada tahun 2008. Pasal 107 ayat (2) *Grondwet* tersebut menyatakan bahwa aturan hukum administrasi umum harus ditetapkan berdasarkan Undang-undang oleh Parlemen. (Awb/GALA) merupakan Hukum Administrasi Umum yang mengatur proses pembuatan keputusan administrasi negara dan menyediakan kerangka kerja untuk perlindungan hukum terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh alat administrasi. Sebagaimana hukum-hukum tertulis lainnya di Belanda, *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau *the General Administrative Law Act* (GALA) setiap periode juga ditinjau kembali disesuaikan dengan keadaan yang ada.

Di dalam GALA ini dimuat asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diderivasikan ke dalam pasal-pasalnya. Sebagai contoh penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalam *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau *the General Administrative Law Act* (GALA), yakni: Asas bertindak cermat atau asas penyiapan keputusan dengan teliti diderifikasikan ke dalam Pasal 3: 2 dengan ketentuan yang menyatakan bahwa pada saat mempersiapkan keputusan (ketetapan) badan harus mengumpulkan pengetahuan yang diperlukan dari fakta-fakta yang relevan untuk dikeluarkannya keputusan. Dimaksudkan dengan badan dalam wet (undang-undang) ini adalah tubuh suatu badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik, dan juga orang lain atau badan yang bertugas untuk otoritas publik.

Asas penyalahgunaan wewenang dituangkan dalam ketentuan Pasal 3: 3 atau *the General Administrative Law Act* (GALA) yang menyatakan bahwa badan (badan tata usaha negara) tidak diperbolehkan menggunakan kekuatan (kekuasaan lain) untuk mengambil keputusan dengan tujuan lain selain yang telah ditentukan. Asas permainan yang layak (*fair play*) diderivikasikan dalam ketentuan Pasal 3: 4. Dikemukakan dalam pasal tersebut bahwa badan tidak boleh mempertimbangkan kepentingan yang terlibat langsung dari dikeluarkannya keputusan. Di samping itu dalam pasal ini juga terkandung asas proporsionalitas. Asas keterbukaan diderifasi dalam ketentuan Pasal 3: 15, Pasal 3: 40; Pasal 3: 43; Pasal 3:41 GALA. Asas prosedur persiapan dalam

pembuatan keputusan diderifikasi pada ketentuan Pasal 3:10, Pasal 3: 11, Pasal 3:12, Pasal 3: 13, Pasal 3: 14, Pasal 3: 15, Pasal 3: 16, Pasal: 17 , dan Pasal 3: 18. Di samping itu asas tentang menanggapi pengharapan yang wajar juga terlihat di dalam ketentuan Pasal 3:15 GALA (Awb).

Asas kehati-hatian juga tampak diderifikasi dalam ketentuan Pasal 2:3, Pasal 3: 2, Pasal 3: 4, Pasal 3: 5, Pasal 3:9. Pasal 4.1.2. Sebagai contoh derifikasi asas ini pada Pasal 2: 3 GALA dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Pihak pemerintah yang berwenang akan meneruskan dokumen-dokumen yang secara nyata muncul dalam kewenangan penguasa pemerintah yang lain hingga penguasa pemerintah terakhir tanpa hambatan, pada saat yang sama memberitahu si pengirim;
2. Pihak yang berwenang segera akan mengembalikan dokumen-dokumen apa saja yang tidak diperlukan untuk ini, dan tidak akan dilewatkan ke pihak administrasi lain.

Pasal 3:2 mengenai pembuatan sebuah keputusan. Ketika membuat sebuah keputusan, pihak pemerintah akan mengumpulkan informasi yang dibutuhkan mengenai fakta-fakta dan kepentingan-kepentingan yang relevan untuk dipertimbangkan. Asas ketepatan dalam mengambil keputusan diderifikasi dalam Pasal 3:9. Asas motivasi (pemberian alasan) pada keputusan yang dikeluarkan diderifikasikan pada ketentuan Pasal 3: 46 sampai dengan ketentuan Pasal 3: 50.

Asas/prinsip menanggapi harapan yang wajar diderifikasi dalam ketentuan Pasal 4:48. Menurut Henk Addink<sup>124</sup> prinsip ini hanya sedikit disusun (dituangkan) dalam undang-undang (Awb). Pasal 4:48 menyatakan bahwa:

1. Sampai dengan jumlah definitif subsidi telah ditentukan, kewenangan administratif dapat menarik keputusan yang menghibahkan subsidi atau merubahnya menjadi kerugian penerima subsidi, apabila:
  - a. kegiatan-kegiatan atau bagian dari kegiatan-kegiatan yang kepada siapa subsidi telah dihibahkan belum terjadi atau tidak akan terjadi;
  - b. penerima subsidi telah gagal memenuhi persyaratan terkait subsidi tersebut;
  - c. penerima subsidi telah memberikan informasi yang salah atau tidak lengkap dan ketetapan tentang informasi yang benar dan lengkap akan

---

<sup>124</sup> Henk Addink, *et. al*, *Sourcebook Human Right.....Op.Cit*, hlm. 28

- atau telah menghasilkan suatu keputusan yang berbeda menyangkut hibah subsidi;
- d. hibah subsidi adalah salah dan penerima subsidi mengetahuinya atau seharusnya sudah tahu, atau
  - e. kewenangan administratif, menerapkan pasal 4: 35.5, meminta agar kondisi di mana dana yang cukup dialokasikan.
2. Penarikan atau pengubahan memiliki pengaruh sampai saatnya ketika subsidi tersebut dihibahkan, setidaknya yang lain memberi keputusan untuk menarik atau merubah subsidi tersebut.

Untuk penerapan asas ini Henk Addink dkk<sup>125</sup> mengemukakan bahwa suatu badan hukum yang berwenang seharusnya memberikan harapan-harapan yang wajar terlihat. Makna dari prinsip ini sangat erat dengan cara-cara di manaharapan-harapan yang wajar tersebut muncul.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik juga diderifikasi dalam Undang Undang Dasar (*Grondwet*) Belanda yang pada tahun 2008 telah diamandemen. Di dalam ketentuan Pasal 1 *Grondwet* juga terkandung asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diserifikasikan di dalamnya yakni asas persamaan. Di samping itu juga asas non diskriminasi. Dinyatakan dalam pasal tersebut bahwa semua orang di Belanda akan diperlakukan sama dalam keadaan yang sama. Diskriminasi berdasarkan agama, kepercayaan, ras atau jenis kelamin, pendapat politik, atau alasan lain tidak diperkenankan. *Grondwet*, memuat secara rinci hak-hak warga negara yang harus dilindungi oleh pemerintah Belanda. Hak-hak fundamental warga diatur dalam bab pertama dari ketentuan pasal 1 sampai dengan ketentuan pasal 23 *Grondwet*. Keberadaan raja dalam ketentuan pasal 24 sampai dengan pasal 41. Adapun bab kedua mengatur tentang kekuasaan eksekutif, bab ketiga mengatur tentang parlemen Belanda (*Staten Generaal*).

Menurut Profesor Fokke<sup>126</sup> peraturan perundang-undangan di Belanda pada periode tertentu diadakan perbaikan atau penyesuaian kengan perkembangan masyarakat. Misalnya saja ketentuan pasal-pasal di dalam *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA) yang diundangkan pada tahun 1992 ada yang dicabut pada periode tahun 2005 yakni ketentuan Pasal 3:30 sampai dengan ketentuan Pasal 3: 33. Pada tahun

---

<sup>125</sup> *Ibid*

<sup>126</sup> Wawancara dengan Profesor Fokke Fernhout (*Associate Profesor Faculty of Law Maastrich University Nederlands*) pada tanggal 22 Oktober 2014 di Kampus UII Tamansiswa, Yogyakarta

2009 diadakan amandemen dan penyesuaian dengan keadaan dan pencabutan beberapa pasal dan penambahan-penambahan seperti pencabutan ketentuan Pasal 04: 16, dan diadakan penambahan ketentuan mengenai penalti untuk pengeluaran sebuah keputusan (pembayaran ganti rugi/denda atas keputusan yang dikeluarkan tidak tepat waktu). Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 04: 17 dan Pasal 04: 18). Berikutnya pada periode tahun 2014 ketentuan pasal-pasal yang ada di Awb yang dicabut adalah Pasal 2: 8 sampai dengan Pasal 2:12). Di negeri Belanda asas-asas umum pemerintahan yang baik dituangkan juga dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan juga dalam keputusan-keputusan yang dibuat oleh alat administrasi negara misalnya keputusan tentang ganti rugi. Di setiap lembaga pemerintahan yang berkepentingan mengeluarkan undang-undang pasti mengikuti asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sebagaimana di Indonesia AUPB awalnya juga merupakan asas-asas hukum tidak tertulis, dan dikembangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Di Nederland, AUPB untuk menjadi norma hukum tertulis dikembangkan melalui putusan-putusan hakim (yurisprudensi). Bahkan setiap lima (5) tahun yurisprudensi ini dikodifikasikan dan diderifikasi dalam peraturan perundang-undangan tertulis. Hakim-hakim di sana dalam menjatuhkan putusan terikat pada peraturan perundang-undangan yang telah dibuat secara tertulis oleh badan pembuat undang-undang. Di Belanda berlaku asas legalitas dan positivisme hukum dalam konotasi “yang baik”.

Di dalam pengembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Nederland, Henk Addink<sup>127</sup> mengemukakan secara umum semua lembaga pemerintah dilibatkan dalam pengembangan asas-asas tersebut. Badan pembuat undang-undang dilibatkan karena derifikasi/pencantuman asas-asas tersebut di dalam kodifikasi peraturan perundang-undangan yang berbeda dengan asas-asas yang ada dalam Undang-undang Administrasi Negara Umum (Awb/GALA). Kodifikasi dalam Awb/GALA ini berkaitan dengan pemerintahan dan lebih khusus lagi dengan norma-norma pemerintahan. Adapun kodifikasi yang kedua, berkaitan dengan kontrol yang harus dilaksanakan oleh badan-badan kehakiman dan juga lembaga-lembaga lain seperti Ombudsman. Menurut Henk Addink dkk, akhirnya warga negara akan bergantung pada norma-norma ini dan mengharapkan agar norma-norma tersebut akan diterapkan oleh pemerintah dan pelaksanaan tersebut akan dikontrol oleh lembaga pengawas. Sumber-

---

<sup>127</sup> Henk Addink, *et.al. Sourcebook Human Right,.....Op. Cit*, hlm. 45

sumber dari asas-asas umum pemerintahan menurut Henk Addink adalah dalam pembuatan undang-undang, aturan-aturan kebijakan, yurisprudensi dan laporan-aporan Ombudsman serta badan Pemeriksa.

Di dalam pengembangan hukum tidak tertulis, pada bulan Juni tahun 2009 Kementerian Dalam Negeri dan Hubungan Kerajaan mengeluarkan sebuah Kode Etik untuk Pemerintahan yang baik dan masyarakat yang demokratis (*Nederlands Code for Good Public Governance Principles of Proper public administration*) yang berisikan tentang prinsip-prinsip atau asas-asas yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik yang baik, yang berisikan prinsip: 1) Keterbukaan dan integritas; 2) Partisipasi; 3) Hubungan yang baik dengan masyarakat; 4) Efektivitas dan efisiensi; 5) Legitimasi; 6) Kemampuan untuk belajar dan peningkatan diri (profesionalitas); dan prinsip 7) Pertanggungjawaban.

## **E. PERBANDINGAN PERKEMBANGAN KONSEP AUPB DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA INDONESIA DAN BELANDA**

Peter de Cruz<sup>128</sup> menyatakan bahwa perbandingan hukum sebagai sebuah cabang hukum dan merupakan sebuah pencarian akademis dan tidak memiliki isi/*content* inti dari beberapa wilayah subjek hukum dan tidak menunjukkan adanya ciri sebuah cabang hukum dari hukum substantif. Perbandingan hukum dapat digunakan untuk menggambarkan studi sistematis mengenai tradisi hukum dan peraturan hukum tertentu yang berbasis komparatif. Menurutnya, perbandingan hukum lebih merupakan sebuah metode studi dari pada sebuah kumpulan peraturan hukum. Mengutip pendapat Watson, Peter de Cruz menyatakan bahwa arti penting perbandingan hukum sebagai studi tentang hubungan historis yang ada di antara sistem-sistem hukum, atau di antara beberapa peraturan yang terdapat di dalam lebih dari satu sistem. Sejarah hukum dan langkah berikutnya menuju yurisprudensi adalah sebagai kandungan esensi perbandingan hukum sebagai sebuah disiplin akademik yang berdiri sendiri. Ada beberapa macam studi perbandingan yang bisa dikelompokkan sebagai perbandingan hukum. Lima (5) kelompok studi yang mungkin bisa digunakan: a) memperbandingkan sistem hukum asing dengan sistem hukum domestik dalam rangka menemukan kesamaan dan perbedaan; b) studi yang menganalisis berbagai solusi secara objektif dan sistematis yang ditawarkan oleh

---

<sup>128</sup> Peter de Cruz, *Comparative Law in a Changing World*, Second Edition. London: Cavendish Publishing Limited, 1999, hlm. 1-7

berbagai sistem hukum untuk suatu masalah hukum tertentu; c) studi yang menginvestigasi hubungan kausal antara sistem-sistem hukum yang berbeda; d) studi yang membandingkan tahap-tahap dari beberapa sistem hukum; e) studi yang berusaha menemukan atau mengkaji evolusi hukum secara umum berdasarkan sistem dan periodenya. Perbandingan hukum memberi perhatian pada pertanyaan tentang “bagaimana hukum itu seharusnya”.

Pada tulisan di bagian ini diketengahkan tentang persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan dalam perkembangan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia dan Belanda dapat dikemukakan sebagai berikut:

*Pertama*, dari sisi pencantuman dalam peraturan perundang-undangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia dan Belanda awalnya sama-sama merupakan bagian dari hukum tidak tertulis. Namun demikian dewasa AUPB banyak yang telah dituangkan dan diurai ke dalam peraturan perundang-undangan secara tertulis. Di Indonesia dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan hukum terutama yang dikeluarkan setelah jatuhnya Orde Baru. Sewaktu pemerintahan Orde Baru Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan bulan Desember tahun 1986 sebetulnya sudah mencantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut, namun demikian hanya 2 (dua) asas dicantumkan dalam ketentuan Pasal 53 ayat 2 UU Nomor 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Apabila kita perhatikan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut telah menuangkan asas larangan penyalahgunaan

wewenang dan asas larangan berbuat sewenang-wenang. Namun demikian undang-undang tersebut hanya menderifikasikan 2 (dua) asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai dasar pengajuan gugatan oleh pihak penggugat dan dasar pengujian oleh hakim Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Di Indonesia derivasi/penuangan AUPB ke dalam peraturan perundang-undangan secara tertulis banyak dilakukan setelah Orde Baru jatuh dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR tahun 1998 yakni TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi dan diderivasikan dalam pasal-pasal TAP MPR tersebut, lalu ditindaklanjuti dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang juga diserifikasikan ke dalam pasal-pasal undang-undang tersebut sebagaimana telah dijelaskan di muka. Setelah itu juga dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 yang merubah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara asas-asas umum pemerintahan yang baik juga disebutkan di dalam perubahan ketentuan Pasal 53 ayat (2) undang-undang tersebut dengan menyatakan bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Apabila dicermati dalam Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara ini, asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak dijabarkan dan diuraikan secara detail.

Pencantuman asas-asas umum pemerintahan yang baik, juga terlihat dalam berbagai perundang-undangan lain seperti dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 20 Undang-undang Pemerintahan Daerah ini mencantumkan tentang asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yaitu asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; asas efisiensi; dan efektivitas. Namun setelah dikaji, penderifikasian asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan tersebut

belum diderifikasi secara jelas dan terinci di dalam pasal-pasal Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Contoh lain adalah Undang-undang tentang Pelayanan Publik. Di dalam ketentuan Pasal 4 UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengatur asas-asas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa asas-asas dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu asas: kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Setelah dikaji dan dianalisis beberapa asas telah diderifikasi dalam pasal-pasal undang-undang tentang Pelayanan Publik, namun demikian juga terlihat bahwa belum semua asas-asas penyelenggaraan pemerintahan itu diderifikasikan dalam undang-undang tersebut.

Berbeda dengan Negara Belanda, AUPB juga merupakan asas-asas hukum tidak tertulis. Namun demikian di negara tersebut asas-asas itu telah lama diakui dan diderifikasikan dalam peraturan perundang-undangan secara tertulis dan derifikasi itu dilakukan secara jelas dan terinci dengan detail dan cermat. Sebagai contoh derifikasi dalam *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA) yang telah diulas secara di muka. Bahkan di Belanda asas-asas umum pemerintahan yang baik juga diderifikasi dalam *Grondwet* (Undang Undang Dasar Belanda).

Perbedaan juga tampak bahwa derifikasi/penuangan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam perundang-undangan di Belanda juga sudah dilakukan sejak lama. SF Marbun<sup>129</sup> dalam disertasinya mencatat bahwa ketentuan mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam peraturan perundang-undangan di Belanda pertama kali ditemukan dalam Undang-undang Peradilan Administrasi Organisasi Perusahaan tahun 1954, yang menyatakan bahwa hakim dapat membatalkan suatu keputusan yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sejak saat itu secara yuridis asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi dasar pertimbangan hakim dalam menguji atau membatalkan suatu gugatan. Ketentuan Undang-undang Peradilan Administrasi tersebut kemudian banyak dijadikan acuan dan diderifikasi dalam peraturan perundang-undangan lainnya seperti Undang-undang Umum Mengenai Pajak Kerajaan; Undang-undang Umum Mengenai Bea Cukai;

---

<sup>129</sup> SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak,.....Op.Cit.* hlm. 104-105

Undang-undang Bantuan Umum; Undang-undang Pertimbangan Keputusan Administratif; Undang-undang Administratif Keputusan Pemerintah; Undang-undang Pegawai Negeri dan peraturan-perundang-undangan lainnya.

*Kedua*, dari sisi badan-badan mana sajakah yang terikat oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik. awalnya asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia hanya mengikat alat-alat administrasi negara (alat-alat pemerintah) yang termasuk dalam badan-badan eksekutif dan badan-badan lain yang membantu tugas dan fungsi eksekutif, serta dipakai oleh hakim untuk menilai tindakan-tindakan badan-badan tersebut termasuk melanggar undang-undang dan melawan hukum atau tidak. Bahkan seiring dengan berkembangnya konsep *good governance*, asas-asas umum pemerintahan yang baik yang merupakan pengembangan dari asas-asas umum pemerintahan yang baik juga diberlakukan bagi sektor swasta dan masyarakat. Hal ini dikarenakan pada dasarnya wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab serta efisien dan efektif, dengan menjaga sinergi interaksi yang konstruktif antara domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Di Belanda hakim dalam menilai tindakan-tindakan tindakan alat-alat administratif yang termasuk dalam badan eksekutif apakah tindakan-tindakannya melanggar hukum atau tidak, dengan melihat peraturan-perundang-undangan yang telah menderifikasikan asas-asas umum yang baik dan melihat yurisprudensi yang telah dikodifikasikan. Jadi, lebih condong ke positivisme hukum (berdasarkan penjelasan Profesor Fokke positivisme hukum dalam konotasi yang positif) karena memang di Belanda yurisprudensi (keputusan-keputusan hakim) di setiap periode tertentu (5 tahun sekali) dikodifikasikan dan dijadikan dasar pertimbangan dari dikeluarkannya sebuah undang-undang. Hal ini berbeda dengan hakim-hakim di Indonesia, dalam praktik ada (dan tidak sedikit) yang condong ke positivisme hukum (dalam konotasi yang negatif) dalam menjatuhkan putusan pengadilan. Berdasarkan penelitian yang pernah peneliti lakukan ada juga hakim yang di dalam menilai tindakan pemerintah, di samping melihat asas-asas umum yang telah diderifikasi/dituangkan dalam perundang-undangan juga melihat asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah dikembangkan oleh para ahli hukum dan juga melihat nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Hal ini bisa dimengerti karena di Indonesia derifikasi terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam berbagai peraturan perundang-undang baru terlihat banyak dilakukan dimulai sejak runtuhnya Orde Baru. Di samping itu juga penderifikasian asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut ke dalam peraturan perundang-undangan

belum dilakukan secara jelas dan terinci. Sebagai contoh penderifikasian asas-asas umum tersebut dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang belum dilakukan secara jelas dan terperinci seperti telah dikemukakan pada bahasan terdahulu.

Di Negara Belanda seperti halnya di Indonesia awalnya asas-asas umum pemerintahan yang baik hanya mengikat badan-badan yang termasuk dalam kekuasaan eksekutif, akan tetapi dalam perkembangannya kemudian juga mengikat badan-badan legislatif dalam pembuatan undang-undang harus memperhatikan juga asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta badan yudikatif dalam melaksanakan tugasnya harus juga memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik bahkan termasuk kekuasaan keempat yakni lembaga Ombudsman dan juga lembaga-lembaga pengawas lainnya juga harus memperhatikan asas-asas umum tersebut<sup>130</sup>.

**Ketiga**, dari sisi historis perkembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia baru mulai berkembang sejak tahun 1978 tatkala Crinche Le Roy, memberikan kuliahnya pada Penataran Lanjutan Hukum Tata Usaha Negara/Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Saat itu mulai asas-asas umum pemerintahan yang baik diperhatikan oleh ahli-ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia, walaupun konsep-konsepnya telah diperkenalkan oleh **G.A.van Poelje** dalam bukunya yang diterjemahkan oleh B. Mang Reng Say yang berjudul “*Pengantar Umum Ilmu Pemerintahan*”. Dicontokannya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam perundang-undangan di Indonesia dimulai sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara walaupun penderifikasiannya masih sedikit, dan belum dilakukan secara rinci dan jelas seperti telah diuraikan di muka. Baru setelah kepemimpinan Orde Baru digantikan oleh Orde Reformasi mulai banyak dikeluarkan peraturan perundang-undangan yang mencantumkan dan menderifikasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalamnya, walaupun penderifikasian itu tidak dilakukan secara jelas dan terperinci seperti dalam peraturan perundang-undangan di Belanda.

Adapun di Belanda dalam literatur-literatur Hukum Administrasi Negara di Belanda asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang merupakan terjemahan dari *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* sudah diterima sejak **Leydesdorff** melakukan penelitian terhadap penerapan norma-norma hukum administrasi

---

<sup>130</sup> Henk Addink, *et. al. Sourcebook Human Right.....Loc.Cit.*

negara yang tidak tertulis pada tahun 1917 yang dituangkan dalam bentuk Laporan Ketentuan Umum Hukum administrasi dengan menyarankan perlunya kodifikasi terhadap norma hukum tidak tertulis tersebut. Bahkan dalam penelitiannya **Leydesdorff** menemukan berbagai keputusan yang menerapkan norma-norma hukum tidak tertulis, seperti telah diuraikan dalam bahasan terdahulu yang kemudian pada tahun 1952 temuan **Leydesdorff** dipertajam oleh **Samkalden** dan **Wiarda** dalam Rapat Umum Persatuan Hukum Administrasi pada 30 Mei 1952 dengan mempersiapkan prasaran mengenai isi dan pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah dijelaskan di muka. Dan dalam perkembangan dari sisi peraturan hukum tertulis di Belanda ketentuan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik awalnya dalam Undang-undang Peradilan Administrasi Organisasi Perusahaan Tahun 1954, yang mengemukakan bahwa hakim dapat membatalkan suatu keputusan yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketentuan tersebut kemudian banyak diacu oleh berbagai undang-undang lainnya, seperti Undang-Undang Umum Pajak Kerajaan Belanda; Undang-undang Pertimbangan Keputusan administratif; Undang-undang Peradilan Administratif Keputusan Pemerintah, dan berbagai undang-undang lainnya. Akhirnya secara tegas asas-asas umum pemerintahan yang baik dicantumkan dalam Wet AROB (*Administrative Rechtspraak Overheidsbeschikkingen*) pada tahun 1976. *Grondwet* (UUD Belanda) yang diamandemen tahun 2008 juga menyiratkan pencantuman asas-asas tersebut, dan *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA) yang dikeluarkan pada tahun 1994 juga memuat ketentuan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah dilakukan secara terinci dan jelas.



## **BAB 4**

# **ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DI BEBERAPA NEGARA**

### **A. INDONESIA**

Tulisan dalam bab ini dilakukan dengan melakukan kajian AUPB yang berlaku dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia dengan dikomparasikan dengan AUPB di negara Belanda dan Perancis. Bahasan bagian ini juga mengkaji perkembangannya secara historis. Hal ini dilakukan dengan melihat fakta-fakta yang didapatkan mengenai AUPB dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mulai dikembangkan setelah Presiden Soeharto turun dari tampuk pemerintahan.

Sebagaimana telah diuraikan pada bab terdahulu bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Hal ini tampak dari bunyi ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen sebagai konstitusi tertulis di Indonesia. Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut menyatakan bahwa: “Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Adapun pemerintahan tertinggi di Indonesia dipegang oleh Presiden Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari bunyi ketentuan Pasal 4 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan

pemerintahan tertinggi, dan dalam menjalankan kewajibannya Presiden dibantu oleh para menteri. Oleh karena itu, pemegang kekuasaan eksekutif di Indonesia sebagaimana juga telah dituliskan pada bab sebelumnya adalah Presiden beserta para pembantunya yakni Wakil Presiden dan para menteri. Di Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, di dalam menjalankan roda pemerintahan Presiden dibantu oleh para menteri dan presiden yang mengangkat dan memberhentikan para menteri, serta setiap menteri membidangi satu urusan pemerintahan. Kekuasaan membuat undang-undang dalam arti formil di Indonesia dipegang oleh presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang merupakan wakil rakyat dan dipilih secara langsung oleh rakyat. Anggota DPR RI ini sekaligus menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia di samping anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Sebetulnya secara historis Indonesia telah mengalami berbagai perkembangan dalam pengelolaan pemerintahannya sejak tahun 1945 setelah memproklamkan diri sebagai sebuah negara yang merdeka. Berbagai faktor seperti politik, budaya, sosial, ekonomi, dan faktor-faktor lainnya termasuk faktor-faktor untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia telah mewarnai perkembangan pemerintahan Indonesia. Pada awal masa kemerdekaan pemerintah masih berusaha untuk mempertahankan kemerdekaan. Di samping itu pada masa ini istilah AUPB belum dikenal di Indonesia. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian terdahulu bahwa AUPB mulai dikenal di Indonesia pada tahun 1953 melalui buku G.A.van Poelje namun pada waktu itu belum banyak mendapat perhatian di lingkungan para ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia. Mulai banyak dibahas oleh ahli Hukum Administrasi Negara pada akhir tahun 1970 an. Namun demikian politik ketatanegaraan di Indonesia pada waktu itu belum memungkinkan untuk mengembangkan AUPB di Indonesia ke dalam aturan hukum tertulis.

Secara historis setelah jatuhnya pemerintahan Orde Baru AUPB yang awalnya merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara tidak tertulis di Indonesia telah dituangkan dalam berbagai perundang-undangan sebagai norma hukum tertulis. Hal ini telah diuraikan dalam contoh beberapa rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Mengenai istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) secara formal di Indonesia baru dikeluarkan pada tahun 2014 setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sebelumnya untuk penyebutan asas-asas itu di

Indonesia ada berbagai istilah, seperti “asas-asas umum pemerintahan yang layak”, “asas-asas umum pemerintahan yang sehat”, “asas-asas umum pemerintahan yang bersih dan wajar”, “asas-asas penyelenggaraan administrasi negara yang layak”. Namun demikian AUPB sebetulnya telah menjadi asas-asas yang terpelihara dengan baik, dikembangkan dalam teori Hukum Administrasi Negara dan digunakan dalam praktik sehari-hari, baik di lingkungan lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Walaupun awalnya bukan merupakan suatu norma hukum tertulis, tapi AUPB telah menjadi pedoman dasar dalam aktivitas pemerintahan negara yang terjadi pada ketiga cabang kekuasaan negara tersebut dan AUPB tetap terpelihara dengan baik sampai saat ini.

Setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, AUPB harus dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan untuk melaksanakan wewenang tugasnya. Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa undang-undang ini dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia dengan maksud untuk melaksanakan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Di samping itu juga untuk melaksanakan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, sehingga sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia harus didasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum, segala bentuk keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai idiologi negara. Dijelaskan pula bahwa tugas pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan tugas yang sangat luas cakupannya sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, pengaturan dalam undang-undang ini menjamin bahwa keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap warga masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. Undang-undang ini juga merupakan transformasi AUPB yang telah dipraktikkan selama puluhan tahun dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan dikonkritkan ke dalam norma hukum yang mengikat.

Penjelasan umum Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga menyatakan bahwa AUPB akan terus berkembang, sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat dalam sebuah negara hukum. Oleh karena itu, pernormaan asas ke dalam undang-undang ini berpijak pada asas-asas yang telah berkembang dan menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Undang-undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan dan upaya dalam meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*), di samping itu juga untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Harapannya dengan dikeluarkannya undang-undang ini mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien.

Apabila dikaji secara filosofi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini juga dimaksudkan sebagai pengaturan untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi negara yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Undang-undang ini juga dimaksudkan sebagai keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Setelah dicermati dan dikaji, ditemukan juga bahwa maksud pengaturan dalam undang-undang ini tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini juga dipakai sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan undang-undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah.

Adapun tujuan dari dikeluarkannya Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan ini berdasarkan ketentuan Pasal 3 adalah untuk:

- a. Menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi pemerintahan;
- b. Menciptakan kepastian hukum;
- c. Mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang;
- d. Menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
- e. Memberikan perlindungan kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan;
- f. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan, menerapkan AUPB; dan
- g. Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penjelasan Pasal 5 huruf a menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “asas legalitas” adalah bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan yang mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Penjelasan Pasal 5 huruf b menyebutkan bahwa maksud dari “asas perlindungan terhadap hak asasi manusia” adalah bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar Warga Masyarakat sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang dimaksudkan dalam undang-undang ini meliputi asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum;
- h. asas pelayanan yang baik.

Ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan lainnya di luar sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap<sup>131</sup>. Apabila dikaji dengan pendekatan perundang-undangan tampak bahwa konsep rumusan AUPB dalam ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak dirumuskan secara limit melainkan secara enumeratif, namun demikian konsep AUPB akan berkembang dan diakui apabila telah ditetapkan oleh hakim dan memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

---

<sup>131</sup> Di Prancis asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dikembangkan oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini dapat dilihat dari penelitian W. Riawan Tjandra yang dimuat dalam Jurnal Hukum *Ius Quia Iustum* No. 3 Vol.20 Juli 2013, hlm 428

Penjelasan Pasal 10 huruf a, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita. Penjelasan Pasal 10 huruf c, mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Penjelasan Pasal 10 huruf d, memberikan keterangan bahwa yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan. Penjelasan Pasal 10 selanjutnya mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan. Selanjutnya yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Adapun yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” dalam pasal tersebut yakni asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penjelasan Pasal 10 ayat (2) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “asas-asas umum lainnya di luar AUPB” adalah asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan negeri yang tidak banding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung. Artinya bahwa para hakim terutama hakim-hakim pada peradilan tata usaha negara tingkat I (PTUN), hakim-hakim tinggi pada peradilan tingkat II (Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara), dan hakim-hakim Agung yang beada pada Mahkamah Agung diberikan kesempatan untuk mengembangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik selain yang tertuang dalam ketentuan Pasal 10 ayat 1 UU Administrasi Pemerintahan dan juga asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah dituangkan dalam ketentuan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Hal ini dikarenakan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam menyebut AUPB masih mengacu pada Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.

Apabila dicermati dan dianalisis ketentuan dalam Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, akan menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan sebagai upaya untuk: (1) mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), (2) memberantas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) secara preventif yaitu sejak perencanaan dan saat pembuatan atau tindakan atau keputusan pejabat administrasi pemerintahan. Adapun Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan hukum formal. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini menjadi hukum materiil. Oleh karena itu, diharapkan pada masa yang akan datang dengan diundangkan dan disahkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini dapat memperbaiki sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Indonesia dan dapat mempengaruhi secara proaktif proses dan prosedur administrasi pemerintahan. Di samping itu juga mencegah terjadinya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien, dan juga dapat membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap dan pola tindak pejabat Administrasi Pemerintahan yang lebih demokratis, objektif serta profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum di dalam masyarakat.

Apabila dikaji dan dicermati berdasarkan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana tertuang dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini tidak hanya mengikat Badan dan/atau Pejabat yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan di lingkungan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun demikian, asas-asas umum pemerintahan yang baik ini juga mengikat Badan dan/atau Pejabat pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang organik lainnya. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam undang-undang ini meliputi semua aktivitas:

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;
- b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif;
- c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan
- d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa pengaturan Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud ayat (1) mencakup tentang hak dan kewajiban pejabat pemerintahan, kewenangan pemerintahan, diskresi, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, prosedur administrasi pemerintahan, keputusan pemerintahan, upaya administratif, pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan, dan sanksi administratif.

## **B. BELANDA**

Perkembangan di dalam peraturan perundang-undangan Belanda ketentuan tentang AUPB awalnya sebagaimana dikemukakan oleh SF Marbun<sup>132</sup> dicantumkan dalam Undang-Undang Peradilan Administrasi Organisasi

---

<sup>132</sup> SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan,.....Op.Cit*, hlm 104

Perusahaan Tahun 1954, yang mengemukakan bahwa hakim dapat membatalkan suatu keputusan yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketentuan tersebut kemudian banyak diacu oleh berbagai undang-undang lainnya, seperti Undang Undang Umum Pajak Kerajaan Belanda; Undang-undang Pertimbangan Keputusan administratif; Undang-undang Peradilan Administratif Keputusan Pemerintah, dan berbagai undang-undang lainnya. Akhirnya secara tegas asas-asas umum pemerintahan yang baik dicantumkan dalam Wet AROB (Administrative Rechtspraak Overheidsbeschikkingen) pada tahun 1976.

Sebagaimana telah dituliskan pada bagian terdahulu bahwa bulan Juni tahun 1992 pemerintah Belanda (Nederland) mengeluarkan *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA) yang dibuat untuk mengatur otoritas administratif dan untuk menciptakan hak banding warga ke peradilan administrasi negara. Awb (GALA) dikeluarkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 107 ayat (2) *Grondwet* yang telah diamandemen pada tahun 2008. Pasal 107 ayat (2) *Grondwet* tersebut menyatakan bahwa aturan hukum administrasi umum harus ditetapkan berdasarkan Undang-undang oleh Parlemen. (Awb/GALA). *The General Administrative Law Act* (GALA) ini adalah merupakan Hukum Administrasi Umum yang mengatur proses pembuatan keputusan administrasi negara dan menyediakan kerangka kerja untuk perlindungan hukum terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh alat administrasi negara di Belanda. Sebagaimana hukum-hukum tertulis lainnya di Belanda, *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau *the General Administrative Law Act* (GALA) setiap periode juga ditinjau kembali disesuaikan dengan keadaan yang ada. Di dalam GALA ini dimuat asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dituangkan secara rinci ke dalam pasal-pasalny.

Asas/prinsip menanggapi harapan yang wajar dicantumkan dalam ketentuan Pasal 4:48. Menurut Henk Addink dkk<sup>133</sup> prinsip ini hanya sedikit disusun (diderifikasi dalam undang-undang (Awb). Pasal 4:48 menyatakan bahwa:

1. Sampai dengan jumlah definitif subsidi telah ditentukan, kewenangan administratif dapat menarik keputusan yang menghibahkan subsidi atau mengubahnya menjadi kerugian penerima subsidi, apabila:
  - a. kegiatan-kegiatan atau bagian dari kegiatan-kegiatan yang kepada siapa subsidi telah dihibahkan belum terjadi atau tidak akan terjadi;

---

<sup>133</sup> Henk Addink, et.al, *Sourcebook Human Right,.....Op.cit*, hlm. 28

- b. penerima subsidi telah gagal memenuhi persyaratan terkait subsidi tersebut;
  - c. penerima subsidi telah memberikan informasi yang salah atau tidak lengkap dan ketetapan tentang informasi yang benar dan lengkap akan atau telah menghasilkan suatu keputusan yang berbeda menyangkut hibah subsidi;
  - d. hibah subsidi adalah salah dan penerima subsidi mengetahuinya atau seharusnya sudah tahu, atau
  - e. kewenangan administratif, menerapkan pasal 4: 35.5, meminta agar kondisi di mana dana yang cukup dialokasikan.
2. Penarikan atau pengubahan memiliki pengaruh sampai saatnya ketika tersebut. subsidi tersebut dihibahkan, setidaknya yang lain memberi keputusan untuk menarik atau merubah subsidi tersebut.

Untuk penerapan asas ini Henk Addink dkk<sup>134</sup> mengemukakan bahwa suatu badan hukum yang berwenang seharusnya memberikan harapan-harapan yang wajar terlihat. Makna dari prinsip ini sangat erat dengan cara-cara di mana harapan-harapan yang wajar tersebut muncul.

AUPB juga diderifikasi dalam Undang Undang dasar (*Grondwet*) Belanda yang pada tahun 2008 telah diamandemen. Di dalam ketentuan Pasal 1 *Grondwet* juga telah menguraikan AUPB yang di dalamnya. Asas tersebut yakni asas persamaan atau asas non diskriminasi. Dinyatakan dalam pasal tersebut bahwa semua orang di Belanda akan diperlakukan sama dalam keadaan yang sama. Diskriminasi berdasarkan agama, kepercayaan, ras atau jenis kelamin, pendapat politik, atau alasan lain tidak diperkenankan. *Grondwet*, memang secara rinci menyebutkan hak-hak warga negara yang harus dilindungi oleh pemerintah Belanda. Hak-hak fundamental warga diatur dalam bab pertama dari ketentuan pasal 1 sampai dengan ketentuan pasal 23 *Grondwet*. Keberadaan raja dalam ketentuan pasal 24 sampai dengan pasal 41. Adapun bab kedua mengatur tentang kekuasaan eksekutif, bab ketiga mengatur tentang parlemen Belanda (*Staten Generaal*).

Perkembangan di dalam peraturan perundang-undangan Belanda ketentuan tentang AUPB awalnya dicantumkan dalam Undang undang Peradilan Administrasi Organisasi Perusahaan Tahun 1954, yang mengemukakan bahwa hakim dapat membatalkan suatu keputusan yang bertentangan dengan asas-asas

---

<sup>134</sup> *Ibid*

umum pemerintahan yang baik. Ketentuan tersebut kemudian banyak diacu oleh berbagai undang-undang lainnya, seperti Undang-Undang Umum Pajak Kerajaan Belanda; Undang-Undang Pertimbangan Keputusan administratif; Undang-Undang Peradilan Administratif Keputusan Pemerintah, dan berbagai undang-undang lainnya. Akhirnya secara tegas asas-asas umum pemerintahan yang baik dicantumkan dalam Wet AROB (*Administrative Rechtspraak Overheidsbeschikkingen*) pada tahun 1976<sup>135</sup>.

Pada bulan Juni tahun 1992 pemerintah Belanda (Nederland) mengeluarkan *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA) yang dibuat untuk mengatur otoritas administratif dan untuk menciptakan hak banding warga ke peradilan administrasi negara. Awb (GALA) dikeluarkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 107 ayat (2) *Grondwet* yang telah diamandemen pada tahun 2008. Pasal 107 ayat (2) *Grondwet* tersebut menyatakan bahwa aturan hukum administrasi umum harus ditetapkan berdasarkan Undang-undang oleh Parlemen. (*Awb/GALA*) merupakan Hukum Administrasi Umum yang mengatur proses pembuatan keputusan administrasi negara dan menyediakan kerangka kerja untuk perlindungan hukum terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh alat administrasi. Sebagaimana hukum-hukum tertulis lainnya di Belanda, *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA) setiap periode juga ditinjau kembali disesuaikan dengan keadaan yang ada.

Di dalam GALA ini dimuat asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diuraikan ke dalam pasal-pasalnyanya. Sebagai contoh penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalam *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA), yakni: Asas bertindak cermat atau asas penyiapan keputusan dengan teliti diderifikasikan ke dalam Pasal 3: 2 dengan ketentuan yang menyatakan bahwa pada saat mempersiapkan keputusan (ketetapan) badan harus mengumpulkan pengetahuan yang diperlukan dari fakta-fakta yang relevan untuk dikeluarkannya keputusan. Dimaksudkan dengan badan dalam *wet* (undang-undang) ini adalah tubuh suatu badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum publik, dan juga orang lain atau badan yang bertugas untuk otoritas publik.

Apabila dicermati dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep asas penyalahgunaan wewenang diuraikan dalam ketentuan Pasal 3: 3 Awb (GALA) yang menyatakan bahwa badan (badan tata usaha negara) tidak

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, hlm 104

diperbolehkan menggunakan kekuatan (kekuasaan lain) untuk mengambil keputusan dengan tujuan lain selain yang telah ditentukan. Asas permainan yang layak (*fair play*) dicantumkan dalam ketentuan Pasal 3: 4 Awb. Pasal 3: 4 Awb tersebut menyatakan bahwa badan tidak boleh mempertimbangkan kepentingan yang terlibat langsung dari dikeluarkannya keputusan. Di samping itu dalam pasal ini juga terkandung asas proporsionalitas. Asas keterbukaandiuraikan dalam ketentuan Pasal 3: 15, Pasal 3: 40; Pasal 3: 43; Pasal 3:41. Asas prosedur persiapan dalam pembuatan keputusandiurai pada ketentuan Pasal 3:10, Pasal 3: 11, Pasal 3:12, Pasal 3: 13, Pasal 3: 14, Pasal 3: 15, Pasal 3: 16, Pasal: 17 , dan Pasal 3: 18. Di samping itu asas tentang menanggapi pengharapan yang wajar juga terlihat di dalam ketentuan Pasal 3:15.

Setelah dicermati asas kehati-hatian juga tampak diuraikan dalam ketentuan Pasal 2:3, Pasal 3: 2, Pasal 3: 4, Pasal 3: 5, Pasal 3:9. Pasal 4.1.2 Awb. Sebagai contoh pencantuman asas ini pada Pasal 2: 3 dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Pihak pemerintah yang berwenang akan meneruskan dokumen-dokumen yang secara nyata muncul dalam kewenangan penguasa pemerintah yang lain hingga penguasa pemerintah terakhir tanpa hambatan, pada saat yang sama memberitahu si pengirim;
2. Pihak yang berwenang segera akan mengembalikan dokumen-dokumen apa saja yang tidak diperlukan untuk ini, dan tidak akan dilewatkan ke pihak administrasi lain.

Pasal 3:2 Awb mengatur tentang pembuatan sebuah keputusan. Ketika membuat sebuah keputusan, pihak pemerintah akan mengumpulkan informasi yang dibutuhkan mengenai fakta-fakta dan kepentingan-kepentingan yang relevan untuk dipertimbangkan.

Asas ketepatan dalam mengambil keputusan apabila dicermati jua diuraikan dalam Pasal 3:9 Awb. Asas motivasi (pemberian alasan) pada keputusan yang dikeluarkan setelah diadakan kajian jua diuraikan pada ketentuan Pasal 3: 46 sampai dengan ketentuan Pasal 3: 50.

Apabila dikaji dengan pendekatan komparatif di Negara Belanda AUPB dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara eksplisit (tersurat) dan juga diuraikan secara rinci dalam pasal-pasal perundang-undangan tersebut. Adapun di Indonesia walaupun secara eksplisit (tersurat) ditemukan rumusan konsep AUPB dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun asas-asas

tersebut tidak dirumuskan secara rinci dan terurai dalam ketentuan pasal-pasal perundang-undangan yang memuat konsep (AUPB).

Pada periode tertentu peraturan perundang-undangan di Negara Belanda diadakan perbaikan atau penyesuaian dengan perkembangan masyarakat. Setiap lima (5) tahun sekali diadakan kodifikasi terhadap yurisprudensi, dan kodifikasi terhadap yurisprudensi di Belanda tersebut dijadikan dasar dari perubahan perundang-undangan<sup>136</sup>. Misalnya saja ketentuan pasal-pasal di dalam *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) atau the *General Administrative Law Act* (GALA) yang diundangkan pada tahun 1992 ada yang dicabut pada periode tahun 2005 yakni ketentuan Pasal 3:30 sampai dengan ketentuan Pasal 3: 33. Pada tahun 2009 diadakan amandemen dan penyesuaian dengan keadaan dan pencabutan beberapa pasal dan penambahan-penambahan seperti pencabutan ketentuan Pasal 04: 16, dan diadakan penambahan ketentuan mengenai pinalti untuk pengeluaran sebuah keputusan (pembayaran ganti rugi/denda atas keputusan yang dikeluarkan tidak tepat waktu). Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 04: 17 dan Pasal 04: 18). Berikutnya pada periode tahun 2014 ketentuan pasal-pasal yang ada di Awb yang dicabut adalah Pasal 2: 8 sampai dengan Pasal 2:12). Di negeri Belanda asas-asas umum pemerintahan yang baik dijabarkan juga dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan juga dalam keputusan-keputusan yang dibuat oleh alat administrasi negara misalnya keputusan tentang ganti rugi. Di setiap lembaga pemerintahan yang berkepentingan mengeluarkan undang-undang pasti mengikuti asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sebagaimana di Indonesia asas-asas umum pemerintahan yang baik juga merupakan asas-asas hukum tidak tertulis, dan dikembangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Di Nederland, sebagaimana telah dijelaskan pada bab terdahulu, asas-asas umum pemerintahan yang baik untuk menjadi norma hukum tertulis dikembangkan melalui putusan-putusan hakim (yurisprudensi). Bahkan setiap lima (5) tahun yurisprudensi ini dikodifikasikan dan dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan tertulis. Hakim-hakim di sana dalam menjatuhkan putusan terikat pada peraturan perundang-undangan yang telah dibuat secara tertulis oleh badan pembuat undang-undang. Di Belanda berlaku asas legalitas dan positivisme hukum dalam konotasi “yang baik”<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Wawancara dengan Profesor Fokke Fernhout (*Associate Profesor Faculty of Law Maastrich University Nederlands*) pada tanggal 22 Oktober 2014 di Kampus U11 Tamansiswa, Yogyakarta

<sup>137</sup> Wawancara dengan Profesor Fokke Fernhout (*Associate Profesor Faculty of Law Maastrich University Nederlands*) pada tanggal 22 Oktober 2014 di Kampus U11 Taman Siswa Yogyakarta

Di dalam pengembangan AUPB di Nederland, secara umum semua lembaga pemerintah dilibatkan dalam pengembangan asas-asas tersebut<sup>138</sup>. Badan pembuat undang-undang dilibatkan karena derivasi/pencantuman asas-asas tersebut di dalam kodifikasi peraturan perundang-undangan yang berbeda dengan asas-asas yang ada dalam Undang-undang Administrasi Negara Umum (Awb/GALA). Kodifikasi dalam Awb/GALA ini berkaitan dengan pemerintahan dan lebih khusus lagi dengan norma-norma pemerintahan. Adapun kodifikasi yang kedua, berkaitan dengan kontrol yang harus dilaksanakan oleh badan-badan kehakiman dan juga lembaga-lembaga lain seperti Ombudsman. Menurut Henk Addink dkk., akhirnya warga negara akan bergantung pada norma-norma ini dan mengharapkan agar norma-norma tersebut akan diterapkan oleh pemerintah dan pelaksanaan tersebut akan dikontrol oleh lembaga pengawas. Sumber-sumber dari asas-asas umum pemerintahan menurut Henk Addink adalah dalam pembuatan undang-undang, aturan-aturan kebijakan, yurisprudensi dan laporan-laporan Ombudsman serta badan Pemeriksa.

Di dalam pengembangan hukum tidak tertulis, pada bulan Juni tahun 2009 Kementerian Dalam Negeri dan Hubungan Kerajaan mengeluarkan sebuah Kode Etik untuk Pemerintahan yang baik dan masyarakat yang demokratis (Nederlands Code for Good Public Governance Principles of Proper Public Administration) yang berisikan tentang prinsip-prinsip atau asas-asas yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik yang baik, yang berisikan prinsip: 1) Keterbukaan dan integritas; 2) Partisipasi; 3) Hubungan yang baik dengan masyarakat; 4) Efektivitas dan efisiensi; 5) Legitimasi; 6) Kemampuan untuk belajar dan peningkatan diri (profesionalitas); dan prinsip 7) Pertanggungjawaban. Prinsip atau asas keterbukaan dan integritas menghendaki bahwa lembaga eksekutif bersifat terbuka dan jujur dan menjelaskan kualitas-kualitas yang dibutuhkan. Lembaga eksekutif menjalankan fungsinya sedemikian rupa untuk memberikan contoh yang baik, baik dalam organisasi maupun di luar organisasi. Lembaga eksekutif, termasuk lembaga dan yang paling penting para anggotanya harusnya memberi sebuah contoh yang bagus dan menyadarkan para pegawainya akan kebutuhan akan integritas. Ini satu-satunya dimana organisasi dan orang-orang yang bekerja disini dapat dipercaya. Keterbukaan berarti dalam kasus apa saja bahwa lembaga eksekutif terbuka tentang prosedur-prosedur dan keputusan-keputusan, termasuk di dalamnya membuat informasi yang relevan dapat diakses. Keterbukaan membutuhkan sikap reseptif, dengan kata lain bahwa lembaga eksekutif harus reseptif terhadap

---

<sup>138</sup> Henk Addink, *et.al*, *Sourcebook Human Right,.....Op. Cit.* hlm. 45

perhatian-perhatian yang ditimbulkan oleh publik/para pemangku kepentingan, dan menjelaskan bagaimana menanggapi mereka. Sikap reseptif itu diperlukan sehubungan dengan soal-soal yang diungkapkan dalam organisasi itu sendiri. Lembaga eksekutif harus menciptakan atmosfer yang aman dalam organisasi dimana urusan-urusan bisa timbul, dan ini juga bertindak sebagai pegawai yang baik. Sudah jelas bahwa lembaga eksekutif mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, tepatnya karena ini juga merupakan co-legislator. Integritas juga berarti bertindak secara berhati-hati.

Asas atau prinsip partisipasi mengharuskan lembaga eksekutif mengetahui persoalan-persoalan dan kepentingan-kepentingan publik, dan bagaimana menanggapinya. Partisipasi berarti melibatkan warga negara dan pihak-pihak penting dalam menciptakan atau menyesuaikan kebijakan. Ini menuntut bahwa lembaga eksekutif berinteraksi dengan publik/para pemangku kepentingan, sebenarnya mendengarkan pertanyaan-pertanyaan dan ide-ide dari pihak-pihak yang berkepentingan tentang masalah khusus tersebut, dan dapat mempertanggung-jawabkannya atas apa yang dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan dan ide-ide tersebut.

Asas hubungan yang layak dengan masyarakat mengharuskan lembaga eksekutif memastikan bahwa prinsip ini dan undang-undang organisasi lain bersikap tepat dalam berhubungan dengan masyarakat. Sebuah badan pemerintah dapat memiliki berbagai macam peran. Pada beberapa kasus, tugasnya adalah sebagai penyelenggara, pada peran-peran lainnya ini sebagai mitra, dan peran yang lain sebagai pemberi layanan. Di setiap peran, hubungan yang tepat dengan publik bersifat primer. Di dalam semua peran ini, lembaga eksekutif menetapkan sebuah contoh yang bagus. Dimana tindakan-tindakan organisasi sebagai pemberi layanan, lembaga eksekutif memastikan kualitas layanan yang bagus. Prinsip ini menjelaskan apa yang diharapkan warga negara.

Asas efektivitas dan efisiensi menghendaki lembaga eksekutif mengumumkan sasaran-sasaran organisasi dan mengambil keputusan-keputusan dan ukuran-ukuran yang diperlukan untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut. Warga negara dapat mempercayai bahwa pajak-pajaknya dimanfaatkan secara benar untuk mencapai sasaran-sasaran. Lembaga eksekutif memastikan bahwa sasaran-sasaran tercapai (dan jika perlu disesuaikan). Ini memikul tanggung jawab yang ditugaskan kepadanya dan bekerja secara efektif dengan organisasi-organisasi pemerintah lain. Pemerintahan berorientasi tujuan, berarti bahwa lembaga eksekutif mengoordinasikan sasaran-sasaran dengan pihak-pihak di dalam dan di luar organisasi dan mengungkapkan sasaran-sasaran itu sebagai kebijakan yang

bisa dipraktikkan dan diadakan. Ini menjelaskan siapa yang memiliki tanggung jawab administrasi atas sasaran-sasaran tersebut. Lembaga eksekutif membentuk struktur organisasi secara efektif sedemikian rupa untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut dan dapat diadakan untuk mempertanggungjawabkannya.

Prinsip atau asas legitimasi. Prinsip ini mengharuskan Lembaga eksekutif untuk mengambil keputusan-keputusan dan ukuran-ukuran yang diberdayakan dan yang sesuai dengan pembuatan undang-undang dan peraturan-peraturan yang berlaku. Keputusan-keputusan itu bisa dipertimbangkan. Lembaga eksekutif diharuskan mengambil keputusan-keputusan dan ukuran-ukuran yang sesuai dengan pembuatan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip ini memastikan bahwa dana-dana yang diperoleh, dikelola, dan digunakan secara sah. Setiap keputusan perlu dipertimbangkan. Keputusan-keputusan dan ukuran-ukuran dapat dijelaskan, baik sehubungan dengan substansi aktual dan prosedur yang diikuti. Prinsip ini menghendaki adanya pengesahan terhadap kebijakan yang ingin dicapai, bahkan diantara pihak-pihak yang tidak setuju dengan hal ini.

Asas profesionalitas mengharuskan bahwa lembaga eksekutif meningkatkan kinerjanya dan kinerja organisasi, dan membentuk struktur-struktur organisasi dengan cara memastikannya. Lembaga eksekutif meningkatkan kinerjanya dengan belajar dari kesalahan-kesalahan yang dibuat dan pengalaman yang didapatkan. Asas ini memungkinkan bahwa lembaga eksekutif akan dipantau dan diharuskan untuk menjelaskan fungsinya. Asas ini menciptakan fokus yang diperlukan pada peningkatan diri dalam organisasi. Lembaga eksekutif menciptakan sebuah atmosfer yang memungkinkan organisasi untuk belajar dari kesalahan dan pengalaman, termasuk pengalaman yang didapatkan oleh organisasi-organisasi pemerintah lain. Bersikap reseptif dengan persoalan-persoalan yang ditimbulkan oleh publik/para pemangku kepentingan yang memberi sumbangan bagi kapasitas peningkatan diri dan pembelajaran.

Asas akuntabilitas lembaga eksekutif siap untuk membuat pertanggungjawabannya sendiri kepada para pemangku kepentingan secara rutin dan sepuh hati. Lembaga eksekutif siap untuk membuat pertanggungjawabannya sendiri kepada para pemangku kepentingan secara rutin dan sepuh hati. Penting bagi lembaga eksekutif untuk bisa bertanggung jawab jika masyarakat demokratis kita akan berfungsi. Memikul tanggung jawab menuntut seseorang bisa bertanggung jawab. Untuk memungkinkan adanya kontrol demokratis, lembaga eksekutif harus siap dan bersedia untuk bertanggung jawab tentang bagaimana ini menerima dan menafsirkan tanggung jawab-tanggung jawabnya.

Kode etik ini dibuat untuk menetapkan prinsip-prinsip dasar pemerintahan umum yang baik dalam masyarakat demokratis. Kode ini merupakan instrumen informal yang menyerukan badan eksekutif untuk mengadopsinya dan mengimplementasikannya secara praktis dan merujuk pada berbagai peraturan hukum formal. Kode ini menetapkan prinsip-prinsip yang menurut dewan kota, dewan air, provinsi, dan pemerintah pusat harus bertindak. Sebuah survei awal kepuasan publik dengan layanan yang diberikan oleh pihak berwenang pada 2008 menunjukkan bahwa orang-orang cukup puas dengan layanan penyediaan organisasi individu. Namun, layanan yang disediakan oleh pemerintah secara keseluruhan terlihat dalam cahaya yang lebih positif. Ombudsman Nasional (Belanda) mempunyai kesimpulan yang sama dalam laporan tahunan untuk tahun 2008. Alasan lain dari dikeluarkannya Kode ini adalah bahwa dari sebuah perspektif internasional, ke pemerintahan publik di Belanda adalah tata pemerintahan yang berkualitas tinggi (Bank Dunia, 2007). Pada tahun 2006, mayoritas penduduk Belanda menganggap bahwa pihak yang berwenang berfungsi dengan baik. Selama bertahun-tahun, organisasi-organisasi administrasi publik telah bekerja untuk meningkatkan integritas dan layanan-layanan mereka, keterlibatan warga negara, dan pertanggungjawaban, apakah ini dilakukan melalui pembuatan undang-undang dan peraturan atau melalui kebijakan. Meskipun demikian, masih ada alasan yang baik untuk topik ke pemerintahan publik yang baik untuk tetap berpegang pada agenda sebagaimana isu yang relevan.

Di samping itu menurut penelitian Ombudsman Nasional Belanda masih ada persoalan yang paling sering berhubungan dengan pelaksanaan tugas-tugas oleh pihak yang berwenang di Belanda, seperti: jumlah waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu masalah; ketentuan informasi; ketaatan terhadap peraturan yang mengikat secara universal; perhitungan kepentingan yang terlibat/kebijaksanaan; syarat kesaksamaan administratif; bagaimana masyarakat diperlakukan. Secara alami, pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang dapat menjelaskan hasil dan perkembangan yang nyata berdasar pada sumber informasi yang relevan. Berbagai mekanisme yang beragam telah tersedia untuk memenuhi tujuan tersebut. Contohnya, penelitian oleh Perusahaan dan Perkembangan Organisasi Ekonomi (OECD) dan Bank Dunia, menjelaskan secara rinci bagaimana sektor umum Belanda yang digunakan jika dibandingkan dengan negara lain. Dewan Eropa juga menerbitkan laporan, panduan yang relevan dan rekomendasi dari administrasi umum.

Pada tingkat nasional, penelitian-penelitian oleh Audit Pengadilan Belanda (*Algemene Rekenkamer*) sumber informasi yang sangat berharga berhubungan dengan bagaimana administrasi umum Belanda berfungsi dan berjalan. 14 Laporan oleh Kantor Statistik Belanda (CBS) dan Kantor Perencanaan Kebudayaan dan Sosial (SCP) menyajikan informasi yang berguna. Berdasarkan perspektif horisontal, standardisasi berperan sangat berperan penting (lihat [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)). Pada tingkat organisasi, seorang pialang meneliti dan mengeluhkan prosedur-prosedur juga menghasilkan informasi tentang bagaimana fungsi badan eksekutif.

Penggunaan yang lebih baik juga dapat dibuat dari pekerjaan Ombudsman Nasional sebagai sejenis “cermin”, kemungkinan bahwa satu dari badan eksekutif tidak dapat melihat kesempatan yang diharapkannya namun lebih seperti “cermin yang ramah”: Ombudsman menspesifikasikan masalah yang orang-orang hadapi dalam lingkungan mereka dengan kewenangan dan indikasi solusi kemungkinan tanpa mengedepankan sanksi.

Di dalam hubungannya dengan legislasi dan regulasi Kode Etik yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Hubungan Dengan Kerajaan itu ditetapkan sebagai aturan yang disimpulkan dari undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada, bersama dengan ukuran lain. Kode Etik tersebut adalah dokumen etis atau moral, bukan dokumen hukum. Oleh karena itu, ini tidak menggantikan undang-undang dan peraturan yang ada, tidak pula membentuk seperangkat aturan baru.

Di Belanda sejumlah aturan-aturan pemerintahan yang baik telah dikembangkan di tahun-tahun terakhir di berbagai sektor. Aturan Tata Kelola Perusahaan Belanda (aturan “*Tabaksblat*”) telah diikuti oleh aturan-aturan sejenis untuk sektor-sektor termasuk perawatan kesehatan, pendidikan, perumahan rakyat, budaya, dana pensiun, dan organisasi-organisasi penyiaran. Tata Kelola Perusahaan berhubungan dengan organisasi-organisasi individu, yaitu perusahaan-perusahaan terdaftar, di sektor swasta. Aturan Tata Kelola Perusahaan Belanda terutama tentang perimbangan kekuasaan dalam organisasi, bersama dengan jumlah tertentu transparansi dan integritas pada bagian manajemen dan lembaga pengawas. Aturan-aturan tata kelola sektor di Belanda sama dengan Aturan Tata Kelola Perusahaan dimana mereka berhubungan dengan organisasi-organisasi individu, seringkali yang bersifat semi-publik. Referensi kadang-kadang dibuat dalam konteks ini untuk “keperintahan publik”. Aturan-aturan tersebut berbeda dari satu sektor ke sektor lain tetapi bisa dibandingkan dengan Aturan Tata Kelola Perusahaan dimana mereka membentuk sebuah

sistem tentang perimbangan kekuasaan. Aturan tentang Kepemerintahan Publik yang Baik (Kode Etik) ini tidak menjatuhkan hukuman yang setimpal dengan dasar khusus administrasi publik. Ini tidak menyusun range untuk perimbangan kekuasaan karena keseimbangan kekuasaan dalam administrasi publik sudah diatur berdasarkan hukum melalui legitimasi demokratis. Oleh karena itu, aturan tersebut dengan yang kita tangani disini dari dasar yang berbeda dan itu tidak bisa dibandingkan dengan Aturan *Tabaksblat* atau berbagai aturan-aturan sektor pemerintahan.

Di samping aturan-aturan pemerintahan, juga ada aturan-aturan pelaksanaan yang berhubungan dengan integritas, salah satu dari prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang termasuk dalam aturan tersebut. Sejauh ini, berbagai aturan pelaksanaan dapat dilihat sebagai aplikasi eksplisit dari sebuah prinsip pemerintahan yang baik. Namun, apa yang penting kemudian, adalah aturan pelaksanaan tidak hanya secara formal sebagai “pemeriksaan” administrasi tetapi bahwa ini diterapkan secara sadar dan secara cermat.

### C. PERANCIS

Apabila dikaji secara historis Perancis merupakan salah satu negara pelopor dalam perjuangan untuk kebebasan, demokrasi dan hak asasi manusia. *Declaration of the Rights of Man and of Citizens* dimuat dalam pembukaan (preamble) Konstitusi Republik Kelima Perancis 4 Oktober 1958 sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshidiqie yang menyatakan bahwa<sup>139</sup>:

*The French people hereby solemnly proclaims its attachment to the Rights of Man and the principles of national sovereignty as defined by the Declaration of 1789, confirmed and complemented by the Preamble to Constitution of 1946. By virtue of these principles and that of the self-determination of people, the Republic offers to the overseas territories that express the will to adhere to them to new institutions founded on the common ideal of liberty, equality and fraternity and conceived a view to their democratic development.*

Konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar Perancis ini merupakan Konstitusi Republik Kelima yang menggantikan Konstitusi Republik Keempat yang telah berlaku mulai 27 Oktober 1946. Sejarah Konstitusi Perancis sudah

---

<sup>139</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010), hlm 161-162. Lihat juga Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, (Jakarta: CV Rajawali, 1984), hlm 99

sangat panjang, karena sebagai sebuah negara republik sudah mengalami lima (5) periode sejarah dan sebelum berlakunya Konstitusi Republik Kelima sudah mengalami 18 kali perubahan. Kelima periode sejarah tersebut, yakni Republik Pertama dengan Konstitusi yang disahkan pada tanggal 10 Oktober 1793, Republik Kedua dengan Konstitusi disahkan pada 4 November 1848, Republik Ketiga dengan Konstitusi disahkan pada 24 Februari 1875, dan Republik Keempat Konstitusi disahkan pada 27 Oktober 1946, dan terakhir Republik Kelima dengan Konstitusi yang disahkan pada 4 Oktober 1958 sebagaimana telah disebut di muka. Dalam kelima tahap sejarah Republik Perancis konstitusi selalu berganti-ganti dan setiap periode perubahan sesuai dengan perkembangan kebutuhan. Dalam tahap-tahap perkembangan, bentuk negara republik pun sering berubah silih berganti antara bentuk kerajaan dan bentuk republik, sehingga dalam perkembangannya konstitusi Perancis selalu dikaitkan dengan dengan sebutan republik pertama sampai dengan republik kelima<sup>140</sup>.

Di Negara Perancis, asas-asas umum pemerintahan yang baik dikenal dengan istilah "*les pincipes generaux du droit*" yang merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara (*Droit Administratif*) Perancis. *Droit Administratif* ini sudah mulai berkembang sejak tahun 1789 tatkala meletusnya Revolusi Perancis yang menjatuhkan Raja Lois ke XVI di mana awalnya semua kekuasaan negara ada di tangan raja dan setelah terjadinya revolusi kekuasaan untuk membuat undang-undang ada di tangan parlemen. Keadaan politik di Perancis pada waktu itu digambarkan tidak stabil yang awalnya didahului dengan kemarahan rakyat terhadap kekuasaan raja yang sewenang-wenang. Digambarkan bahwa pada saat itu salah satu tuntutan reformasi adalah reformasi di bidang sistem keadilan yang digambarkan lambat dan sangat mahal. Bahkan permintaan itu tidak saja datang karena adanya penderitaan masyarakat, melainkan juga dari para penasihat raja. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan Ridley and Blondel sebagaimana disunting oleh L. Neville Brown<sup>141</sup>, yang mengemukakan bahwa:

*one of the most consistenly demanded reforms of the eighteenth century was the reform of a slow and costly system of justice. The demand did not only come from a suffering public but also from the advisers of the monarch.*

---

<sup>140</sup> L. Neville Brown, Obe and John S. Bell. *French Administrative Law,.....Op.Cit.* hlm 8-10 yang menceritakan sejarah perkembangan Konstitusi Republik Prancis, lihat juga Jimly Asshidiqie, *ibid.*, hlm 162

<sup>141</sup> L. Nevill Brown. *ibid.* hlm. 24

Revolusi Perancis 1789 dan 1790 terinspirasi dari kesuksesan Revolusi Amerika dan juga saran dari Montesquieu yang mengelaborasi sistem *checks and balance* di antara ketiga kekuasaan negara, yaitu eksekutif, yudikatif, dan legislatif.

L. Neville Brown<sup>142</sup> mengemukakan bahwa dalam Hukum Administrasi Negara modern Perancis, karakteristik diskresi yang diberikan kepada pejabat administrasi negara Perancis lebih menonjol daripada politisi, tanpa adanya pembagian kekuasaan negara tidak dapat beroperasi, pelayan publik juga mempunyai kontribusi penting dalam kegiatan negara. Di dalam konteks Hukum Administrasi Negara modern, peradilan administrasi negara juga mempunyai peranan penting dalam memperbaiki dan mengawasi tindakan administrasi negara. Selain adanya peradilan administrasi di Perancis juga dikenal adanya banding administratif. Peradilan Administrasi Negara terdiri atas tiga (3) tingkatan. Tingkatan paling tinggi adalah *the Conseil d'Etat* yang berkedudukan di Paris yang membawahi tujuh (7) peradilan regional *Cours Administratives d'Appel* dan *the Tribunaux Administratifs*. Seperti halnya di Indonesia dan Belanda, Perancis juga menerapkan asas legalitas dalam tindakan-tindakan yang dilakukan oleh para penyelenggara negaranya.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*The principes generaux du droit*) di Perancis juga merupakan prinsip yang penting di dalam hukum administrasi negara dan juga merupakan dasar dari penilaian kasus-kasus hukum dan telah mempunyai pengaruh yang luas dalam peradilan administrasi negara pada *the Conseil d'Etat* sejak tahun 1944. Asas-asas ini juga mempunyai pengaruh yang luas dalam kehidupan publik di Perancis. *Les principes generaux du droit* juga merupakan bagian hukum tidak tertulis, dan kadang-kadang juga bisa dipakai sebagai interpretasi hukum ketika hukum tertulis tidak mengaturnya. Walaupun asas-asas ini tidak tercantum secara nyata dalam konstitusi, namun asas-asas ini dapat dipakai oleh peradilan untuk mengontrol perbuatan alat administrasi negara dalam mengeluarkan sebuah keputusan, apakah keputusan yang dikeluarkan itu melanggar hukum atau tidak. Sebetulnya basis dari asas/prinsip dari kontrol oleh peradilan terhadap tindakan administrasi negara adalah *The Rule of Law* (AV Dicey) yang juga merupakan dasar sejarah dari dikeluarkannya Deklarasi Delhi Tahun 1959. Hakim-hakim dalam menilai apakah tindakan administrasi negara atau pembuatan akta administratif sudah berdasarkan hukum atau belum adalah sulit, karena sumber-sumber apakah perbuatan itu legal atau tidak adalah kompleks. Selain tindakan alat

---

<sup>142</sup> *Ibid.*, hlm. 26-54

administrasi negara harus sesuai dengan hukum, dia harus memperhatikan/mengaplikasikan tata urutan peraturan perundang-undangan Perancis untuk situasi yang berbeda. Tata urutan perundangan yang tertinggi adalah Konstitusi Perancis dan Perjanjian Internasional yang telah diratifikasi, dan pada tempat kedua, aturan-aturan yang dibuat oleh pembuat undang-undang ada berbagai variasi dan bentuk legislasi. Tindakan alat administrasi negara dianggap melawan hukum jika regulasi yang dibuat oleh pemerintah (kementerian) berlawanan dengan aturan-aturan yang dibuat oleh legislatif. Di Negara Perancis, prinsip legalitas tidak hanya sekedar menerapkan hukum, administrasi negara juga harus memperhatikan dan juga respek terhadap hak-hak individu warga negara terlebih dahulu dalam pembuatan keputusan yang harus dikeluarkannya dan juga seringkali keputusan-keputusan yang dikeluarkannya dianggap tidak legal bila tidak mengindahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan alat administrasi negara tidak kebal hukum. Peradilan administrasi di Perancis dalam menilai keputusan administratif itu dianggap sesuai dengan hukum sampai terbukti bahwa tindakan administrasi itu terbukti bersalah termasuk melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas-asas umum pemerintahan yang baik (*les principes generaux du droit*) di Perancis yang merupakan hukum tidak tertulis juga mengikat alat administrasi negara dalam mengeluarkan keputusan<sup>143</sup>. Jadi, pada prinsipnya sama seperti di Indonesia seperti dalam penerapan asas legalitas.

Identifikasi adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik di Perancis dapat ditemukan dalam:

- a. Dokumen konstitusi seperti *Declaration of the Rights of Man* dan Pembukaan Konstitusi Republik Keempat (*Preamble to The 1946 Constitution of the Fourth Republic*). Contoh termasuk: kebebasan, respek terhadap hak-hak warga negara, kesetaraan dalam semua aspek (dalam pemungutan pajak, beban publik/umum, akses untuk pelayanan publik, dan lain sebagainya). Hal itu merupakan tradisi konstitusional rezim Republik;
- b. Beberapa dari prinsip asas-asas umum pemerintahan yg baik tampaknya diambil dari hukum privat dan prosedur sipil, misalnya prosedur hukum tertentu telah diaplikasikan dalam peradilan administrasi tidak pernah absen dari ketentuan-ketentuan khusus legislatif, aturan-aturan mengenai bahaya ganda, kekuasaan pengadilan banding ke pengadilan tingkat pertama. Sumber-sumber juga datang dari aturan-aturan dasar prosedur

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, hlm. 213- 217

sebagaimana telah diaplikasikan dalam setiap proses pembuatan keputusan administrasi seperti hak untuk didengar.

- c. Sumber lain, adalah ide dasar dari keadilan dan kesetaraan, sebagai contoh asas keadilan, keterbukaan, asas tidak memihak, asas *de tournement de pouvoir*<sup>144</sup>.

Di Negara Perancis sejak tahun 1971, konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik telah mendapat dukungan lebih lanjut dengan keputusan Dewan Konstitusi (*Constitutional Council*), di mana Dewan telah memerintahkan dalam pembuatan praturan perundang-undangan untuk merujuk kepada prinsip dasar yang diakui oleh hukum Republik Perancis atau asas-asas politik, ekonomi dan sosial yang diperlukan. Asas-asas ini telah dituangkan dalam Pembukaan (Preamble) Konstitusi 1946 yang telah diamandemen pada tahun 1958, dan secara khusus keputusan Dewan Konstitusi (*Constitutional Council*) menyatakan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah dipakai sebagai dasar oleh *Conseil d'Etat* dalam menyelesaikan sengketa administrasi negara. Meskipun asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dipakai sebagai dasar putusan dalam penyelesaian kasus-kasus hukum (oleh *Conseil d'Etat*), namun cukup mustahil untuk dibuat dalam daftar katalog lengkap asas-asas umum pemerintahan yang baik, atau mustahil untuk membuat daftar katalog lengkap dalam menginterpretasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang merupakan asas-asas hukum yang tidak tertulis. Di samping itu, prinsip-prinsip individual sering overlap atau tumpang tindih dan beberapa penulis menyatakan adanya prinsip-prinsip yang lain, selain yang telah dipakai sebagai dasar putusan (oleh *Conseil d'Etat*). Namun, prinsip-prinsip yang telah diputuskan sebagai dasar oleh *Conseil d'Etat* dalam penyelesaian sengketa itu lebih penting<sup>145</sup>. Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah diakui di Negara Perancis di antaranya adalah hak-hak yang berkaitan dengan kebebasan individu dan hak-hak asasi manusia; hak-hak sosial dan ekonomi; kesetaraan di depan hukum; perlindungan lingkungan; tidak memihak; asas untuk di dengar (*audi et alteram partem*); kewajiban untuk pemberian alasan (asas motivasi); proporsionalitas; perlindungan terhadap harapan yang wajar, asas kewenangan, asas tidak menyalahgunakan wewenang<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, hlm. 216

<sup>145</sup> *Ibid.*, hlm. 220

<sup>146</sup> *Ibid.*, hlm. 222-250



## **BAB 5**

# **RUMUSAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM BERBAGAI PERATURAN PERUNDANGAN DI INDONESIA**

### **A. KETETAPAN MPR RI TENTANG PENYELENGGARAAN NEGARA YANG BERSIH DARI KORUPSI, KOLUSI DAN NEPOTISME**

Semenjak pergantian pemerintahan di Indonesia dari Orde Baru ke pemerintahan Orde Reformasi, asas-asas umum pemerintahan yang baik yang pada awalnya merupakan Hukum Administrasi Negara tidak tertulis, kemudian banyak yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan hukum tertulis di Indonesia. Perundang-undangan pada masa Orde Reformasi yang menuangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik diawali dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Ketetapan MPR RI ini dikeluarkan setelah Pemerintahan Orde Baru jatuh dan digantikan oleh Orde Reformasi. Hal ini dikarenakan pada masa Orde Baru banyak terjadi permasalahan-permasalahan hukum yang terkait dengan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Di Indonesia konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik pada masa Orde Baru memang belum banyak dituangkan dalam peraturan perundang-undangan secara tertulis. Keadaan ini bisa dipahami karena asas-asas umum pemerintahan yang baik awalnya

merupakan norma hukum tidak tertulis. Namun demikian setelah jatuhnya Orde Baru banyak ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang memuat asas-asas ini secara tertulis. Hal ini dilakukan mengingat bahwa dalam melaksanakan tugas, peran, dan tanggung jawab alat administrasi negara selaku alat pemerintah dan sebagai pelaksana pelayanan publik memerlukan kekuasaan/wewenang yang besar dan potensial untuk disalahgunakan (*detournement de pouvoir*), digunakan dengan sewenang-wenang (*abus de droit/willekeur*), dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum<sup>147</sup> termasuk di dalamnya pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Perumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah jatuhnya Orde Baru, diawali dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) Nomor: XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya berbagai undang-undang yang mencantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik di dalam pasal-pasalannya. Adapun dasar filosofi dari dikeluarkannya TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 dapat dilihat pada bagian menimbang, yang menyatakan bahwa:

- a. Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945, pelaksanaan penyelenggaraan negara dilakukan oleh lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif;
- b. Dalam penyelenggaraan negara telah terjadi pemusatan kekuasaan, wewenang, tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang berakibat tidak berfungsinya dengan baik Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya, serta tidak berkembangnya partisipasi masyarakat dalam memberi kontrol sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- c. Tuntutan hati nurani rakyat menghendaki adanya penyelenggaraan negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdaya guna dan berhasil guna;
- d. Dalam penyelenggaraan negara telah terjadi praktik-praktik usaha yang lebih menguntungkan sekelompok tertentu yang menyuburkan korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang melibatkan para pejabat negara dengan para

---

<sup>147</sup> SF Marbun, *Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak,.....Op.Cit*, hlm. 5

pengusaha sehingga merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara dalam berbagai aspek kehidupan nasional;

- e. Dalam rangka rehabilitasi seluruh aspek kehidupan nasional yang berkeadilan, dibutuhkan penyelenggara negara yang dapat dipercaya melalui usaha pemeriksaan harta kekayaan para pejabat negara dan mantan pejabat negara serta keluarganya yang diduga berasal dari praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme, dan mampu membebaskan diri dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- f. Berhubung dengan itu perlu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia yang mengatur tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Selanjutnya Pasal 1 Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998, menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia berketetapan untuk memfungsikan secara proporsional dan benar Lembaga Tinggi Negara, Lembaga Kepresidenan, dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya, sehingga penyelenggaraan negara berlangsung sesuai dengan ketentuan Undang Undang Dasar 1945. Mengenai penyelenggaraan negara, Pasal 2 TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998, mengemukakan bahwa:

- (1) Penyelenggaraan negara pada lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, bangsa, dan negara.
- (2) Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Untuk menghindari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) ketentuan Pasal 3 TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 menyatakan bahwa:

- (1) Untuk menghindarkan praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat;
- (2) Pemeriksaan atas kekayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh Kepala Negara yang keanggotaannya terdiri atas pemerintah dan masyarakat;

- (3) Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten undang-undang tindak pidana korupsi.

Adapun untuk mengupayakan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, ketentuan Pasal 4 TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 menyatakan bahwa upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia. Setelah keluarnya TAP MPR RI ini lalu ditindaklanjuti dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

## **B. UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 1999 TENTANG PENYELENGGARAAN NEGARA YANG BERSIH DAN BEBAS DARI KORUPSI, KOLUSI DAN NEPOTISME**

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 dikeluarkan pada masa Reformasi pada masa kepemimpinan Presiden BJ Habibie, setelah jatuhnya Orde Baru untuk melaksanakan TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998. Adapun dasar pemikiran dari dikeluarkannya Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yaitu:

- a. Penyelenggara negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.
- b. Praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya<sup>148</sup>.

Apabila dicermati ketentuan-ketentuan Pokok UU Nompur 28 Tahun 1999, terlihat bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) telah dengan tegas disebutkan dalam Pasal 3 Undang-undang ini. Pasal 3 tersebut menyatakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

---

<sup>148</sup> Hal ini dapat dilihat dalam dasar pertimbangan dari dikeluarkannya UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
3. Asas Kepentingan Umum;
4. Asas Keterbukaan;
5. Asas Proporsionalitas;
6. Asas Profesionalitas; dan
7. Asas Akuntabilitas.

Asas-asas tersebut kemudian dijabarkan dan diuraikan dalam pasal-pasal lain dalam UU Nomor 28 Tahun 1999. Dalam ketentuan umum yang dimuat pada Pasal 1 dinyatakan bahwa Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya. Adapun yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan negara yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Pasal 5 dari UU Nomor 29 Tahun 1999 juga mengimplementasikan dan menguraikan AUPB. Pasal tersebut mengatur tentang kewajiban penyelenggara negara dengan menyebutkan bahwa setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memegang jabatannya. Di samping itu para penyelenggara negara juga harus bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama, dan setelah menjabat. Para penyelenggara negara melaporkan dan mengumumkan kekayaan sebelum dan setelah menjabat, tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Kewajiban penyelenggara negara lainnya adalah: Melaksanakan tugas tanpa membeda-bedakan suku, agama, ras, dan golongan (Pasal 4 butir 3) yang merupakan penjabaran dari asas persamaan perlakuan/non diskriminasi. Melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Merupakan penjabaran dari asas profesionalitas. Para penyelenggara negara harus bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini merupakan penjabaran dari asas-asas tertib penyelenggara negara dan asas profesionalitas.

Pasal 5 dari undang-undang tersebut yang menyatakan bahwa para penyelenggara negara harus bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat serta adanya kewajiban untuk melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat merupakan penjabaran dari asas kepastian hukum dan asas keterbukaan. Adanya kewajiban untuk tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang juga ditentukan dalam Pasal 5 merupakan penjabaran dari asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas proporsionalitas, asas profesionalitas.

Selanjutnya mengenai asas-asas umum penyelenggara negara yang baik juga diimplementasikan dan dijabarkan dalam keentuan Pasal 7 dari Undang-undang tersebut dengan menyatakan bahwa hubungan antar-penyelenggara negara dilaksanakan dengan menaati norma-norma kelembagaan, kesopanan, kesusilaan, dan etika yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Hubungan antar-penyelenggara negara tersebut harus berpegang teguh pada asas-asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara juga diatur dalam undang-undang ini, yakni bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan Penyelenggara negara yang bersih. Hubungan antara penyelenggara negara dan masyarakat dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 diwujudkan dalam bentuk:

1. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara;
2. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari Penyelenggara Negara;
3. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara negara; dan
4. hak memperoleh perlindungan hukum<sup>149</sup>.

Hubungan antara para penyelenggara negara dengan masyarakat dalam penyelenggaraan negara harus berpegang teguh pada asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dituangkan dalam ketentuan Pasal 3.

---

<sup>149</sup> Lihat ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN

Pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Negara (KPKN) sebagai lembaga independen yang bertugas untuk memeriksa kekayaan penyelenggara negara dan mantan penyelenggara negara untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme merupakan penjabaran dari asas keterbukaan, asas kepentingan umum dan asas profesionalitas. Pembentukan komisi ini juga merupakan penjabaran dari asas keterbukaan karena diberikannya hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Selain itu juga merupakan penjabaran dari asas kepentingan umum, serta asas profesionalitas.

Ketentuan dari Pasal 3 UU Nomor Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme ini merupakan penjabaran dari asas-asas umum pemerintahan yang baik yang awalnya merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara tidak tertulis. Semasa Orde Baru ketentuan Hukum Administrasi tidak tertulis semacam ini belum banyak yang dituangkan kedalam peraturan perundangan (hukum tertulis). Ketentuan dari Pasal 3 Undang-undang tersebut menyatakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Penjelasan Pasal 3 dari Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 menyatakan apa yang dimaksud dengan asas-asas penyelenggaraan negara tersebut.

Maksud dari Asas Kepastian Hukum, yakni bahwa dalam negara hukum harus mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiatif, akomodatif, dan selektif. Asas Keterbukaan, yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara

Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dijabarkan dalam asas-asas penyelenggaraan negara tersebut dijabarkan dalam ketentuan pasal-pasal Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Sebagai contoh ketentuan yang mewajibkan setiap Penyelenggara Negara untuk diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat, serta kewajiban melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat dicantumkan dalam ketentuan Pasal 4 butir 2 dan 3. Ketentuan tersebut merupakan penjabaran dari asas keterbukaan, dan asas profesional serta asas kepastian hukum yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara, ketentuan tersebut juga merupakan penjabaran dari asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif. Selain itu juga asas akuntabilitas yaitu asas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Apabila dicermati terlihat bahwa asas-asas tersebut juga telah diderifikasikan ke dalam pasal-pasal lain dari undang-undang tersebut, diantaranya ketentuan Pasal 4 ayat (3), yang menyatakan bahwa setiap penyelenggara negara mempunyai hak dan kewajiban untuk menyampaikan pendapat di muka umum secara bertanggung jawab sesuai dengan wewenangnya. Hal ini mencerminkan telah diderifikasikannya asas tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, serta asas profesionalitas. Pasal 8 ayat 1 dari Undang-undang tersebut memperlihatkan telah diderifikasikannya asas tertib penyelenggaraan negara, dengan ketentuan yang menyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggara negara yang bersih. Di samping itu asas-asas umum pemerintahan yang baik ini juga telah diderifikasikan dalam pasal-pasal yang lain seperti pasal 9 ayat (1) dan ayat (2).

Apabila dikaji dan dicermati dasar pertimbangan dari dikeluarkannya Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang

bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, adalah merupakan landasan filosofi dari penyelenggaraan pemerintahan atau penyelenggaraan negara di Indonesia. Dasar pertimbangan tersebut menyatakan bahwa:

- a. Penyelenggara Negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945;
- b. Untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara;
- c. Praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar-Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya;
- d. Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c perlu dibentuk Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Apabila dikaji dan dicermati dasar pertimbangan dari dikeluarkannya UU Nomor 28 Tahun 1999 tersebut di muka menggambarkan situasi pada saat sebelum undang-undang itu dikeluarkan sehingga memerlukan pengaturan terhadap penyelenggaraan negara yang baik di Indonesia.

Apabila rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dituangkan ke dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sebagai asas-asas yang menjadi dasar dari penyelenggaraan negara di Indonesia dirumuskan dalam bentuk tabel akan terlihat sebagai berikut.

**Tabel 5.1 AUPB Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999**

No	Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara
1	Asas kepastian hukum
2	Asas tertib penyelenggaraan negara
3	Asas kepentingan umum
4	Asas keterbukaan
5	Asas proporsionalitas
6	Asas profesionalitas
7	Asas akuntabilitas

**Sumber: Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN**

Apabila dikaji ditemukan tujuh (7) asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme yang dipakai sebagai dasar pengujian hakim Peradilan Tata Usaha Negara dan sekaligus berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dipakai sebagai dasar atau alasan-alasan penggugat dalam mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Di dalam praktik karena asas-asas ini awalnya merupakan ketentuan hukum tidak tertulis yang selalu berkembang dalam masyarakat hakim-hakim Peradilan Tata Usaha Negara di dalam menjatuhkan putusannya tidak selalu terikat pada enam (7) asas tersebut. Ada juga hakim-hakim peradilan tata usaha negara yang menjatuhkan putusannya bertumpu juga pada asas-asas yang lain yang telah dikembangkan dalam Hukum Administrasi Negara oleh para ahli.

Ketentuan yang mewajibkan setiap penyelenggara negara untuk diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat, serta kewajiban melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat yang diatur dalam Pasal 4 butir 2 dan 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Apabila dikaji ketentuan Pasal 4 butir 2 dan 3 tersebut merupakan penjabaran dari asas-asas keterbukaan, dan asas profesionalitas serta asas kepastian hukum. Asas keterbukaan mengandung makna membuka diri terhadap hak masyarakat

untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara serta asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif. Selain itu juga asas akuntabilitas yaitu asas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setelah dianalisis dengan pendekatan prundang-undangan ditemukan fakta bahwa ketentuan Pasal 4 ayat (3), yang menyatakan bahwa setiap penyelenggara negara mempunyai hak dan kewajiban untuk menyampaikan pendapat di muka umum secara bertanggung jawab sesuai dengan wewenangnya, mencerminkan telah dirumuskannya asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, serta asas profesionalitas. Pasal 8 ayat 1 memperlihatkan telah dirumuskannya asastertib penyelenggaraan negara, dengan ketentuan yang menyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini juga telah diimplementasikan dan dirumuskan dalam pasal-pasal yang lain seperti pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

### **C. UNDANG-UNDANG TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia yang pertama kali dikeluarkan pada tahun 1986 pada saat pemerintahan Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Suharto pada masa pemerintahan Orde Baru. Di lingkungan peradilan tata usaha negara asas-asas umum pemerintahan yang baik sudah mulai diperkenalkan sejak dikeluarkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun demikian asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut belum dicantumkan dan dirumuskan secara eksplisit. Di dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dinyatakan bahwa alasan-alasan yang digunakan dalam mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tentang rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik belum dinyatakan secara tegas. Namun demikian dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) beserta penjelasannya telah diperkenalkan mengenai asas larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan berbuat sewenang-wenang. Dua (2) asas tersebut secara filsufi merupakan bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Setelah dikaji, meskipun di Indonesia asas-asas umum pemerintahan yang baik telah diperkenalkan oleh Crinca Le Roy pada tahun 1978 dan telah diterima oleh para ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia namun belum banyak yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini bisa dipahami mengingat pada waktu dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, waktu itu Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang di dalam memegang tampuk pemerintahan bersifat otoriter. Berbeda pada masa pemerintahan Presiden Habibie yang dalam memegang tampuk pemerintahan bersifat demokratis. Pada tahun 2004, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 diperbaiki dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tersebut dikeluarkan dengan dasar pertimbangan:

- a. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa, negara, dan masyarakat, yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan;
- b. bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang

merdeka, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;

- c. bahwa Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 ini merupakan perubahan pertama (kesatu) atas Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan Pasal 53 ayat (2) undang-undang tersebut merubah ketentuan undang-undang yang lama, dinyatakan di sana bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, yakni disamping Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketentuan penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” adalah meliputi asas: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan asas akuntabilitas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Berkaitan dengan ketentuan penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dapat dikatakan bahwa sampai saat ini asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dijabarkan sebagai asas-asas dalam penyelenggaraan negara dalam Pasal 3 UU 28 Tahun 1999 masih diacu dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara sebagai dasar gugatan dan dasar pengujian oleh hakim pada peradilan tata usaha negara di Indonesia. Walaupun pada saat ini telah dikeluarkan UU Administrasi Pemerintahan yang di dalamnya mengatur secara formal keberadaan AUPB, akan tetapi di dalam praktik peradilan keberadaan Pasal 3 UU Nomor 28 tahun 1999 masih diakui dan diacu oleh para penggugat dalam mengajukan gugatannya.

#### **D. UNDANG-UNDANG TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Pada saat ini Undang-undang Pemerintahan Daerah yang berlaku di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 AUPB, juga dicantumkan dan dinyatakan sebagai asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik ditemukan dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal tersebut menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas sembilan (9) asas, yakni asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; dan efektivitas.

Setelah UU No. 32 Tahun 2004 digantikan dengan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah AUPB juga dituangkan di dalamnya. Di dalam ketentuan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 dinyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggara negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. Asas keterbukaan;
- e. Asas proporsionalitas;
- f. Asas profesionalitas;
- g. Asas akuntabilitas;
- h. Asas efisiensi;
- i. Asas efektivitas; dan
- j. Asas keadilan

Setelah dilakukan kajian rumusan konsep asas-asas umum penyelenggaraan negara yang tercantum dalam ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dituangkan dalam sebuah tabel akan terlihat sebagai berikut:

**Tabel 5.2 AUPB Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014**

No	Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
1	Asas kepastian hukum
2	Asas tertib penyelenggaraan negara
3	Asas kepentingan umum
4	Asas keterbukaan
5	Asas proporsionalitas
6	Asas profesionalitas
7	Asas akuntabilitas
8	Asas efisiensi
9	Asas efektivitas
10	Asas keadilan

**Sumber: Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Apabila dicermati konsep rumusan AUPB dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ada sepuluh (10) asas, Adapun dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 ada 7 asas. Hal ini bisa dipahami mengingat bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik bukanlah asas yang statis, melainkan asas yang dinamis karena berasal dari hukum tidak tertulis di Indonesia dan sudah semestinya bisa berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan perkembangan keadaan yang ada dalam masyarakat.

Asas-asas ini dalam praktik peradilan tata usaha negara baik pada pada peradilan tingkat pertama maupun tingkat ke dua, dan tingkat terakhir sering diacu juga oleh para pihak dalam merumuskan gugatan ke peradilan. Di samping itu juga dipakai oleh hakim untuk memutuskan sengketa tata usaha negara yang diajukan ke peradilan.

## E. UNDANG-UNDANG TENTANG PELAYANAN PUBLIK

Secara filsufi dasar dari dikeluarkannya Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dapat ditemukan dalam pertimbangan dari dikeluarkannya undang-undang tersebut. Berdasarkan ketentuan bagian menimbang dari dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ditemukan pernyataan bahwa undang-undang tersebut dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat dari UUD NRI Tahun 1945. Dasar pertimbangan lain adalah bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang pelayanan publik.

Pada ketentuan menimbang bagian (a) Undang-Undang tentang Pelayanan Publik dinyatakan bahwa bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Objektivitas pelayanan kepada masyarakat merupakan sesuatu yang mutlak, sebagai syarat terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean government*). Apalagi dalam kehidupan sehari-hari penyelenggara negara sering memperhadapkan norma hukum positif dengan realitas, memperhadapkan kepastian hukum dengan keadilan masyarakat. Oleh karena itu, memang diperlukan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai upaya perlindungan hukum<sup>150</sup>, terutama dalam rangka pelayanan publik.

Pertimbangan lain yang dikemukakan pada bagian menimbang Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, yakni bahwa sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas. Disamping itu dengan pertimbangan juga bahwa sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya.

---

<sup>150</sup> A.Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak,.....Op.Cit.*, hlm 1-2

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di ataslah kemudian pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-undang tentang Pelayanan Publik, dengan mengingat ketentuan Pasal 5 ayat (1); Pasal 18 A ayat (2); Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, dan pasal-pasal lain yang terkait dengan hak asasi manusia. Penjelasan umum Undang-Undang Pelayanan Publik menyatakan bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan tentang tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administrasi.

Pada ketentuan bagian menimbang dari dikeluarkannya Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga ditemukan filosofi dasar yang menyatakan bahwa kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu diperlukan konsepsi pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional, sehingga dengan mempertimbangkan hal-hal tersebut diperlukan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik.

Perlu diperhatikan juga bahwa dalam melaksanakan tugas pelayanan pada masyarakat, pemerintah dibatasi oleh luas jangkauan dan wewenangnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun dalam praktik seringkali ditemukan ketentuan organik dari suatu perundang-undangan yang dibuat instansi tertentu yang isinya justru mengatur hal-hal yang sesungguhnya bukan substansi produk tersebut. Kenyataan ini akan mempersulit pelayanan kepada masyarakat<sup>151</sup>.

Apabila dikaji lebih lanjut dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 juga memuat tentang asas-asas pelayanan publik. Apabila dianalisis di dalam ketentuan

---

<sup>151</sup> MuinFahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak,.....Op.Cit.* hlm. 5

tersebut ditemukan juga rumusan konsep tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini dapat kita lihat dari bunyi ketentuan Pasal 4 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu;
- l. dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Ketentuan penjelasan Pasal 4 undang-undang ini tidak menjelaskan tentang maksud dari asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik dan juga tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai maksud dari asas-asas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Di dalam ketentuan tersebut hanya dinyatakan bahwa pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi/atau golongan. Adanya jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan. Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi. Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan. Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas. Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil. Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan. Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan. Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan; dan setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan tentang maksud dari asas-asas dalam pelayanan publik. Asas kepentingan umum dalam penyelenggaraan pelayanan publik menghendaki bahwa pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan. Di dalam pelaksanaan asas kepastian hukum para penyelenggara pelayanan harus memberikan jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan. Kemudian di dalam pelaksanaan asas kesamaan hak, para penyelenggara pelayanan publik dalam memberikan pelayanan pada para pengguna layanan tidak boleh membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi. Dalam pelaksanaan asas keseimbangan hak dan kewajiban antara pemenuhan hak dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik itu oleh pemberi pelayanan maupun oleh penerima pelayanan. Di samping itu dalam hal pelaksanaan asas keprofesionalan para pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi/kapasitas yang sesuai dengan bidang tugasnya. Untuk melaksanakan asas partisipatif, diamanatkan bahwa peningkatan peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan harus dilakukan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Asas persamaan perlakuan/tidak diskriminatif menghendaki bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil. Adapun asas keterbukaan menghendaki bahwa setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan. Asas akuntabilitas menghendaki agar proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan menghendaki agar diberikan kemudahan dalam pelayanan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan. Asas ketepatan waktu menghendaki bahwa penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan. Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan menghendaki bahwa setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Setelah dikaji lebih lanjut ternyata asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik juga dituangkan dalam ketentuan Pasal 344 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 344 ayat (1) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Pasal 344 ayat (2) menyatakan bahwa Penyelenggaraan pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa asas-asas pelayanan publik sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diacu oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka terselenggaranya pelayanan publik yang baik dan wajib dilaksanakan oleh aparat pemerintah di daerah. Apabila asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik yang tercantum dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan ketentuan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dituangkan dalam bentuk tabel akan terlihat sebagai berikut:

**Tabel 5.2 AUPB Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009**

No	Asas-asas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik
1	Asas kepentingan umum
2	Asas kepastian hukum
3	Asas kesamaan hak
4	Asas keseimbangan hak dan kewajiban
5	Asas keprofesionalan
6	Asas partisipatif
7	Asas persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
8	Asas keterbukaan
9	Asas akuntabilitas
10	Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11	Asas ketepatan waktu
12	Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

**Sumber: Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dan Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Apabila dikaji lebih lanjut dengan pendekatan konsep dan pendekatan perundang-undangan, asas-asas pelayanan publik yang tercantum dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 juga merupakan bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, utamanya merupakan bagian dari asas-asas pelayanan yang baik yang tertuang dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf h. Asas-asas ini harus dilaksanakan dan wajib ditaati oleh para penyelenggara pelayanan publik dalam melakukan tugasnya selaku pelayan publik. Asas-asas ini harus dilaksanakan oleh aparat penyelenggara pelayanan publik termasuk penyelenggaraan pelayanan publik yang ada pada pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. bahkan para penyelenggara pelayanan di luar pemerintahan dalam hal ini yang dilakukan oleh pihak swasta, apalagi jika mereka melakukan pelayanan publik dalam kapasitasnya sebagai pembantu pemerintah dalam negara modern. Hal ini dikarenakan bahwa dalam negara modern tugas pemerintah adalah sangat luas, sehingga tidak mungkin dilakukan sendiri oleh pemerintah. Dalam hal ini keikutsertaan pihak swasta dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat diperlukan.

## **F. UNDANG-UNDANG TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengakui secara formal keberadaan AUPB di Indonesia dalam perundang-undangan tertulis. Berdasarkan penjelasan dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang ini merupakan sarana hukum materiil dari Hukum Administrasi di Indonesia. Namun demikian menurut Philipus M. Hadjon<sup>152</sup> bahwa Undang-undang Administrasi Pemerintahan sebagai instrumen hukum materiil dari Hukum Administrasi Negara ini menjadi tanda tanya besar karena konsep (konteks) undang-undang ini bertitik tolak dari konsep administrasi pemerintahan bukan dari konsep hukum administrasi. Konsep atau konteks administrasi pemerintahan ini dapat dilihat dari bunyi ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa administrasi pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan/atau pejabat

---

<sup>152</sup> Philipus M. Hadjon, *Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 4, Nomor 1 Maret 2015: 51- 64

pemerintahan. Adapun fungsi pemerintahan berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Adapun hukum formil untuk beracara di muka pengadilan yakni diatur dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, yakni Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 jo UU Nomor 9 Tahun 2004 sebagaimana telah diperbaharui dengan UU Nomor 51 Tahun 2009.

Adapun dasar pertimbangan yang merupakan filsufi dasar dari dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yakni bahwa:

- a. Dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan;
- c. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- d. Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, dinyatakan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan (di Indonesia) diselenggarakan berdasarkan: asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Adapun asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang dimaksud dalam undang-undang ini berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) adalah meliputi asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Adapun asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada

Pasal 10 ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Setelah dicermati dengan pendekatan konsep berdasarkan ketentuan penjelasan dari Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 ditemukan bahwa yang dimaksudkan dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Adapun yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” setelah dicermati adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dengan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; dan (8) kepentingan pria dan wanita.

Adapun yang dimaksudkan dengan “asas ketidakberpihakan” apabila dikaji dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah konsep asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/ atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Adapun “asas kecermatan” adalah konsep asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/ atau dilakukan.

Setelah dikaji dan ditelaah dalam ketentuan penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga ditemukan konsep bahwa yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” dalam undang-undang ini adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan atau tidak mencampuradukkan kewenangan. Setelah dikaji yang dimaksudkan dengan konsep “asas keterbukaan” dalam undang-undang ini adalah asas yang

melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Apabila dikaji maksud dari konsep “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Adapun yang dimaksud dengan konsep “asas pelayanan yang baik” jika ditelaah adalah asas yang memberikan pelayanan tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta seharusnya juga konsep-konsep rumusan asas-asas lain yang tertuang dalam Undang-Undang Pelayanan Publik. Adapun yang dimaksud dengan “asas-asas umum lainnya di luar AUPB” adalah AUPB yang bersumber dari putusan pengadilan yang tidak banding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.

Apabila rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tersebut dituangkan dalam bentuk tabel akan terlihat sebagai berikut.

**Tabel 5.4 AUPB Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014**

No	Rumusan AUPB
1	Asas kepastian hukum
2	Asas kemanfaatan
3	Asas ketidakberpihakan
4	Asas kecermatan
5	Asas tidak menyalahgunakan kewenangan
6	Asas keterbukaan,
7	Asas kepentingan umum
8	Asas pelayanan yang baik
9	Asas-asas umum lainnya sepanjang telah dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap

**Sumber: Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan**

Apabila diperbandingkan rumusan-rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut di muka, terlihat bahwa rumusan AUPB di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dirumuskan secara enumeratif (tidak dibatasi) Adapun rumusan pada peraturan perundang-undangan yang lain bersifat limitatif. Hal ini tampak dari ketentuan Pasal 10 ayat (2) yang mengakui adanya asas-asas umum lainnya di luar AUPB yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) dapat diterapkan sepanjang telah diterapkan oleh hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Hal ini berarti bahwa asas-asas umum pemerintahan sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang selama ini berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 juga diakui keberadaannya dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Apabila dikaji dan dicermati, setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ditemukan fakta yuridis bahwa seharusnya dalam melaksanakan tugasnya Badan atau Pejabat Pemerintahan baik di pusat maupun di daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat di Indonesia termasuk di dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat harus mengacu pada AUPB. Hal ini dikarenakan AUPB telah dituangkan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara formal. Di samping itu asas-asas umum pemerintahan ini juga telah dituangkan atau dinormatisasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan sehingga mengikat penyelenggara negara sebagai pelaksanaan asas legalitas.

Namun demikian setelah dicermati dari kajian-kajian kasus gugatan pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik melalui putusan-putusan peradilan tata usaha negara sebagai contoh putusan-putusan peradilan tingkat pertama maupun putusan Hakim Agung pada perkara-perkara yang diselesaikan oleh Mahkamah Agung dalam kasus perkara kasasi maupun peninjauan kembali perumusan AUPB tidak hanya mengacu pada UU Administrasi Pemerintahan. Akan tetapi para penggugat dan hakim-hakim peradilan tata usaha negara dalam menjatuhkan putusan mengacu pada berbagai undang-undang. Bahkan para hakim dalam menjatuhkan putusan juga mengacu pada teori, yurisprudensi dan asas-asas universal. Hal ini dapat dilihat pada pembahasan berikutnya yakni pada bab 7 buku ini.



## **BAB 6**

# **ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK SEBAGAI DASAR GUGATAN DAN PENILAIAN HAKIM PERADILAN TATA USAHA NEGARA DI INDONESIA**

### **A. GAMBARAN UMUM TENTANG PERADILAN TATA USAHA NEGARA DI INDONESIA**

Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia merupakan salah satu lingkungan peradilan yang ada di Indonesia. Ada empat (4) lingkungan peradilan di Indonesia yakni Lingkungan Peradilan Umum, Lingkungan Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, dan Lingkungan Peradilan Tata Usaha negara. Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan peradilan baru yang ada di Indonesia. Lingkungan peradilan ini mulai ada di Indonesia sejak tahun 1991. Pada waktu itu diawali dengan dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam ketentuan Pasal 145 dinyatakan bahwa Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan penerapannya akan diatur dengan peraturan pemerintah selambat-lambatnya lima tahun sejak Undang-undang ini diundangkan. Oleh karena itu, baru secara efektif pada tahun 1991 ada lingkungan peradilan tata usaha negara di Indonesia, yang dibentuk secara bertahap mengingat lingkungan peradilan ini merupakan peradilan yang baru di Indonesia. Berdasarkan penjelasan ketentuan pasal UU No. 5 Tahun 1986 dinyatakan bahwa lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan peradilan yang baru yang pembentukannya memerlukan

perencanaan dan persiapan yang matang oleh pemerintah, mengenai sarana prasarana baik materiil maupun personil.

Menurut ketentuan Pasal 4 UU No. 5 Tahun 1986, Peradilan Tata Usaha Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. 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 (Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Adapun sengketa kepegawaian adalah sengketa yang terjadi di bidang kepegawaian.

Ada tiga (3) tingkatan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1986. Lingkungan peradilan itu yakni: Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai lingkungan peradilan tingkat I, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagai lingkungan peradilan tingkat II atau peradilan tingkat banding, dan Mahkamah Agung sebagai lingkungan peradilan tingkat III yang merupakan puncak peradilan sebagai Pengadilan Negara Tertinggi. Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan Pasal 6 UU No.5 Tahun 1986 seharusnya berada atau berkedudukan di setiap ibukota kabupaten/kota di Indonesia. Pengadilan Tinggi Tata usaha Negara ada di setiap ibukota provinsi di Indonesia. Adapun Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan berada di ibukota negara Republik Indonesia. Namun demikian, karena Peradilan Tata usaha Negara ini merupakan sebuah lingkungan peradilan yang baru di Indonesia sehingga sampai saat ini di setiap ibukota kabupaten/kota belum semuanya memiliki Pengadilan Tata Usaha Negara (peradilan tingkat pertama). Setiap ibukota provinsi di Indonesia pun sampai saat ini belum semuanya memiliki Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (peradilan tingkat kedua). Apabila para pencari keadilan mau mengajukan penyelesaian sengketa tata usaha negara mereka mengajukan persoalannya pada lingkungan peradilan tata usaha negara yang wilayahnya dekat dengan tempat tinggal mereka yang wilayahnya meliputi tempat kedudukan tergugat. Hakim anggota pada peradilan tata usaha negara disebut dengan Hakim. Hakim pada peradilan tingkat banding disebut dengan Hakim Tinggi. Adapun hakim pada pada lingkungan Mahkamah Agung disebut dengan Hakim Agung. Hakim pada lingkungan peradilan tata usaha negara tingkat I. Hakim diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul Menteri Kehakiman berdasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung (Pasal 16 ayat 1 UU No. 5 Tahun 1986).

Adapun gugatan yang dimaksud dalam sengketa tata usaha negara, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 5 adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke Pengadilan untuk mendapatkan putusan. Sengketa tata usaha negara ini muncul akibat dirugikannya seseorang atau badan hukum perdata atas perbuatan pemerintah dalam mengeluarkan keputusan tata usaha negara atau perbuatan tidak mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat tata usaha negara. Penggugat dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara ini adalah orang perseorangan atau badan hukum perdata. Adapun pihak tergugat dalam sengketa ini adalah badan atau pejabat tata usaha negara atau pihak swasta yang dalam hal ini bertindak mewakili negara.

Salah satu subjek hukum dalam Hukum Administrasi Negara adalah para birokrat yang sering disebut alat administrasi. Sebagai subjek hukum di dalam Hukum Administrasi Negara, para birokrat ini mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Di dalam melakukan tindakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum mereka harus mengindahkan asas-asas yang berlaku di dalam Hukum Administrasi Negara. Apabila tindakan alat administrasi negara ini dirasa merugikan warga masyarakat atau badan hukum perdata maka tindakan yang merugikan warga tersebut bisa dibawa ke ranah peradilan dalam hal ini peradilan tata usaha negara. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara mengenai kekuasaan pengadilan yang menyatakan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Adapun yang dimaksudkan dengan sengketa tata usaha negara berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 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 (provinsi maupun kabupaten/kota) sebagai akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dimaksudkan dengan sengketa kepegawaian adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang yang menduduki jabatan sebagai Pegawai Negeri dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di daerah sebagai akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara di bidang Kepegawaian<sup>153</sup>

---

<sup>153</sup> R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Ketiga, Cetakan Kelima. Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hlm. 11

Berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 1 angka 4, dinyatakan bahwa yang dimaksud “sengketa” di sini mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada dasarnya dalam mengambil keputusan adalah untuk mengemban kepentingan umum dan masyarakat. Akan tetapi dalam hal atau kasus tertentu dapat saja keputusan itu dirasa merugikan bagi orang atau badan hukum perdata tertentu. Apabila hal ini terjadi maka kepada yang bersangkutan harus diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 beserta penjelasannya, dapat dikemukakan unsur-unsur sengketa tata usaha negara<sup>154</sup>, yaitu:

1. Sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara;
2. Sengketa tersebut antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Sengketa yang dimaksud sebagai akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata usaha Negara.

Adapun yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 9 UU Tahun 2004 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 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, bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Apabila terjadi sengketa tata usaha negara maka penyelesaian sengketa tersebut dapat dilakukan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini dikarenakan Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan Pasal 47 secara absolut mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Akan tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 48 UU Peradilan Tata Usaha Negara ada pengecualian dari kewenangan absolut yang dimiliki oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 48 UU Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara), menyatakan bahwa:

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka Sengketa

---

<sup>154</sup> *Ibid*, hlm. 6

Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia;

- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Berdasarkan penjelasan Pasal 48 ayat (1) UU tersebut dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila ia tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Prosedur tersebut dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri, dan terdiri atas dua (2) bentuk. *Pertama*, adalah prosedur keberatan, yakni suatu prosedur penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui instansi yang mengeluarkan keputusan prosedur ini sering disebut dengan istilah prosedur keberatan. *Kedua*, adalah prosedur yang sering dikenal dengan nama banding administratif, yakni penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui instansi atasan atau instansi lain dari instansi yang mengeluarkan keputusan. Contoh banding administratif adalah: penyelesaian sengketa melalui Majelis Pertimbangan Pajak, penyelesaian sengketa melalui Badan Pertimbangan Kepegawaian, penyelesaian sengketa melalui Badan Pengawas Pemilu dan lain sebagainya. Apabila upaya administratif ini sudah dilaksanakan dan yang bersangkutan belum merasa puas, maka persoalan tersebut baru dapat dibawa ke ranah Peradilan Tata Usaha Negara. Apabila upaya yang telah ditempuh berupa prosedur keberatan, maka apabila persoalan tersebut dibawa ke ranah peradilan, kewenangan untuk menyelesaikan persoalan tersebut ada pada ranah peradilan tingkat pertama yakni Pengadilan Tata Usaha Negara. Akan tetapi jika prosedur yang telah ditempuh berupa banding administratif, maka peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan persoalan tersebut ada pada peradilan tingkat kedua, yakni Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

## **B. PARA PIHAK DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA**

Para pihak dalam peradilan tata usaha negara sebagaimana halnya pihak-pihak dalam peradilan umum dalam perkara perdata yakni pihak penggugat dan tergugat. Di samping itu dalam sengketa tata usaha negara dikenal pula pihak intervensi.

Penggugat dalam peradilan tata usaha negara ini adalah seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akaibat

dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara Negara oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar keputusan yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Berdasarkan Pasal 53 (1) UU Peradilan Tata Usaha Negara, pihak penggugat yang diperbolehkan untuk mengajukan gugatan ke peradilan hanyalah orang perorangan atau badan hukum perdata. Oleh karena itu, badan atau pejabat tata usaha negara tidak dapat berkedudukan sebagai penggugat. Pihak alat administrasi negara yang dalam hal ini diwakili oleh badan atau pejabat tata usaha negara tidak dapat atau tidak boleh menjadi penggugat. Berdasarkan yurisprudensi membolehkan *legal standing* bagi Organisasi Lingkungan Hidup untuk menjadi pihak penggugat dalam sengketa tata usaha negara. Organisasi ini merupakan bagian dari lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang bergerak dalam perlindungan lingkungan hidup. Menurut R. Wiyono<sup>155</sup>, badan Usaha Milik Negara (BUMN) dapat juga bertindak sebagai penggugat dalam sengketa tata usaha negara khusus tentang sertifikat tanah karena alas hak dari gugatan adalah hak keperdataan dari BUMN tersebut. Dalam hal ini BUMN bertindak sebagai badan hukum perdata.

Penggugat yang bisa mengajukan sengketa ke peradilan tata usaha negara adalah seseorang atau badan hukum perdata yang dituju oleh Keputusan Tata usaha Negara yang disengketakan atau para pihak yang merasa dirugikan haknya akibat dari dikeluarkannya keputusan oleh pihak tergugat. Dalam praktik seringkali terjadi para penggugat dalam sengketa tata usaha negara ini adalah seseorang dalam hal ini adalah perseorangan atau badan hukum perdata yang kebanyakan orang-orang yang tidak memahami hukum. Mengingat hal tersebut biasanya para penggugat ini dalam membuat surat gugatan termasuk dalam membuat alasan-alasan untuk mengajukan gugatan pada pihak pemerintah minta bantuan pada pengacara atau konsultan hukum yang memang pekerjaannya membantu orang-orang yang menghadapi persoalan hukum.

Tergugat dalam sengketa tata usaha negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang

---

<sup>155</sup> *Ibid.* hlm. 60

ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya, yang digugat oleh seseorang atau badan hukum perdata (ketentuan Pasal 1 angka 6 UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Tergugat ini adalah merupakan subjek hukum dalam Hukum Administrasi Negara. Di antara subjek hukum ini adalah para birokrat yang sering disebut alat administrasi. Sebagai subjek hukum di dalam HAN, para birokrat ini mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Di dalam melakukan tindakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum mereka harus mengindahkan asas-asas pemerintah yang baik. Tindakan para birokrat yang didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik ini dalam lapangan HAN sangat diperlukan, mengingat kekuasaan negara mempunyai wewenang yang istimewa di dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum sangat luas. Apalagi Indonesia sebagai negara hukum yang berorientasi pada negara kesejahteraan (*welfare state*). Dalam hal ini intensitas campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat semakin berkembang, sehingga peranan HAN semakin dominan dan penting. Di dalam menjalankan tugas dan fungsinya selaku pelayan publik seringkali terjadi perbuatan AAN atau para birokrat yang menyimpang dari hukum yang berlaku yang tendensinya bisa mengakibatkan kerugian pada warga masyarakat. Apabila terjadi hal yang demikian maka para birokrat ini dapat dijadikan tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara.

Pihak intervensi dikenal dalam sengketa tata usaha negara. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 83 UU Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa:

- (1) Selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa hakim dapat masuk dalam sengketa tata usaha negara dan bertindak sebagai:
  - a. Pihak yang membela haknya; atau
  - b. Peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dikabulkan atau ditolak oleh Pengadilan dengan putusan yang dicantumkan dalam berita acara sidang.

- (3) Permohonan banding terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diajukan tersendiri, tetapi harus bersama-sama dengan permohonan banding terhadap putusan akhir dalam pokok sengketa.

Penjelasan Pasal 83 menyatakan bahwa ketentuan pasal tersebut memungkinkan bagi pihak lain di luar pihak yang sedang berperkara untuk ikut serta atau dikutsertakan dalam proses berperkara yang sedang berjalan. Contoh kasus pihak lain sebagai pihak intervensi dapat dilihat dalam bab 7 buku ini yang diselesaikan melalui Perkara kasasi dengan Putusan MA RI Nomor: 103/K/TUN/2010 yang diajukan oleh Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) yang menggugat Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati dan PT Semen Gresik (Persero).

Pihak intervensi atau pihak ketiga ini diberikan kesempatan oleh UU untuk bisa bergabung dalam proses perkara adakalanya karena permintaan salah satu pihak (penggugat atau tergugat) untuk memperkuat posisi dalam sengketanya. Di samping itu masuknya pihak ketiga ini bisa jadi atas prakarsa hakim yang memeriksa perkara tersebut<sup>156</sup>. Pihak intervensi atau pihak ketiga ini masuk dalam proses sengketa tata usaha negara yang sedang berjalan dan bergabung dengan salah satu pihak yakni penggugat atau tergugat dikarenakan untuk membela kepentingannya<sup>157</sup>. Walaupun pihak ketiga atau pihak intervensi ini masuk dalam proses perkara namun para pihak dalam sengketa tetap terdiri atas dua (2) pihak yakni pihak penggugat dan pihak tergugat. Apabila dalam membela kepentingannya ini pihak intervensi bergabung dengan penggugat, maka pihak intervensi ini disebut dengan penggugat intervensi. Apabila karena kepentingannya pihak intervensi bergabung dengan tergugat maka disebut tergugat intervensi.

### **C. OBJEK GUGATAN DALAM PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

Objek sengketa dalam Peradilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 UU Peradilan Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 51 Tahun 2009 yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi

---

<sup>156</sup> Lihat bunyi ketentuan penjelasan Pasal 83 UU No. 5 Tahun 1986

<sup>157</sup> Enrico Simanjuntak. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018. hlm. 161-162

tindakan hukum tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dalam hal ini termasuk juga Keputusan Tata Usaha Negara di bidang kepegawaian. Berdasarkan penjelasan pasal tersebut<sup>158</sup> dikemukakan bahwa istilah “penetapan tertulis” terutama merujuk pada isi dan bukan pada bentuk formal dari keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan dari sisi pembuktian. Oleh karena itu, sebuah memo atau nota dinas dapat memenuhi syarat tertulis dan akan merupakan suatu Keputusan Badan atau Pejabat Tata usaha Negara. Syarat tertulis ini terpenuhi terutama jika jelas:

1. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkannya;
2. Maksud serta hal mengenai hal apa tulisan itu dibuat;
3. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dimaksudkan di sini adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di pusat atau di daerah yang melakukan kegiatan pemerintahan yang bersifat eksekutif. Dimaksudkan dengan tindakan hukum tata usaha negara adalah perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Maksud dari bersifat konkrit adalah objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak abstrak tetapi berwujud, tertentu, atau dapat ditentukan. Contohnya rumah si A, izin usaha bagi si B, pemberhentian si C sebagai PNS. Bersifat individual artinya keputusan itu tidak ditujukan untuk umum, akan tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Apabila orang yang dituju itu lebih dari seorang, maka tiap-tiap orang yang terkena keputusan itu harus disebutkan. Sebagai contoh keputusan tentang pelebaran jalan, maka harus ada lampiran yang memuat dan menyebutkan tentang nama-nama orang yang akan terkena pelebaran jalan tersebut dalam keputusan. Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya keputusan tersebut dapat menimbulkan akibat hukum.

Adapun ketentuan mengenai objek gugatan dalam Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilihat dari ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Pertama Atas UU RI No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata usaha Negara. Pasal tersebut menyatakan bahwa orang atau

---

<sup>158</sup> Lihat ketentuan penjelasan Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986

badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang, yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau tuntutan rehabilitasi. Dengan demikian, objek sengketa tata usaha negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atau tidakdikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang merugikan seseorang atau badan hukum perdata. Dalam sengketa kepegawaian objek sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang dirasa merugikan seorang Pegawai Negeri atau Aparatur Sipil Negara. Untuk saat sekarang semestinya termasuk Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan Pegawai Kontrak yang diangkat oleh Negara. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa objek sengketa tata usaha negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata termasuk keputusan kegewaian yang menimbulkan kerugian bagi seorang Pegawai Negeri. Keputusan karena dianggap melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Ada beberapa pengecualian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat diajukan sebagai objek sengketa ke Peradilan Tata Usaha Negara. Artinya tidak semua Keputusan Tata Usaha Negara secara otomatis dapat menjadi objek sengketa tata usaha negara. Hal ini dapat dilihat dalam beberapa ketentuan pasal UU Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004, menyatakan bahwa:

Tidak termasuk dalam Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang

- Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
  - g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilu.

Berdasarkan ketentuan penjelasan pasal tersebut contoh dari Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, misalnya keputusan yang menyangkut masalah jual beli yang dilakukan antara instansi pemerintah dengan perseorangan yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum yakni pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan yakni suatu keputusan yang unyuk dapat berlaku masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain. Hal ini dapat terjadi karena ada kalanya peraturan dasar menentukan bahwa persetujuan instansi atasan diperlukan untuk pengawasan administrasi yang bersifat preventif dan untuk keseragaman kebijaksanaan. Adakalanya peraturan dasar dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara juga menyatakan bahwa persetujuan instansi lain itu diperlukan karena instansi lain tersebut akan terlibat dalam akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan itu. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan, namun sudah menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata bisa digugat melalui Pengadilan Negeri. Adapun contoh Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Keputusan Badan Pertanahan Nasional yang mengeluarkan sertifikat tanah atas nama seseorang yang didasarkan atas putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, yang menjelaskan bahwa tanah sengketa tersebut merupakan tanah negara dan tidak berstatus tanah warisan yang diperebutkan oleh para pihak<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> Lihat bunyi penjelasan Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pengecualian lain yakni terdapat dalam ketentuan Pasal 3 yang menyatakan bahwa:

- (1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan. Adapun hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut di samakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara;
- (2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak untuk mengeluarkan keputusan yang dimaksud;
- (3) Dalam hal peraturan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Terhadap “keputusan penolakan” atau tindakan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak mengeluarkan keputusan yang telah dimohon oleh pemohon sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 3 UU Peradilan Tata Usaha Negara ini dapat diajukan penyelesaiannya melalui Peradilan Tata Usaha Negara setelah ditempuh upaya administratif. Keputusan semacam ini sering dikenal dengan istilah keputusan negatif.

Di samping itu juga pengecualian yang diatur dalam ketentuan Pasal 49 UU No 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa:

Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan:

- a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai apa yang dimaksud dengan kepentingan umum, ketentuan penjelasan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa “kepentingan umum” adalah

kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama, dan/ atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. R. Wiyono<sup>160</sup> mengutip pandangan Kuntjoro Purbopranoto tentang “kepentingan umum”, dengan menyatakan bahwa konsekuensi dari kepentingan umum dapat diperinci sebagai berikut:

1. Memelihara kepentingan umum, yang khusus mengenai kepentingan negara, sebagai contoh: tugas pertahanan dan keamanan;
2. Memelihara kepentingan umum dalam arti kepentingan bersama dari warga negara yang tidak dapat dipenuhi oleh warga negara sendiri, sebagai contoh persediaan sandang, pangan, perumahan, kesejahteraan, dan lain-lain;
3. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh warga negara sendiri dalam bentuk bantuan negara, sebagai contoh: pendidikan, pengajaran, kesejahteraan, dan lain-lain;
4. Memelihara kepentingan umum untuk memelihara kepentingan perseorangan yang tidak dapat seluruhnya diselenggarakan oleh warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara. Contoh: pemeliharaan fakir miskin dan anak-anak terlantar;
5. Memelihara ketertiban, keamanan, dan kemakmuran setempat, sebagai contoh peraturan lalu lintas, pembangunan, perumahan, dan lain-lain.

#### **D. JANGKA WAKTU UNTUK MENGAJUKAN GUGATAN DALAM PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

Jangka waktu untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, terkait dengan tenggang waktu atau batas waktu untuk dapat digunakan oleh seseorang atau badan hukum perdata dalam mengajukan gugatan ke peradilan<sup>161</sup>. Mengenai jangka waktu untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 55 UU Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata usaha Negara menyatakan bahwa: “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh (90) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”. Penjelasan pasal tersebut mengemukakan bahwa bagi pihak yang namanya

<sup>160</sup> R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,.....Op. Cit*, hlm. 14

<sup>161</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2009, hlm. 152

disebut dalam Keputusan Tata usaha Negara yang digugat, tenggang waktu sembilan puluh (90) hari itu dihitung sejak hari diterimanya Keputusan Tata usaha Negara yang digugat. Dalam hal keputusan yang digugat itu merupakan keputusan penolakan (keputusan negatif) berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) maka tenggang waktu sembilan puluh haru itu dihitung sejak lewatnya tenggang waktu yang ditentukan dalam peraturan dasarnya, yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan. Maksudnya sejak tanggal diterimanya permohonan untuk dikeluarkannya sebuah keputusan oleh si pemohon (pihak yang merasa dirugikan kepentingannya). Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menerima permohonan dianggap telah mengeluarkan keputusan yang berisi penolakan permohonan apabila tenggang waktu yang ditetapkan telah lewat dan Badan atau pejabat Tata Usaha Negara itu bersikap diam tidak melayani permohonan yang telah diterimanya<sup>162</sup>. Apabila keputusan yang menjadi objek sengketa tersebut termasuk kategori keputusan berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (3) yakni dalam hal peraturan dasarnya tidak menentukan jangka waktu untuk mengeluarkan keputusan yang dimohon, maka jangka waktu sembilan puluh (90 ) hari dihitung setelah lewatnya batas waktu empat (4) bulan yang dihitung sejak tanggal diterimanya permohonan yang bersangkutan. Dalam hal peraturan dasarnya menentukan bahwa suatu keputusan itu harus diumumkan, maka tenggang waktu sembilan puluh (90) hari itu dihitung sejak hari pengumuman tersebut.

Penggugat dalam mengajukan gugatannya harus memperhitungkan jangka waktu atau tenggang waktu yang disediakan untuk mengajukan gugatan<sup>163</sup>. Hal ini mengingat bahwa jika penggugat dalam mengajukan gugatannya melebihi waktu yang disediakan maka pengadilan akan menolak gugatan yang diajukan oleh penggugat. Keadaan ini juga akan mengakibatkan bahwa suatu keputusan itu dibuat dengan cacat hukum akan tetap berlaku dikarenakan tidak dipenuhinya ketentuan mengenai jangka waktu atau batas waktu untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Untuk itu para penggugat dan penasehat hukum (advokat) harus jeli dan teliti dalam menghitung jangka waktu untuk mengajukan gugatan. Apabila mereka tidak teliti akan berakibat bahwa gugatan yang diajukan akan ditolak oleh pengadilan.

---

<sup>162</sup> Penjelasan Pasal 3 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>163</sup> *Ibid*

## **E. ALASAN-ALASAN UNTUK MENGAJUKAN GUGATAN DAN DASAR PENGUJIAN HAKIM TERHADAP GUGATAN PENGGUGAT PADA PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

Gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara muncul akibat dari dirugikannya seseorang atau badan hukum perdata oleh tindakan alat administrasi negara dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara atau tidak mengeluarkan Keputusan tata Usaha Negara. Persoalan ini kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan sengketa tata usaha negara, yakni sengketa di bidang tata usaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara seperti telah dijelaskan pada bagian terdahulu. Pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh alat administrasi negara dalam pembuatan dan pengeluaran keputusan administrasi negara dapat dipakai alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Adapun alasan-alasan seseorang atau badan hukum perdata dalam mengajukan gugatan ke peradilan tata usaha negara dapat dilihat dalam ketentuan pasal 53 ayat (2) UU No 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha negara. Adapun alasan-alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha yang sekaligus menjadi dasar bagi hakim peradilan tata usaha negara untuk melakukan penilaian terhadap gugatan penggugat, yaitu:

1. Keputusan yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
2. Keputusan yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; dan akuntabilitas sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Alasan-alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara tersebut sampai saat ini masih berlaku walaupun sudah dikeluarkan UU Administrasi Pemerintahan yang secara formal mengakui adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang menyebutkan asas-asas umum yang baik berbeda dengan dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara

Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Di dalam ketentuan Pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan seperti telah dijelaskan pula pada bagian terdahulu menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Sebelum dikeluarkannya UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara alasan-alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara mengacu pada ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU No 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa:

Alasan-alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan tersebut.

Di dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peradilan Tata Usaha Negara yang belum diperbaharui) belum tercantum asas-asas umum pemerintahan yang baik secara nyata dasar gugatan. Baru setelah dikeluarkannya UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 bunyi ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 diubah. Ketentuan baru dalam Pasal 53 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan

Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

- (2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:
- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan- perundang-undangan yang berlaku;
  - b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Sebagaimana telah dijelaskan dimuka bahwa yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004 mengacu pada rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Namun demikian di dalam praktik rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai dasar atau alasan-alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara yang diajukan oleh para pihak terutama pihak penggugat tidak selalu merujuk pada rumusan AUPB yang ada dalam UU Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Para penggugat yang dalam hal ini adalah adalah seseorang atau badan hukum perdata kebanyakan orang-orang yang tidak memahami hukum. Para penggugat dalam mengajukan gugatan sengketa tata usaha negara sering minta bantuan pada para advokat atau pengacara atau konsultan hukum yang memang pekerjaannya membantu orang-orang yang menghadapi persoalan hukum<sup>164</sup>. Mengingat hal tersebut biasanya formulasi surat gugatan memang banyak yang dibuat oleh advokat dan konsultan hukum termasuk dalam perumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dilanggar oleh pihak tergugat yang merugikan pihak penggugat. Untuk itu di Indonesia dalam perumusan AUPB yang dimasukkan dalam objek gugatan penggugat, advokat (pengacara) mempunyai peranan penting. Hal tersebut dikarenakan biasanya para penggugat dan calon penggugat yang akan beracara di peradilan tata usaha negara meminta bantuan dari para advokat untuk merumuskan gugatan termasuk dalam pemilihan-pemilihan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang manakah yang tepat untuk dijadikan alasan-alasan pelanggaran AUPB yang disengketakan di pengadilan. Dalam

---

<sup>164</sup> Eny Kusdarini, *Laporan Penelitian Pengembangan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Melalui Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: LPPMP UNY, 2018

pengamatan/observasi penulis pada beberapa rumusan alasan-alasan untuk mengajukan gugatan ke peradilan tata usaha negara banyak para advokat yang merumuskan pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik di pengadilan seringkali hanya merumuskan secara dasar yang mengacu pada UU Anti Korupsi (UU Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN) yang sampai saat ini memang masih menjadi acuan alasan-alasan untuk mengajukan gugatan ke peradilan tata usaha negara sebagaimana dicantumkan dalam ketentuan UU Peradilan Tata Usaha Negara. Bahkan dalam beberapa gugatan yang diajukan oleh para penggugat tidak mencantumkan asas-asas mana yang dilanggar. Dalam gugatan tersebut hanya dinyatakan bahwa keputusan tata usaha negara yang digugat melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Peraturan perundang-undangan yang dilanggar memang ditunjukkan dalam surat gugatan, akan tetapi tidak ditunjukkan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang manakah yang dilanggar. Kalaupun disebutkan banyak juga yang hanya dirumuskan secara standar mengacu pada UU Anti Korupsi atau ditambah beberapa asas yang memang sudah dituliskan dalam undang-undang. Pandangan seperti inilah yang dikatakan sebagai pandangan yang positivistic, yang hanya memandang hukum hanya sebagai hukum tertulis. Hal ini perlu diteliti kenapa banyak para advokat yang berpandangan demikian. Menurut asumsi dasar penulis barangkali ada kekhawatiran para advokat apabila gugatan dari klien akan kalah di pengadilan. Padahal hakim kebanyakan dalam menilai dan menguji pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik yang diajukan juga mengacu pada surat gugatan penggugat, pbanding dan pemohon kasasi dan mengujinya dengan fakta-fakta yang ada terutama dalam perkara-perkara *yudex factie* utamanya pada peradilan tingkat pertama dan kedua. Namun demikian asumsi ini masih memerlukan pembuktian dalam penelitian lebih lanjut.

Alasan-alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara yang dimuat dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) ini sekaligus dipakai oleh hakim untuk menilai apakah keputusan yang digugat itu melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Di samping itu juga dipakai oleh hakim untuk menguji apakah keputusan yang digugat itu melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik atau tidak. Hal ini merujuk pada penjelasan Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan dalam ayat ini memberikan petunjuk pada penggugat dalam menyusun gugatannya agar dasar gugatan yang diajukan itu merujuk pada ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan

Pasal 53 ayat (2) UU Peradilan Tata Usaha Negara ini juga merupakan dasar pengujian dan dasar pembatalan bagi Pengadilan (hakim) dalam menilai apakah Keputusan Tata usaha Negara yang digugat itu bersifat melawan hukum atau tidak. Untuk kemudian keputusan yang digugat itu perlu dinyatakan batal atau tidak. Melawan hukum yang dimaksudkan di sini, yakni apakah keputusan yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Suatu keputusan dianggap melanggar atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, apabila keputusan yang bersangkutan<sup>165</sup>:

1. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat prosedural;
2. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat materiil/substansial;
3. Dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak berwenang.

Indroharto sebagaimana disunting oleh Cekli Setya Pratiwi dkk<sup>166</sup> mengatakan bahwa AUPB mempunyai arti penting dikarenakan:

1. AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
2. AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi negara, disamping merupakan norma-norma dalam hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis;
3. AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh hakim administrasi untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan tata usana negara yang disengketakan.

Hakim dalam menjatuhkan putusan harus mengacu pada ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU Peradilan tata Usaha Negara beserta penjelasan dari pasal 53 ayat (2) tersebut. Apalagi Mahkamah agung telah mengeluarkan pedoman yang menentukan bahwa putusan hakim tidak boleh bersifat *ultra petita* (melebihi tuntutan penggugat), hal ini sudah diatur dalam buku Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara (2008: 85-87).

---

<sup>165</sup> Lihat ketentuan Penjelasan Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004

<sup>166</sup> Cekli Setya Pratiwi dkk, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan,.....Op. Cit*, hlm. 41

Di dalam Pedoman Teknis tersebut dituliskan mengenai asas-asas umum peradilan yang baik yakni:

1. Menjunjung tinggi hak seseorang untuk mendapat putusan (*right to a decision*);
2. Setiap orang berhak mengajukan perkara sepanjang mempunyai kepentingan (*no interest, no action*);
3. Larangan menolak untuk mengadili kecuali ditentukan lain oleh undang-undang;
4. Putusan harus dijatuhkan dalam waktu yang pantas dan tidak terlalu lama;
5. Asas imparcialitas (tidak memihak);
6. Asas kesempatan untuk membela diri (*Audi et Alteram Partem*);
7. Asas objektivitas (*no bias*), tidak ada kepentingan pribadi-pribadi atau pihak lain;
8. Menjunjung tinggi prinsip “*nemo iudex in re sua*” yaitu Hakim tidak boleh mengadili perkara dimana ia terlibat dalam perkara *a quo*;
9. Penalaran hukum (*legal reasoning* yang jelas dalam isi putusan);
10. Akuntabilitas (dapat dipertanggungjawabkan);
11. Transparansi (keterbukaan);
12. Kepastian hukum dan konsistensi;
13. Menjunjung hak-hak asasi manusia.

Menurut R. Wiyono<sup>167</sup> pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh alat administrasi negara dalam pembuatan dan pengeluaran keputusan administrasi negara berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat 2 UU Peradilan Tata Usaha Negara dapat dipakai alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Di samping sebagai alasan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara juga dapat dipakai sebagai dasar pengujian oleh hakim terhadap tindakan yang dilakukan oleh alat administrasi negara. Ketentuan Pasal 53 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:

- (1) Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi;

---

<sup>167</sup> R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara,.....Op.Cit*, hlm 76-77

- (2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berdasarkan penjelasan ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 9 Tahun 2004 tersebut dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Asas-asas ini sering dikenal dengan sebutan asas-asas umum pemerintah yang baik. Pada tahun 2014 telah dituangkan secara formal dalam UU No 30 Tahun 2014 tentang administrasi Pemerintahan. Tindakan para birokrat yang didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik ini dalam lapangan Hukum Administrasi Negara sangat diperlukan, mengingat kekuasaan negara mempunyai wewenang yang istimewa di dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum sangat luas. Apalagi Indonesia sebagai negara hukum yang berorientasi pada negara kesejahteraan (*welfare state*), intensitas campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat semakin berkembang dengan pesat, sehingga peranan Hukum Administrasi Negara semakin penting. Di dalam menjalankan tugas dan fungsinya selaku pelayan publik seringkali terjadi perbuatan alat negara atau para birokrat yang menyimpang dari hukum yang berlaku yang efeknya bisa mengakibatkan kerugian pada warga masyarakat. Oleh karena itu, kebutuhan terhadap perlindungan hukum pun semakin diperlukan. Perlindungan hukum tersebut tidak saja diperlukan untuk warga negara atau warga masyarakat dari tindakan-tindakan alat administrasi negara atau aparat pemerintah. Akan tetapi juga perlindungan hukum tersebut juga diperlukan oleh alat administrasi negara atau aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Cekli Setya Pratiwi dkk<sup>168</sup> mengemukakan bahwa melihat praktik peradilan administrasi (peradilan tata usaha negara), sudah banyak putusan hakim yang menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB)

---

<sup>168</sup> Cekli Setya Pratiwi dkk, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan,.....Op.Cit*, hlm. 42

sebagai “alat uji”. Hakim administrasi dalam melakukan pengujian tidak saja menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis, namun dapat menggunakan juga alat ukur lain berupa kaidah hukum tidak tertulis. Hal ini menurut Cekli senada dengan pendapat Philipus M. Hadjon yang didukung oleh pendapat Indroharto, yang memerinci dasar-dasar pertimbangan untuk menguji Keputusan Administrasi Negara yang dapat digugat, dengan berdasarkan pada 4 hal, yaitu:

1. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Melanggar larangan *detournement de pouvoir*;
3. Menyimpang dari nalar yang sehat (melanggar larangan *willekeur*);
4. Bertentangan dengan AUPB.

Selanjutnya Cekli Setya Pratiwi dkk<sup>169</sup> menyatakan bahwa dalam pengujian oleh hakim, fungsi pengawasan peradilan tata usaha negara memang sulit dilepaskan dengan fungsi perlindungan hukum bagi masyarakat secara individu. Hal ini pdikarenakan seolah-olah posisi individu di depan Pengadilan berada pada pihak yang lemah. Tolok ukur bagi hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa Keputusan Tata Usaha Negara<sup>1</sup> adalah Pasal 53 ayat 2 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang sekaligus juga merupakan alasan-alasan bagi penggugat untuk pengajuan gugatannya ke peradilan tata usaha negara. Para hakim dalam melakukan penilaian terhadap gugatan pelanggaran terhadap AUPB memang telah mengembangkan rumusan AUPB berdasarkan teori yang telah dikembangkan oleh para ahli, kaidah-kaidah hukum, *local wisdom*, dan juga asas-asas umum pemerintahan yang telah berkembang secara universal. Dalam hal pengembangan AUPB ini dalam mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara harus berpedoman pada Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara yang telah dikeluarkan oleh Mahkamah Agung. Philipus M. Hadjon<sup>170</sup> dalam tulisan artikel jurnalnya (2015: 56) mengemukakan bahwa dalam Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara buku II (Edisi 2007) penerapan AUPB dengan mengacu pada doktrin yang berkembang sudah diterapkan dalam putusan-putusan Mahkamah Agung. AUPB meliputi asas: persamaam, kepercayaan, kepastian hukum, kecermatan/ketelitian, pemberian alasan/motivasi, larangan penyalahgunaan wewenang

---

<sup>169</sup> *Ibid*, hlm. 77-78

<sup>170</sup> Philipus M. Hadjon, *Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks UU No. 30 Th. 2014*,.....  
*Op.Cit.* hlm. 56

(*detournement de pouvoir*), dan larangan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*). Cekli dkk<sup>171</sup> mengemukakan bahwa AUPB pada awalnya bersifat terbuka dan dinamis, artinya AUPB dapat mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Selanjutnya Cekli dkk mengutip pendapat para ahli mengenai rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang jumlah rumusannya juga berbeda-beda. Henk Adink dkk. merumuskan AUPB ada 8 asas, yakni asas larangan bertindak sewenang-wenang, asas keadilan atau asas kewajaran, asas kepastian hukum, asas kepercayaan, asas kesamaan, asas proporsionalitas atau asas keseimbangan, asas kehati-hatian, dan asas pertimbangan. Jazim Hamidi mengutip pendapat Donner mengemukakan ada 5 asas, yakni kejujuran, kecermatan, kemurnian dalam tujuan, keseimbangan, dan kepastian hukum. Paulus Efendi Lotulung mengemukakan ada 7 asas, yakni larangan de tournament de pouvoir, larangan bertindak sewenang-wenang, persamaan, kepastian hukum, harapan yang ditumbuhkan, kejujuran dan, asas kecermatan. Crince Le Roy mengemukakan ada 11 asas, yakni: kepastian hukum, keseimbangan, bertindak cermat, motivasi untuk setiap keputusan, tidak boleh mencampuradukkan kewenangan, kesamaan dalam mengambil keputusan, permainan yang layak, keadilan dan kewajaran, dan asas menanggapi pengharapan yang wajar. Koentjoro Purbopranoto mengemukakan AUPB ada 13 asas dengan menambahkan 2 asas dari apa yang telah dikemukakan oleh Crince Le Roy yakni asas kebijaksanaan, dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.

---

<sup>171</sup> Cekli Setyo Pratiwi dkk, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan,.....Op.Cit*, hlm. 43



## **BAB 7**

# **PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA TERHADAP KASUS GUGATAN PELANGGARAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK**

### **A. KASUS GUGATAN MELALUI PTUN YOGYAKARTA**

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Yogyakarta adalah merupakan salah satu lembaga peradilan administrasi negara atau peradilan tata usaha negara tingkat pertama di Indonesia yang ada di wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkedudukan di Kota Yogyakarta. Pada saat ini PTUN Yogyakarta merupakan satu-satunya peradilan tata usaha negara tingkat pertama yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu, jika ada seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya sebuah keputusan atau tidak dikeluarkannya sebuah keputusan tata usaha negara yang dimohon oleh seseorang atau badan hukum perdata pada alat administrasi negara atau pejabat administrasi negara di lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta dan sekitarnya dapat mengajukan gugatannya melalui PTUN Yogyakarta. Berkaitan dengan sangkaan pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dilakukan oleh alat administrasi negara atau pejabat pemerintah yang merugikan seseorang atau badan hukum perdata di lingkungan DIY dan sekitarnya, maka mereka dapat mengajukan gugatan

ke PTUN Yogyakarta. Gugatan seseorang atau badan hukum perdata ini akan dinilai oleh hakim berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Apabila para pihak yang bersengketa tidak terima atas putusan PTUN, mereka diberi kesempatan untuk mengajukan banding pada peradilan ke tingkat ke 2 (dua) yakni Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Apabila pada peradilan tingkat ke dua yakni Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara merasa belum mendapatkan keadilan bisa membawa perkaranya melalui Kasasi maupun Peninjauan Kembali peradilan tingkat ke 3 (tiga) yakni Mahkamah Agung sebagai puncak Peradilan. Kajian berikut ini memaparkan pembahasan tentang contoh putusan Mahkamah Agung terhadap gugatan pelanggaran AUPB melalui PTUN Yogyakarta.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 449 K/TUN/2017<sup>172</sup> ini merupakan putusan kasasi dalam perkara tata usaha negara PTUN Yogyakarta yang diajukan oleh Antok Soekamto, kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal di Pilahan Permai E.75, RT.034, RW.011, Kelurahan Rejowinangun, Kecamatan Kota Gede, Yogyakarta, Pekerjaan wiraswasta sebagai Penggugat dan Pemanding yang untuk selanjutnya dalam perkara ini menjadi Pemohon Kasasi. Melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta sebagai Tergugat 1 yang untuk selanjutnya dalam perkara ini menjadi Termohon Kasasi I, dan Suryati Rahayu, S.Pd; Oktiva Anggraini, S.IP, M.SI, Nugroho Wisnubroto; Sasongko Harimurti, SE; dr. Kusumo Dananjoyo; Novita Maharani, SE, Akt yang sebagian besar bertempat tinggal di Kota Yogyakarta sebagai Tergugat II intervensi/Pemanding dan untuk selanjutnya menjadi Termohon Kasasi II.

Adapun Objek Sengketa dalam perkara ini adalah:

- a. Sertifikat Hak Milik Nomor 47/Rjw. Desa Rejowinangun Kota Yogyakarta tanggal 29 Juli 1985 Surat Ukur Nomor 1448 / 1985 luas 371 m2 tanggal 16 Juli 1985 atas nama dr. Sutanto;
- b. Berita Acara Nomor 1 tentang: 1/90 Pembatalan Sertifikat Hak Milik Nomor 1294/Rjw. tanggal 18 Januari 1990;
- c. Surat Kepala Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta Nomor: 541/34-71.300/IV/2015 tanggal 25 April 2016 perihal Tindak lanjut Permohonan Peralihan Hak Sertifikat Hak Milik 1294/Rejowinangun.

---

<sup>172</sup> Putusan Nomor 449 K/TUN/2017 perihal Tindak lanjut Permohonan Peralihan Hak Sertifikat Hak Milik 1294/Rejowinangun (objek gugatan), yang diakses dari Direktori putusan.mahkamahagung.go.id, Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, tanggal 1 Juni 2018

Alasan diajukannya gugatan tersebut oleh Pemohon Kasasi adalah sebagai berikut:

1. Bahwa Penggugat/Pemohon Kasasi adalah pembeli atas sebidang tanah Hak Milik Nomor M.1294/Rejowinangun Gambar Situasi Nomor 3200 tanggal 30 Agustus 1989 konversi bekas milik adat Persil 374/XXV yang terletak di Kelurahan Rejowinangun, Kecamatan Kotagede, terdaftar/tertulis atas nama Ny. Prodjo Sastrohastono, Juyah Lestari, Supardi, Sadino, Ny. Sumini, Darmowiardjo alias Dahur, Tondo Sumarto, dan Yatmo Siswoyo. Berikut bangunan yang berdiri di atas tanah tersebut beserta turutan-turutannya;
2. Bahwa jual beli atas tanah diatas tertuang dalam Akta PPAT tentang Jual Beli tanggal 2 November 1989 Nomor 156/79/JB KG/XI;
3. Bahwa guna melakukan peralihan hak atas tanah yang dibelinya, permohonan peralihan hak telah didaftarkan oleh Penggugat di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta dan telah mendapatkan BP (Bukti Pendaftaran) Nomor 4504/XI/89 yang diterbitkan oleh Tergugat. Dan sambil menunggu selesainya proses peralihan hak, Penggugat telah menguasai dan menempati tanah Hak Milik Nomor M.1294/Rejowinangun Gambar Situasi Nomor 3200 tanggal 30 Agustus 1989 konversi bekas milik adat Persil 374/XXV yang dibelinya tersebut hingga sekarang;
4. Bahwa karena dirasa sudah cukup waktu peralihan hak yang didaftarkan belum jadi, akhirnya pada tanggal 1 September 2014 dan 1 November 2015 dan tanggal 4 April 2016 Penggugat mengirimkan surat kepada Tergugat/Termohon Kasasi I dengan maksud untuk menanyakan sekaligus mengambil sertifikat yang telah didaftarkannya kepada Tergugat;
5. Bahwa menjawab surat Penggugat tersebut diatas, akhirnya Tergugat mengeluarkan surat Nomor 541/34–71.300/IV/2015 tanggal 25 April 2016;
6. Bahwa surat Tergugat Nomor 541/34–71.300/IV/2015 tanggal 25 April 2016 perihal Tindaklanjut Permohonan Peralihan Hak Sertifikat Hak Milik 1294/Rejowinangun tersebut menjelaskan bahwa terhadap proses peralihan hak / jual beli atas tanah Sertifikat Hak Milik Nomor M.1294/Rjw tidak dapat dilanjutkan, dengan penjelasan:
  - 1) Bahwa pada saat proses peralihan hak atas tanah Sertifikat Hak Milik Nomor M.1294/Rejowinangun Gambar Situasi Nomor 3200 tanggal 30 Agustus 1989 konversi bekas milik adat Persil 374/XXV sesuai

Bukti Pendaftaran (BP) Nomor 4504/XI/89 tanggal 23 November 1989 atas nama Antok Soekamto berdasarkan Akta Jual Beli tertanggal 2 November 1989 Nomor 156/79/JB KG/XI tersebut, ternyata diketahui terhadap tanah dimaksud sebelumnya telah terbit Sertifikat Hak Milik Nomor 47/Rjw Surat Ukur tanggal 16 Juli 1985 Nomor 1448 luas 371 m<sup>2</sup> konversi bekas milik adat P.374/XXV atas nama dr. Sutanto;

- 2) Bahwa berdasarkan Berita Acara Nomor 1 tanggal 18 Januari 1990 tentang pembatalan Sertifikat Hak Milik Nomor M.1294/Rjw yang dibuat oleh Pejabat Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta, Sertifikat Hak Milik Nomor M.1294/Rjw dinyatakan tidak berlaku;
- 3) Bahwa berdasarkan surat Kepala Kantor wilayah BPN Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal 3 Juli 2007 Nomor 520/0844/BPN/2007, yang pada intinya sebagai berikut:
  - a) Penerbitan Sertifikat Hak Milik Nomor 47/Rejowinangun telah diproses dengan benar;
  - b) Penerbitan Sertifikat Hak Milik Nomor M.1294/Rjw telah dibatalkan berdasarkan Berita Acara Nomor 1 tanggal 18 Januari 1990 yang dibuat oleh Pejabat Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta;
  - c) Bahwa Hak Milik Nomor 47/Rejowinangun di samping pendaftaran tanah pertama kali (29 Juli 1985) juga telah dilakukan pendaftaran turun waris dan peralihan hak karena jual beli kepada dr. Sutanto sesuai prosedur;
  - d) Pendaftaran tanah turun waris atas Hak Milik Nomor M.1294/Rjw (30-08-1989) dan peralihan hak kepada Antok Sukamto tanggal 23 November 1989 secara yuridis tidak pernah ada, sebab Hak Milik Nomor M.1294/Rjw telah dibatalkan karena cacat administrasi;
  - e) Apabila saudara Antok Sukamto bermaksud mendaftarkan peralihan hak atas objek tersebut, maka yang bersangkutan harus menggunakan Hak Milik Nomor 47/Rejowinangun Surat Ukur tanggal 16 Juli 1985 Nomor 1448 luas 371 m<sup>2</sup> konversi bekas milik adat P.374/XXV;

7. Bahwa dengan terbitnya surat Tergugat tersebut, memupus harapan Penggugat dalam usahanya memperoleh kepastian hukum tentang kepemilikannya atas tanah yang dibelinya. Sebab:
  - a) Penggugat telah membeli dengan benar, yaitu membeli kepada pemilik yang berhak menjual;
  - b) Penggugat telah membayar lunas harga pembelian kepada yang berhak;
  - c) Jual beli atas tanah tersebut sudah dibuatkan Akta Jual Beli oleh PPAT, yang artinya telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
  - d) Pemilik tanah sudah menyerahkan dan tanah sudah dikuasai Penggugat hingga sekarang, dan tidak pernah ada complain dari pihak lain;
  - e) Persyaratan peralihan hak yang didaftarkannya ke Kantor Pertanahan (Tergugat) juga sudah dipenuhi lengkap oleh Penggugat;
  - f) Namun tetap juga hingga sekarang tanah yang dibelinya dengan benar dan sesuai hukum, belum menjadi atan nama Penggugat;
8. Bahwa bahkan Penggugat menjadi heran dan kaget manakala pada sidang Pemeriksaan Persiapan tanggal 1 Agustus 2016 Tergugat menyampaikan dimuka sidang bahwa Sertifikat Hak Milik Nomor 1294/Rjw Gambar Situasi Nomor 3200 tanggal 30 Agustus 1989 konversi bekas milik adat Persil 374/XXV telah dibatalkan berdasarkan Berita Acara Nomor 1/90 tanggal 18 Januari 1990. Dan bahkan pada sidang tanggal 8 Agustus 2016 Tergugat memberitahukan bahwa Sertifikat Hak Nomor 47/Rjw masih hidup (masih berlaku).

Dalam gugatan/permohonan kasasi ini Penggugat/Pemohon Kasasi menggugat/memohon:

- a. Pembatalan Sertifikat Hak Nomor 47/Rjw Surat Ukur tanggal 16 Juli 1985 Nomor 1448 luas 371 m<sup>2</sup> konversi bekas milik adat P.374/XXV. Hal ini dikarenakan masih hidup / masih berlakunya Sertifikat Hak Milik Nomor 47/Rjw Surat Ukur Nomor 1448/1985 luas 371 m<sup>2</sup> tanggal 16 Juli 1985 atas nama dr. Sutanto baru diketahui pada tanggal 8 Agustus 2016 di acara sidang pemeriksaan persiapan, sehingga menurut hukum gugatan telah memenuhi tenggang waktu sebagaimana ketentuan Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara;

- b. Pembatalan Berita Acara Nomor 1 tentang: 1/90 Pembatalan Sertifikat Hak Milik Nomor 1294/Rjw tanggal 18 Januari 1990. Karena pembatalan Sertifikat Hak Milik Nomor 1294/Rjw Gambar Situasi Nomor 3200 tanggal 30 Agustus 1989 konversi bekas milik adat Persil 374/XXV hanya berbentuk Berita Acara (bukan dalam bentuk Surat Keputusan Pembatalan sebagaimana ketentuan Pasal 63 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011), dan baru diketahui pada tanggal 1 Agustus 2016 di acara sidang Pemeriksaan Persiapan, maka menurut hukum gugatan telah memenuhi tenggang waktu sebagaimana ketentuan Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara;
- c. Surat Tergugat Nomor 541/34–71.300/IV/2015 tanggal 25 April 2016 perihal Tindakanlanjut Permohonan Peralihan Hak Sertifikat Hak Milik 1294/Rjw, karena bertentangan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pendaftaran Tanah dan bertentangan dengan AAUPL (Azas Asas Umum Pemerintahan yang Layak). Berdasarkan fakta diketahuinya objek gugatan di atas, maka pengajuan gugatan yang diajukan pada tanggal 13 Juli 2016 adalah telah memenuhi tenggang waktu menurut ketentuan Pasal 55 Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009;
- d. Bahwa padahal senyatanya, telah ada Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta tanggal 2 Maret 1992 dalam perkara pidana Nomor 63/Pid.B/ 1991/PN.Yk jo. Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 13/PID/1992/PTY yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijs*) yang menyatakan bahwa peralihan dan penerbitan Sertifikat Hak Milik Nomor 47/Rjw Surat Ukur tanggal 16 Juli 1985 Nomor 1448 luas 371 m<sup>2</sup> konversi bekas milik adat P.374/XXV didasarkan atas adanya pemalsuan.

Namun demikian setelah ditelusuri dan dikaji ternyata sengketa tata usaha negara yang diajukan oleh Pemohon Kasasi ini terkait dengan perkara perdata yakni persoalan pewarisan tanah, jual beli tanah dan perkara pidana yakni tindak pidana pemalsuan surat-surat kepemilikan hak atas tanah. Tindak pidana pemalsuan surat tanah telah diselesaikan melalui Pengadilan Tinggi Yogyakarta dan telah *inkracht*. Namun demikian persoalan perkara perdatanya terkait dengan jual beli tanah antara Antok Soekamto selaku pembeli dan dr. Sutanto selaku penjual yang telah dituangkan dalam Akta Jual Beli Nomor: 149/PPAT/1985 yang dibuat di hadapan Notaris/PPAT Umar Sjamhudi, S.H., pada tanggal 12 Agustus 1985 belum sempat dibawa ke peradilan perdata karena

dr. Sutanto selaku penjual telah meninggal dunia sehingga bukti-bukti terkait dengan surat kepemilikan hak atas tanah alm dr. Sutanto belum sempat dibawa ke peradilan umum. Semestinya sebelum dibawa ke peradilan tata usaha negara, kasus ini dibawa dan diselesaikan ke peradilan umum terlebih dahulu.

Adapun putusan Mahkamah Agung terhadap perkara kasasi kasus tata usaha negara ini adalah menolak permohonan penggugat pada PTUN Yogyakarta dan Pembanding pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya. Pertimbangan hukum yang dikemukakan oleh Mahkamah Agung, yakni bahwa alasan pembanding tersebut tidak dapat dibenarkan, oleh karena Putusan *Judex Facti* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya sudah benar dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Bahwa terhadap tanah yang diterbitkan Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa masih terdapat sengketa kepemilikan yang belum tuntas yang menjadi kewenangan Peradilan Perdata. Dan untuk objek gugatan pertama putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara telah tepat, bahwa gugatan Penggugat sudah kadaluarsa;
2. Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, ternyata putusan *Judex Facti* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang, maka permohonan kasasi yang diajukan Pemohon Kasasi: AN TOK SOEKAMTO tersebut harus ditolak;
3. Menimbang, bahwa dengan ditolaknya permohonan kasasi, maka Pemohon Kasasi dinyatakan sebagai pihak yang kalah, dan karenanya dihukum untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini;
4. Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

## **B. KASUS GUGATAN MELALUI PTUN SEMARANG**

Seperti halnya Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Yogyakarta, PTUN Semarang adalah merupakan salah satu lembaga peradilan administrasi negara atau peradilan tata usaha negara tingkat pertama di Indonesia yang ada di wilayah Jawa Tengah yang berkedudukan di Kota Yogyakarta. Pada saat ini PTUN Semarang juga merupakan satu-satunya peradilan tata usaha negara tingkat pertama yang ada di Jawa Tengah yang berwenang menerima, memeriksa, dan mengadili sengketa tata usahan negara untuk tergugat yang bertempat tinggal dan berkedudukan di Jawa Tengah.

Oleh karena itu, apabila ada seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya sebuah keputusan atau tidak dikeluarkannya sebuah keputusan tata usaha negara yang dimohon oleh seseorang atau badan hukum perdata pada alat administrasi negara atau pejabat administrasi negara di lingkungan Jawa Tengah dapat mengajukan gugatannya melalui PTUN Semarang. Berkaitan dengan sangkaan pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dilakukan oleh alat administrasi negara atau pejabat pemerintah yang merugikan seseorang atau badan hukum perdata di lingkungan Jawa Tengah, mereka dapat mengajukan gugatan melalui PTUN Semarang. Gugatan seseorang atau badan hukum perdata ini akan dinilai oleh hakim berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Apabila para pihak yang bersengketa tidak terima atas putusan PTUN Semarang, mereka diberi kesempatan untuk mengajukan Banding pada peradilan ke tingkat ke 2 (dua) yakni Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam hal ini melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya. Apabila pada peradilan tingkat ke dua para penggugat merasa belum mendapatkan keadilan dapat membawa perkaranya melalui Kasasi maupun Peninjauan Kembali peradilan tingkat ke 3 (tiga) yakni Mahkamah Agung sebagai puncak Peradilan. Kajian berikut ini mendeskripsikan pembahasan contoh Putusan Mahkamah Agung terhadap gugatan pelanggaran AUPB yang awalnya diajukan melalui PTUN Semarang.

Perkara kasasi dengan Putusan MA RI Nomor: 103/K/TUN/2010 yang diajukan oleh Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). Perkara ini pada awalnya diajukan ke peradilan tingkat pertama melalui PTUN Semarang. Kemudian dilanjutkan ke peradilan tingkat ke dua (peradilan banding) melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Surabaya, kemudian dilanjutkan ke peradilan tingkat ke tiga melalui kasasi. Pada Peradilan

tingkat pertama di PTUN Semarang pihak penggugat dimenangkan oleh PTUN Semarang. Namun demikian karena para tergugat tidak mau menerima putusan PTUN Semarang mereka mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya dan pihak Tergugat atau Pemanding yakni Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati yang dulunya dalam peradilan tingkat ke satu berkedudukan sebagai Tergugat I dan PT Semen Gresik (Persero) Tbk yang dulunya berkedudukan sebagai Tergugat II Intervensi pada Pengadilan Tata Usaha Semarang oleh PTTUN Surabaya dimenangkan. Oleh karena pihak Penggugat dalam peradilan tingkat pertama atau pihak Terbanding pada peradilan tingkat ke dua dalam hal ini PTTUN Surabaya dalam hal ini Yayasan WALHI yang merupakan Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak dalam perlindungan lingkungan hidup masih merasakan dirugikan atas putusan peradilan tingkat ke dua, maka yayasan ini mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Dalam perkara kasasi ini dimenangkan oleh Yayasan WALHI. Adapun kasus posisi dalam sengketa tata usaha negara ini adalah seperti dipaparkan dalam uraian berikut ini.

Sengketa ini berasal dari perkara WALHI melawan Kepala Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Pati yang dulunya dalam peradilan tingkat ke satu berkedudukan sebagai Tergugat I dan PT Semen Gresik (Persero) Tbk yang dulunya berkedudukan sebagai Tergugat II Intervensi pada Pengadilan Tata Usaha Semarang. Pada peradilan tingkat kedua para tergugat ini berkedudukan sebagai Pemanding. Adapun kedudukan dan kepentingan hukum penggugat selaku LSM yang memiliki hak gugat organisasi (*legal standing*) sudah dibuktikan dengan beberapa dalil. Selain dengan akta notaris, WALHI memang mempunyai kepentingan dalam perkara ini sebagai suatu organisasi yang berhak dan berkewajiban dalam melakukan perlindungan terhadap fungsi lingkungan hidup. Dasar hukum dari diajukannya gugatan ini adalah sebagai berikut:

Adapun ringkasan dari dasar hukum dan alasan dari diajukannya gugatan ini adalah sebagai berikut:

1. Bahwa yang digugat adalah Keputusan Kepala Kantor Perizinan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/052/2008 tertanggal 05 November 2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala Kantor Perizinan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/040/2008 tentang Izin Pertambangan Daerah Eksplorasi Bahan Galian Golongan C Batu Kapur Atas nama Ir. Muhammad Helmy Yusron yang bertindak untuk PT Semen Gresik (Tbk) di Desa Gadurejo,

Desa Kedurejo, Desa Tompe Gunung, Desa Sukalilo, Desa Sumbersoko, Kecamatan Sukolilo, Kabupaten Pati Jawa Tengah;

2. Bahwa gugatan diajukan dalam tenggang waktu 90 hari sejak saat diterimanya atau diumumkan Keputusan oleh Badan atau Pejabat TUN sesuai dengan ketentuan Pasal 55 UU Peradilan Tata Usaha Negara;
3. Keputusan diterbitkan pada tanggal 05 November 2008 dan baru diketahui pada tanggal 01 Desember 2008 ketika menghadiri Pembahasan ANDAL, RKL, RPL, PT Semen Gresik oleh Badan Lingkungan Hidup Jawa Tengah di Kantor Wilayah Kabupaten Pati;
4. Keputusan yang digugat itu sudah memenuhi kriteria Keputusan sebagaimana diamanatkan Pasa 1 angka 3 UU Peradilan Tata Usaha Negara;
5. Bahwa telah dilakukan Upaya Administratif.

Alasan-alasan untuk mengajukan gugatan dan permohonan kasasi dari pemohon, yaitu:

1. Bahwa Keputusan yang digugat telah melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni Pasal 18 ayat (1) UU Pengelolaan Lingkungan Hidup; Pasal 15 ayat 1 dan ayat 2 UU Pengelolaan Lingkungan Hidup; Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan; dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan;
2. Bahwa berdasarkan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 11 Tahun 2006 tentang Jenis Rencana Usaha atau Kegiatan kegiatan yang akan dilakukan oleh PT Semen Gresik adalah termasuk di dalamnya, sehingga PT Semen Gresik sebelum izin dikeluarkan seharusnya membuat AMDAL terlebih dahulu;
3. Bahwa untuk mendapatkan izin usaha dan atau kegiatan seharusnya disertai Keputusan tentang Kelayakan Lingkungan yang merupakan bagian akhir proses pembuatan dokumen AMDAL;
4. Bahwa Keputusan yang digugat bertentangan dengan UU Pengelolaan Lingkungan Hidup, PP tentang AMDAL, dan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 11 Tahun 2006;
5. Bahwa di samping itu juga Keputusan yang digugat melanggar Keputusan Menteri Energi Sumber Daya Mineral No. 0398/K/40/NEM/2005 tentang Penetapan Karst Sukolilo yang menyatakan bahwa Kawasan Perbukitan Batu Gamping yang terletak di Kecamatan Sukolilo, Kecamatan Kayen,

Kecamatan Tambak Kromo Kabupaten Pati dan Kecamatan-Kecamatan di sekitarnya merupakan Kawasan Karst Sukolilo dan Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional kawasan-kawasan tersebut merupakan kawasan lindung geologi yang seharusnya dilindungi;

6. Di samping melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, Keputusan yang digugat juga melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, yakni asas:
  - a. Kepastian hukum;
  - b. Tertib penyelenggaraan negara;
  - c. Kepentingan umum,
  - d. Keterbukaan;
  - e. Proporsionalitas,
  - f. Profesionalitas; dan
  - g. Akuntabilitas.

Adapun tuntutan yang digugat adalah menyatakan batal atau tidak sah Keputusan Kepala Kantor Perizinan Terpadu Kabupaten Pati No. No. 540/052/2008 tertanggal 05 November 2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala Kantor Perizinan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/040/2008 tentang Izin Pertambangan Daerah Eksplorasi Bahan Galian Golongan C Batu Kapur atas nama Ir. Muhammad Helmy Yusron yang bertindak untuk PT Semen Gresik (Tbk) dan menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara.

Putusan Mahkamah Agung selaku lembaga peradilan tingkat tertinggi dalam perkara ini adalah mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, dan membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya No. 128/B/2009/PTTUN.SBY yang membatalkan putusan Pengadilan Tata Usaha Semarang No. 04/G/2009/PTUN.SMG tanggal 6 Agustus 2009. Di samping itu juga mewajibkan Termohon Banding untuk mencabut Keputusan Kepala Kantor Perizinan Terpadu Kabupaten Pati No. No. 540/052/2008 tertanggal 05 November 2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala Kantor Perizinan Terpadu Kabupaten Pati No. 540/040/2008 tentang Izin Pertambangan Daerah Eksplorasi Bahan Galian Golongan C Batu Kapur Atas nama Ir. Muhammad Helmy Yusron yang bertindak untuk PT Semen Gresik (Tbk). Adapun alasan-alasan yang dikemukakan majelis Hakim Agung dalam memenangkan Yayasan WALHI adalah bahwa yudex factie PTTUN Surabaya telah salah menerapkan ketentuan Pasal

15 UU Pengelolaan Lingkungan dan telah salah menerapkan dan Peraturan Pemerintah tentang AMDAL karena permohonan izin dari PT Semen Gresik (Tbk) yang diwakili oleh Ir. Muhammad Yusron tidak dilengkapi dengan AMDAL sebagaimana dipersyaratkan dalam UU Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Peraturan Pemerintah tentang AMDAL dan tidak memperhatikan aspirasi masyarakat setempat yang keberatan terhadap rencana kegiatan PT Semen Gresik tersebut. Menurut keputusan majelis Hakim Agung yang menilai dan memutus sengketa ini keputusan Kepala Kantor Perizinan Terpadu Kabupaten Pati melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik yakni asas: keterbukaan, kebijaksanaan dan asas perlindungan terhadap lingkungan hidup.

### **C. KASUS GUGATAN MELALUI PTUN BANDUNG**

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Bandung seperti halnya PTUN Yogyakarta dan Semarang adalah merupakan salah satu lembaga peradilan administrasi negara atau peradilan tata usaha negara tingkat pertama di Indonesia yang ada di wilayah di Jawa Barat yang berkedudukan di Bandung. Namun semenjak berdirinya PTUN Serang berdasarkan Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan PTUN Tanjung Pinang dan PTUN Serang maka semenjak Desember 2011 wilayah Provinsi Banten menjadi yurisdiksi PTUN Serang. Oleh karena itu, jika ada seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya sebuah keputusan atau tidak dikeluarkannya sebuah keputusan tata usaha negara yang dimohon oleh seseorang atau badan hukum perdata pada alat administrasi negara atau pejabat administrasi negara di lingkungan Provinsi Jawa Barat dapat mengajukan penyelesaian sengketa tata usaha negara melalui PTUN Bandung.

Berikut ini adalah deskripsi ringkas dari putusan PTUN Bandung dengan No. 42/G/2017/PTUN.BDG yang dimuat dalam putusan setebal 138 halaman<sup>173</sup>. Putusan ini adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara pada tingkat pertama dengan acara biasa antara PT Bekasi Fajar Industrial Estate selaku Penggugat yang diwakili oleh Yoshihiro Kobi, dan Leo Yulianto Suteja, keduanya warga negara Indonesia, Pekerjaan Direktur Utama dan Wakil Direktur Utama PT. Bekasi Fajar Industrial Melawan Kepala Kantor Pertanahan Bekasi yang berkedudukan di Jalan Daha Blok B4 No.2, Komplek Lippo Cikarang, Bekasi, Jawa Barat selaku Tergugat I dan Ana Erlani kewarganegaraan Indonesia, tempat tinggal di Jalan Cempaka No. 27, Rt/

---

<sup>173</sup> Diunduh dari Direktori Putusan Mahkamah Agung tanggal 3 Agustus 2018

Rw 004/01, Kelurahan Jatipulo, Kecamatan Palmerah, Jakarta Barat, pekerjaan Wiraswasta selaku Tergugat II Intervensi.

Kasus diawali dengan diterbitkannya Surat Keputusan Pengganti Sertifikat Tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Bekasi. Penerbitan Surat Keputusan tersebut dirasa merugikan kepentingan Penggugat sebagai wakil dari badan usaha (PT Bekasi Fajar Industrial) sehingga dibawa ranah peradilan tata usaha negara. Mengenai sengketa kepemilikan tanahnya sendiri telah dibawa ke ranah peradilan umum melalui peradilan perdata.

Adapun duduk perkara atau kasus posisi sengketa ini adalah sebagai berikut. Penggugat dengan Surat gugatannya tertanggal 21 Maret 2017 yang telah didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung dengan Register Perkara Nomor 38/G/2017/PTUN.BDG pada tanggal 23 Maret 2017 dan telah diperbaiki pada tanggal 30 Maret 2017. Adapun Objek Sengketa adalah Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi berupa Penerbitan Sertifikat Pengganti:

1. Sertifikat Hak Milik No.206/Desa Gandamekar, penggantian sertifikat tanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor 00299/Gandamekar/2016 seluas 3.510 m<sup>2</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat;
2. Sertifikat Hak Milik No.207/Desa Gandamekar, penggantian sertifikat tanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor 00297/Gandamekar/2016 seluas 13.050 m<sup>2</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat;
3. Sertifikat Hak Milik No.208/Desa Gandamekar, penggantian sertifikattanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor 00301/Gandamekar/2016 seluas 3.170 m<sup>2</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat;
4. Sertifikat Hak Milik No.210/Desa Gandamekar, penggantian sertifikat tanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri

selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor 00296/Gandamekar/2016 seluas 14.250 m<sup>2</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat;

5. Sertifikat Hak Milik No.211/Desa Gandamekar, penggantian sertifikat tanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor 00298/Gandamekar/2016 seluas 5.160 m<sup>2</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat;
6. Sertifikat Hak Milik No.212/Desa Gandamekar, penggantian sertifikat tanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor 00300/Gandamekar/2016 seluas 4.895 m<sup>2</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat.

Keenam (6) sertifikat tersebut adalah objek sengketa yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Hal ini dikarenakan objek sengketa merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dan berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu tindakan penerbitan pengganti sertifikat tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 10 Tahun 1993 tentang Tata Cara Penggantian Sertifikat Hak Atas Tanah. Objek sengketa bersifat konkrit, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Oleh karena itu, Objek Sengketa adalah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dinyatakan batal atau tidak sah oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

Berkaitan dengan tenggang waktu untuk mengajukan gugatan menurut pihak penggugat telah memenuhi persyaratan untuk mengajukan gugatan ke PTUN Bandung. Objek Sengketa yakni Keputusan Tergugat (Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi), telah diumumkan oleh Tergugat dengan judul “Pengumuman Tentang Sertifikat yang Tidak dapat Ditarik/Diserahkan Kembali (Ps.60 ayat (2) PP. 24 Tahun 1997) No.03/300-32.16/I/2017” pada Surat Kabar Harian Merdeka tanggal 3 Januari 2017. Penggugat mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung pada tanggal 23 Maret 2017. Penerbitan Objek Sengketa diketahui Penggugat pada saat proses Pemeriksaan Persiapan perkara ini yakni tanggal 6 April 2017. Oleh karena itu, menurut Penggugat pengajuan gugatan masih berada dalam tenggang waktu yang ditentukan dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Adapun hal yang terkait dengan kepentingan penggugat dalam mengajukan gugatan terhadap objek sengketa ini adalah bahwa Penggugat telah membeli 7 (tujuh) bidang tanah dari Ny. Ietje Goenartatie Herfien pada tahun 1990, yaitu bidang-bidang tanah yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Bekasi, Jawa Barat sebagai berikut:

1. Bidang tanah sebagaimana ternyata dalam Sertifikat Hak Milik No.206/Gandamekar, penerbitan sertifikat tanggal 29 Maret 1989 oleh Ir. Masri Asyik selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Gambar Situasi No.8690/1988, seluas 3.510 m<sup>2</sup> (tiga ribu lima ratus sepuluh meter persegi);
2. Bidang tanah sebagaimana ternyata dalam Sertifikat Hak Milik No.207/Gandamekar, penerbitan sertifikat tanggal 28 Maret 1989 oleh Ir. Masri Asyik selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Gambar Situasi No.8689/1988, seluas 13.050 m<sup>2</sup> (tiga belas ribu seratus tujuh puluh meter persegi);
3. Bidang tanah sebagaimana ternyata dalam Sertifikat Hak Milik No.208/Gandamekar, penerbitan sertifikat tanggal 28 Maret 1989 oleh Ir. Masri Asyik selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Gambar Situasi No.8691/1988, seluas 3.170 m<sup>2</sup> (tiga ribu seratus tujuh puluh meter persegi);
4. Bidang tanah sebagaimana ternyata dalam Sertifikat Hak Milik No.209/Gandamekar, penerbitan sertifikat tanggal 31 Maret 1989 oleh Ir. Masri

Asyik selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Gambar Situasi No.8692/1988, seluas 6.205 m<sup>2</sup> (enam ribu dua ratus lima meter persegi);

5. Bidang tanah sebagaimana ternyata dalam Sertifikat Hak Milik No.210/Gandamekar, penerbitan sertifikat tanggal 31 Maret 1989 oleh Ir. Masri Asyik selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Gambar Situasi No.8688/1988, seluas 14.250 m<sup>2</sup> (empat belas ribu dua ratus lima puluh meter persegi);
6. Bidang tanah sebagaimana ternyata dalam Sertifikat Hak Milik No.211/Gandamekar, penerbitan sertifikat tanggal 31 Maret 1989 oleh Ir. Masri Asyik selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Gambar Situasi No.8687/1988, seluas 5.160 m<sup>2</sup> (lima ribu seratus enam puluh meter persegi);
7. Bidang tanah sebagaimana ternyata dalam Sertifikat Hak Milik No.212/Gandamekar, penerbitan sertifikat tanggal 31 Maret 1989 oleh Ir. Masri Asyik selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Gambar Situasi No.8686/1988, seluas 4.895 m<sup>2</sup> (empat ribu delapan ratus sembilan puluh lima meter persegi).

Setelah Penggugat membeli 7 (tujuh) bidang tanah tersebut agar Penggugat mendapatkan satu kesatuan lokasi kawasan industri yang tidak terpisah-pisah maka pada tahun yang sama (1990) Penggugat melakukan tukar guling (*ruislag*) dengan tanah para penduduk Kampung Rawajulang, Desa Gandamekar, Kecamatan Cibitung, Bekasi, Jawa Barat, sehingga para penduduk tersebut telah menempati bidang-bidang tanah yang telah menjadi bagiannya setelah tukar guling.

Selain mengadakan tukar guling dengan tanah milik para penduduk, di atas bidang tanah Sertifikat Hak Milik No.210/Gandamekar juga dilakukan relokasi Masjid dan pekarangannya seluas 1.167 m<sup>2</sup>, yang didirikan atas biaya Penggugat, dan Masjid tersebut telah diserahkan Penggugat Kepada Desa Gandamekar ketika selesai dibangun (sekitar akhir tahun 1990). Kemudian terhadap sebagian bidang tanah Sertifikat Hak Milik No.212/Gandamekar dan sebagian bidang tanah Sertifikat Hak Milik No.211/Gandamekar, telah digunakan seluas 4.700 m<sup>2</sup> untuk relokasi Sekolah Dasar (SD) Gandamekar yang dibangun atas biaya Penggugat dan kemudian telah diserahkan Penggugat kepada Departemen Pendidikan RI setelah selesai dibangun. Pada saat tukar guling (*ruislag*) dan

relokasi masjid dan sekolah tersebut selesai dilakukan, ternyata masih ada sisa bidang tanah yaitu sebagian dari bidang tanah Sertifikat Hak Milik No.210/Gandamekar seluas ± 10.373 m<sup>2</sup> dan sebagian dari bidang tanah Sertifikat Hak Milik No.211/Gandamekar seluas ± 4.960 m<sup>2</sup>, sehingga Penggugat menguasai bidang-bidang tanah yang menjadi sisa tersebut hingga gugatan ini diajukan. Selain itu, asli sertifikat 7 (tujuh) bidang tanah dimaksud yaitu Sertifikat Hak Milik No.206/Gandamekar sampai dengan Sertifikat Hak Milik No.212/Gandamekar berada dalam penguasaan Penggugat hingga gugatan ini diajukan. Bidang-bidang tanah Sertifikat Hak Milik No.206/Gandamekar sampai dengan Sertifikat Hak Milik No.212/Gandamekar tersebut belum dibalik nama dari Ny. Ietje Goenartatie Herfien kepada Penggugat karena belum keluarnya izin-izin atas nama Penggugat yang memungkinkan dilakukannya balik nama tersebut, Kemudian ketika Penggugat masih menunggu dikeluarkannya izin tersebut ternyata Tergugat menerbitkan Objek Sengketa yang bukan tercatat atas nama Penggugat ataupun atas nama para penduduk yang telah melakukan tukar guling tanahnya, dan Objek Sengketa tersebut tidak diberikan oleh Tergugat kepada Penggugat dan kepada para penduduk. Berdasarkan hal tersebut keluarnya Objek Sengketa merugikan kepentingan karena Penggugat telah mengeluarkan uang sebesar Rp251.200.000,- (dua ratus lima puluh satu juta dua ratus ribu Rupiah) untuk membeli bidang-bidang tanah Sertifikat Hak Milik No. 206/Gandamekar sampai dengan No. 212/Gandamekar dari Ietje Goenartatie Herfien pada tahun 1990 guna relokasi pemukiman penduduk. Oleh karena adanya Objek Sengketa maka Penggugat terancam mengalami kerugian kehilangan uang tersebut serta bidang-bidang tanah tersebut yang sudah dibeli oleh Pengggugat. Di samping itu Penggugat juga memiliki tanggung jawab secara moril dan yuridis kepada para penduduk Desa Gandamekar yang telah melakukan tukar guling tanah tempat tinggalnya dengan Penggugat, dimana karena dikeluarkannya Objek Sengketa maka para penduduk tersebut terancam kehilangan tempat tinggalnya.

Di dalam kasus ini Penggugat telah mengeluarkan biaya untuk pembangunan Masjid di atas bidang tanah Sertifikat Hak Milik No. 210/Gandamekar, yang digunakan untuk kepentingan ibadah, sehingga dengan diterbitkannya Objek Sengketa maka biaya untuk pembangunan Masjid tersebut akan sia-sia. Di samping itu Penggugat juga telah mengeluarkan biaya untuk pembangunan Sekolah Dasar Gandamekar di atas bidang tanah Sertifikat Hak Milik No. 212/Gandamekar, yang digunakan untuk kepentingan pendidikan masyarakat umum, sehingga dengan diterbitkannya Objek Sengketa maka biaya untuk pembangunan sekolah tersebut juga akan sia-sia. Penggugat juga mendalilkan

bahwa selain uang pembelian tanah tersebut, Penggugat telah mengeluarkan biaya yang besar untuk melakukan pengembangan daerah di dalam dan di sekitar bidang tanah-tanah dimaksud termasuk segala biaya perizinan yang diperlukan agar terhadap bidang-bidang tanah Sertifikat Hak Milik No. 206/Gandamekar sampai dengan No. 212/Gandamekar dapat dilakukan balik nama ke Penggugat. Oleh karena itu, dalam hal ini ada kepentingan Penggugat yang dirugikan dengan terbitnya Objek Sengketa, maka Penggugat memiliki kepentingan untuk menggugat Objek Sengketa agar dinyatakan batal atau tidak sah, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

Adapun duduk perkara dalam sengketa ini yakni setelah diadakan tukar guling (ruislag) tanah penduduk serta relokasi masjid dan sekolah tersebut selesai dilakukan, dan sambil menunggu keluarnya perizinan untuk Penggugat untuk keperluan balik nama bidang-bidang tanah tersebut, Penggugat tidak pernah mengalami permasalahan terkait bidang-bidang tanah tersebut sampai adanya Gugatan yang diajukan oleh Anna Erlanny di Pengadilan Negeri Bekasi dengan register nomor 121/Pdt.G/1994/PN.Bks. Isi gugatan tersebut pada pokoknya mempermasalahkan Risalah Lelang No. 1156/1993-94 tanggal 12 Januari 1994 yang dikeluarkan oleh Kantor Lelang Negara Bandung. Dalam lelang ini Anna Erlanny adalah pemenang lelang eksekusi atas 7 (tujuh) bidang tanah yang telah dibeli oleh Penggugat pada tahun 1990. Dalam gugatan perdatanya Anna Erlanny menuntut antara lain agar pengadilan menyatakan:

1. Sah Risalah Lelang No. 1156/1993-94 tanggal 12 Januari 1994 yang dikeluarkan oleh Kantor Lelang Negara Bandung.
2. Penggugat (Anna Erlanny) adalah satu-satunya pemilik tanah Sertifikat Hak Milik No. 206 seluas 3.510 m<sup>2</sup>, No. 207 seluas 13.050 m<sup>2</sup>, No. 208 seluas 3.170 m<sup>2</sup>, No. 209 seluas 6.205 m<sup>2</sup>, No. 210 seluas 14.250 m<sup>2</sup>, No. 211 seluas 5.160 m<sup>2</sup>, No. 212 seluas 4.895 m<sup>2</sup>, yang terletak di Desa Ganda Mekar, Kecamatan Cibitung, Kabupaten Bekasi, Jawa Barat berdasarkan Risalah Lelang No. 1156/1993-94 tanggal 12 Januari 1994.

3. Menghukum Tergugat I (Moh. Kamil Usman) dan Tergugat II (PT Bekasi Fajar Industrial Estate) atau Tergugat III (Ietje Goenartatie Herfien) serta siapa saja yang mendapat hak dari Tergugat I, Tergugat II dan Tergugat III untuk menyerahkan tanah sengketa dalam keadaan kosong dan;
4. Menghukum Tergugat I (Moh. Kamil Usman) dan/atau Tergugat II (PT Bekasi Fajar Industrial Estate) dan/atau Tergugat III (Ietje Goenartatie Herfien) untuk segera menyerahkan kepada Penggugat (Anna Erlanny) asli Surat Sertifikat Hak Milik No. 206 seluas 3.510 m<sup>2</sup>, No. 207 seluas 13.050 m<sup>2</sup>, No. 208 seluas 3.170 m<sup>2</sup>, No. 209 seluas 6.205 m<sup>2</sup>, No. 210 seluas 14.250 m<sup>2</sup>, No. 211 seluas 5.160 m<sup>2</sup>, No. 212 seluas 4.895 m<sup>2</sup>, yang terletak di Desa Ganda Mekar, Cibitung, Bekasi, dan apabila Tergugat I atau Tergugat II atau Tergugat III tidak mau menyerahkan, maka agar dinyatakan bahwa Sertifikat Hak Milik No. 206, No. 207, No. 208, No. 209, No. 210, No. 211 dan No. 212 atas nama Tergugat III (Ietje Goenartatie Herfien) tersebut batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Gugatan yang diajukan oleh Anna Erlanny tersebut di atas telah diputus dengan putusan kasasi yang berkekuatan hukum tetap, yaitu Putusan Mahkamah Agung No. 1848 K/Pdt/1997 tanggal 16 Maret 1999 jo Putusan Pengadilan Tinggi No. 69/PDT/1996/PT.BDG. tanggal 11 Juli 1996 yang pada pokoknya menyatakan bahwa Gugatan Anna Erlanny tidak dapat diterima dengan pertimbangan hukum bahwa para penghuni/masyarakat yang menempati tanah sengketa tidak diikutsertakan sebagai pihak dalam perkara tersebut sehingga hal tersebut membuat gugatan Anna Erlanny tidak sempurna dan tidak dapat dilakukan eksekusi karena pihak-pihak dalam perkara tersebut tidak lengkap.

Di dalam penyelesaian perkara perdatanya terbukti bahwa Penggugat (PT Bekasi Fajar Industrial Estate) telah melakukan pembelian dari Ietje Goenartatie Herfien atas 7 (tujuh) bidang tanah yang termaksud dalam Sertifikat Hak Milik No. 206/Gandamekar sampai dengan No. 212/Gandamekar, telah terjadi pada tanggal 31 Maret 1990, jauh terjadi sebelum adanya perkara antara Johannes Iskandar dengan R. Herfien (suami Ietje Goenartatie Herfien) di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada tahun 1992. Berdasarkan perkara-perkara yang telah diputus dengan Putusan-Putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut, serta didasarkan fakta bahwa asli Sertifikat-Sertifikat Hak Milik No. 206/Gandamekar sampai dengan No. 212/Gandamekar berada dalam penguasaan Penggugat. Di samping itu juga berdasarkan fakta

bahwa Penggugat adalah pihak yang selalu membayar Pajak Bumi Bangunan sejak tahun 1990. Berdasarkan fakta juga bahwa penguasaan riil fisik tanah di lapangan adalah dikuasai oleh Penggugat dan para penduduk. Oleh karena dapat diambil kesimpulan sebagai fakta hukum bahwa masih ada permasalahan hukum mengenai status kepemilikan 7 (tujuh) bidang tanah Sertifikat Hak Milik No. 206/Gandamekar sampai dengan No. 212/Gandamekar, sehingga dengan terbitnya Objek Sengketa akan menimbulkan potensi konflik pertanahan antara Penggugat dan Anna Erlanny dan para penduduk.

Sekitar akhir Februari 2013, Penggugat menerima tembusan surat dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi yang ditanda tangani (Budi Suryanto, S.H). Surat tersebut yaitu Surat Nomor: 89/300-32.16/II/2013 tanggal 22 Februari 2013, perihal: "Permohonan Penerbitan Sertifikat Hak Milik Nomor 206, 207, 208, 209, 210, 211 dan 212/Gandamekar berdasarkan Kutipan Risalah Lelang nomor 1156/I/1993-1194". Surat itu merupakan jawaban atas permohonan penerbitan sertifikat yang diajukan oleh Anna Erlanny, yang pada pokoknya berisi bahwa terhadap permohonan kuasa hukum dari NY. ANNA ERLANNY untuk diterbitkan Sertifikat-Sertifikat Pengganti dan proses peralihan Haknya yaitu Sertifikat Hak Milik No. 206, 207, 208, 209, 210, 211 dan 212/Gandamekar melalui Risalah Lelang nomor 1156/1993-94 tanggal 12 Januari 1994 belum dapat dipertimbangkan. Di samping itu juga bidang-bidang tanah yang dimohonkan sertifikat penggantinya oleh Anna Erlanny telah dihuni para penduduk yang akan resah apabila mengetahui tempat tinggal mereka terancam hilang serta adanya kerugian negara akibat fasilitas umum yang telah dibangun menggunakan biaya dari negara terancam dibongkar. Apabila permohonan tersebut dikabulkan dan Anna Erlanny mengajukan peralihan hak atas nama dirinya, maka hal tersebut akan menimbulkan Konflik Pertanahan. Oleh karenanya tepat keputusan Budi Suryanto, S.H. selaku Kepala Kantor Pertanahan bahwa mengenai permohonan sertifikat pengganti yang diajukan oleh Anna Erlanny belum bisa dipertimbangkan, karena apabila dipertimbangkan atau dikabulkan maka berdampak meluasnya konflik pertanahan dan timbulnya kerugian yang semakin besar. Berdasarkan alasan-alasan tersebut maka dikeluarkan Surat Keputusan Budi Suryanto, S.H. dalam Surat Nomor: 89/300-32.16/II/2013 tanggal 22 Februari 2013 yang menyatakan belum bisa mempertimbangkan permohonan penggantian sertifikat yang diajukan oleh Anna Erlanny merupakan keputusan yang tepat, baik secara hukum maupun secara prosedur yang berlaku di dalam Badan Pertanahan Nasional RI, karena mempertimbangkan atau apalagi mengabulkan

permohonan Anna Erlanny tersebut akan menambah konflik pertanahan yang semakin besar karena melibatkan masyarakat banyak yaitu para penduduk yang merasa terancam kehilangan tempat tinggalnya karena Anna Erlanny tidak memiliki komitmen apapun dengan para penduduk, serta fasilitas umum milik Negara yang telah ada dapat menjadi sia-sia apabila bidang tanah tersebut telah beralih kepada Anna Erlanny atau pihak ketiga.

Kemudian ketika Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi diganti dari Budi Suryanto, S.H. kepada Drs. Dirwan Dachri, Penggugat mendapatkan informasi bahwa Drs. Dirwan Dachri menerima dan mempertimbangkan permohonan sertifikat pengganti terhadap Sertifikat Hak Milik No. 206/Gandamekar sampai dengan No. 212/Gandamekar, yang diajukan oleh Anna Erlanny. Berdasarkan hal tersebut maka Penggugat mengajukan Keberatan kepada Tergugat sebagaimana Surat Penggugat tertanggal 13 September 2016 yang telah diterima oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi pada tanggal 15 September 2016. Akan tetapi kemudian Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi (Tergugat) mengeluarkan Surat Nomor 850/300-32.14/IX/2016 tanggal 23 September 2016, perihal: Penerbitan Sertifikat Pengganti Sertifikat Tanah yang dulunya tercatat atas nama Ietje Goenartatie. Surat Keputusan itu kemudian diumumkan dalam Surat Kabar Harian Merdeka tanggal 3 Januari 2017 dengan judul “Pengumuman Tentang Sertifikat Yang Tidak Dapat Ditarik/Diserahkan Kembali (Ps.60 ayat (2) PP. 24 Tahun 1997) No.03/300-32.16/I/2017” yang pada pokoknya menyatakan Sertifikat Hak Milik No. 206/Gandamekar sampai dengan No. 212/Gandamekar yang berada pada Penggugat dinyatakan tidak berlaku lagi, dan selanjutnya diumumkan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi telah menerbitkan Sertifikat Pengganti terhadap Sertifikat Hak Milik No. 206 seluas 3.510 m<sup>2</sup>, Sertifikat Hak Milik No. 207 seluas 13.050 m<sup>2</sup>, Sertifikat Hak Milik No. 208 seluas 3.170 m<sup>2</sup>, Sertifikat Hak Milik No. 209 seluas 6.205 m<sup>2</sup>, Sertifikat Hak Milik No. 210 seluas 14.250 m<sup>2</sup>, Sertifikat Hak Milik No. 211 seluas 5.160 m<sup>2</sup> dan Sertifikat Hak Milik No. 212 seluas 4.895 m<sup>2</sup>, semuanya terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cibitung, Kabupaten Bekasi, atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien. Ketika mengetahui pengumuman Tergugat pada Surat Kabar Harian Merdeka tanggal 3 Januari 2017 Penggugat kemudian mengajukan Keberatan kepada Tergugat melalui Surat Penggugat tertanggal 1 Februari 2017 yang diterima Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi pada tanggal 2 Februari 2017. Namun sampai dengan Gugatan a quo diajukan tidak pernah ada penolakan atau pembatalan atas penerbitan sertifikat pengganti tersebut dari Tergugat.

Pihak Penggugat juga mendalilkan bahwa Objek Sengketa merupakan tindakan tata usaha negara dari Tergugat yang bertolak belakang dengan tindakan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi sebelumnya (Budi Suryanto, S.H.) sebagaimana ternyata dalam Surat Nomor: 89/300-32.16/II/2013 tanggal 22 Februari 2013 yang menolak permohonan sertifikat pengganti tersebut, Tergugat juga tidak melakukan prosedur yang benar untuk menerbitkan setipikat pengganti yaitu meliputi prosedur pengkajian data teknis khususnya tidak melakukan pengkajian secara sistematis terhadap akar dan sejarah kasus pertanahan untuk mengetahui penyebab konflik pertanahan dan dampak dari terjadinya konflik pertanahan, baik pengkajian yang didapat dari penelitian di lapangan maupun didapat dari hasil mediasi, sehingga penerbitan Objek Sengketa bertentangan dengan prosedur yang ditentukan oleh hukum yaitu ketentuan Pasal 14 ayat (1) jo Pasal 23 ayat (1) jo Pasal 24 ayat (1) Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan dan prosedur penerbitan sertifikat pengganti yang diatur dalam Peraturan Kepala BPN No. 10 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Penggugat mendalilkan bahwa penerbitan objek sengketa melanggar asas persamaan dan asas keterbukaan dengan disertai bukti dan fakta-fakta yang mendukung. Disamping itu menurut Penggugat penerbitan Objek Sengketa tanpa didahului penyelenggaraan gelar kasus dan gelar mediasi yang diharuskan oleh ketentuan Pasal 39 Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011, karena menurut ayat (4) ketentuan pasal tersebut harus diadakan penyelenggaraan gelar mediasi untuk menjamin transparansi dan ketajaman analisis. Menurut penggugat asas proporsionalitas juga dilanggar, karena Tergugat tidak melakukan pengkajian data teknis, khususnya tidak melakukan pengkajian secara sistematis terhadap akar dan sejarah kasus pertanahan untuk mengetahui penyebab konflik pertanahan dan dampak dari terjadinya konflik pertanahan, selain itu Tergugat tidak melakukan gelar kasus dan gelar mediasi, sehingga penerbitan Objek Sengketa yang hanya didasarkan atas permohonan dari Anna Erlanny. Disamping melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik yang telah disebutkan di mka Tergugat dalam menerbitkan Objek Sengketa juga melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya yakni asas kehati-hatian, yakni bahwa penerbitan Objek Sengketa tida memandang jauh ke depan dengan memperhatikan dampak dari penerbitan Objek Sengketa, seperti dampak konflik pertanahan yang semakin membesar apabila tanah telah dialihkan haknya kepada Anna Erlanny atau kepada pihak ketiga, karena di atas bidang tanah terdapat penduduk yang telah mendiami bidang tanah dimaksud sejak tahun 1990. Menurut Penggugat berdasarkan dalil-dalil yang

telah dikemukakan maka hal itu merupakan alasan yang dapat digunakan di dalam Gugatan Tata Usaha Negara untuk menuntut agar Objek Sengketa dinyatakan batal atau tidak sah, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, yakni:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku; dan
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Majelis hakim sebelum memberikan putusannya terhadap kasus ini mempertimbangkan atas jawab-jawaban Penggugat, Tergugat serta Tergugat II Intervensi proses peradilan. Majelis Hakim juga mempertimbangkan kesaksian para saksi dan bukti-bukti lainnya. Di samping itu Majelis Hakim juga memberikan pertimbangan, bahwa Hakim pada Peradilan Tata Usaha Negara tidak mempertimbangkan hal-hal berkaitan dengan kepemilikan akan tanah tetapi ruang lingkup pengujian Hakim Peradilan Tata Usaha Negara adalah pengujian segi kewenangan badan atau pejabat tata usaha negara dalam menerbitkan surat keputusan yang menjadi objek sengketa, pengujian segi Prosedur dan substansi/isi dari penerbitan surat keputusan tata usaha negara yang menjadi objek sengketa, sehingga eksepsi Tergugat II Intervensi dalam hal ini tidak beralasan hukum dan karenanya patut juga dinyatakan ditolak.

Adapun putusan majelis hakim dalam perkara ini, setelah memperhatikan keseluruhan bukti-bukti surat yang relevan beserta saksi-saksi yang relevan yang diajukan oleh para pihak adalah sebagai berikut:

1. Mengabulkan Gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara yang diterbitkan oleh Tergugat (Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi) berupa Penerbitan Sertifikat Pengganti sebagai berikut:
  - a. Sertifikat Hak Milik No.206/Desa Gandamekar, penggantian sertifikat tanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor 00299/Gandamekar/2016 seluas 3.510 m<sup>2</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat;

- b. Sertifikat Hak Milik No.207/Desa Gandamekar, penggantian sertifikat tanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor 00297/Gandamekar/2016 seluas 13.050 m<sup>v</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat;
  - c. Sertifikat Hak Milik No.208/Desa Gandamekar, penggantian sertifikat tanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor 00301/Gandamekar/2016 seluas 3.170 m<sup>2</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat;
  - d. Sertifikat Hak Milik No.210/Desa Gandamekar, penggantian sertifikat tanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor 00296/Gandamekar/2016 seluas 14.250 m<sup>2</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat;
  - e. Sertifikat Hak Milik No.211/Desa Gandamekar, penggantian sertifikat tanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor 00298/Gandamekar/2016 seluas 5.160 m<sup>2</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat;
  - f. Sertifikat Hak Milik No.212/Desa Gandamekar, penggantian sertifikat tanggal 29 Desember 2016 yang ditandatangani oleh Drs. Dirwan Dachri selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, tercatat atas nama Ny. Ietje Goenartatie Herfien, Surat Ukur Nomor. 00300/Gandamekar/2016 seluas 4.895 m<sup>2</sup> yang terletak di Desa Gandamekar, Kecamatan Cikarang Barat, Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat.
3. Mewajibkan Tergugat (Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi) untuk mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa.
  4. Menghukum Tergugat dan Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam perkara ini.

#### **D. KASUS GUGATAN MELALUI PTUN JAKARTA**

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta adalah peradilan tata usaha negara tingkat pertama seperti halnya PTUN-PTUN lainnya yang ada dibergai wilayah di Indonesia. Pengadilan ini berwenang untuk memeriksa, menilai, dan mengadili sengketa tata usaha negara di mana tergugat selaku badan atau pejabat tata usaha negara yang bertempat tinggal dan berkedudukan di Jakarta. Di samping itu kewenangan PTUN Jakarta adalah untuk mengadili sengketa tata usaha negara jika tempat kediaman Penggugat dan tempat kedudukan Tergugat berada di Luar Negeri. Di samping itu juga apabila tempat kedudukan Tergugat di wilayah Jakarta Adapun kediaman Penggugat ada di Luar negeri<sup>174</sup>.

Berikut ini dipaparkan contoh putusan sengketa tata usaha negara yang diselesaikan melalui PTUN yakni Putusan PTUN Jakarta No. 109/G/2017/PTUN-JKT dalam perkara sengketa antara Partai Berkarya yang beralamat di Jalan Pangeran Antasari Nomor 20 Cilandak, Jakarta Selatan dan Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, beralamat di Jalan Imam Bonjol Nomor 44, Jakarta Pusat melawan Komisi Penyiaran Indonesia yang berkedudukan di Jalan Gajah Mada Nomor 8 Petojo Utara, Gambir, Jakarta Pusat<sup>175</sup>. Dalam putusan ini untuk selanjutnya Partai Berkarya disebut dengan Penggugat I, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia disebut dengan Penggugat II, dan Komisi Penyiaran Indonesia disebut dengan Tergugat. Objek sengketa adalah Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 225/K/Kpi/31.2/04/2017, tanggal 21 April 2017 yang melarang lembaga penyiaran menayangkan iklan/mars/ himne partai politik di luar masa kampanye. Adapun kasus posisi atau duduk perkaranya adalah sebagai berikut.

Para Penggugat telah mengajukan Gugatan terhadap Tergugat, dengan suratnya tertanggal 22 Mei 2017, dan telah didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, pada tanggal 22 Mei 2017, di bawah Register Perkara Nomor: 109/G/2017/PTUN-JKT, sebagaimana telah diperbaiki dalam Pemeriksaan Persiapan, pada tanggal 13 Juni 2017, yang pada pokoknya mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa tenggang waktu untuk mengajukan gugatan telah memenuhi ketentuan Pasal 55 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dinyatakan bahwa “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan

---

<sup>174</sup> Lihat ketentuan Pasal 54 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9 tahun 2004 dan UU No. 51 tahun 2009

<sup>175</sup> Putusan ini diunduh dari putusan mahkamahagung.go.id, Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, tanggal 3 Agustus 2018

puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkanannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”. Objek sengketa diketahui oleh Para Penggugat pada tanggal 8 Mei 2017, pada saat menerima Surat Pemberitahuan dari Stasiun Televisi Global TV melalui Surat Nomor 087/Skel/GIB-LGL/V/2017 dan Nomor 088/Skel/GIB- LGL/V/2017 keduanya tertanggal 08 Mei 2017. Gugatan didaftarkan pada Kepaniteraan PTUN Jakarta pada tanggal 22 Mei 2017. Berdasarkan hal tersebut gugatan diajukan masih dalam tenggat waktu 90 (sembilan puluh) hari sebagaimana ditentukan dalam Pasal 55 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986.

2. Kedudukan hukum (*Legal Standing* Para Penggugat) Para Penggugat berdasarkan hukum acara PTUN, secara formal seorang Penggugat yang hendak mengajukan Gugatan harus mempunyai kepentingan hukum (*Legal Standing*) sesuai dengan adagium *point d'interest point d'action*, ada kepentingan baru ada aksi, *no interest no action*, tanpa ada kepentingan tidak ada aksi. Kepentingan para Penggugat masuk dalam klasifikasi ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyatakan bahwa “Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan Gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.” Baik di dalam UU PTUN maupun UU AP tidak menjelaskan arti kepentingan. Namun berkaitan dengan kepentingan substantif, yakni nilai yang dilindungi oleh hukum yang dapat diukur dengan ada tidaknya hubungan antara orang yang bersangkutan dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa (Indroharto, Usaha Memahami Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, halaman 37-40). Berdasarkan ketentuan dan doktrin tersebut, maka Para Penggugat akan membuktikan bahwa Para Penggugat mempunyai kepentingan (*legal standing*) sebagai berikut:
  - a. Para Penggugat merupakan salah satu subjek hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2014 yaitu orang atau badan hukum perdata, yang mempunyai hak yang dirugikan karena berlakunya objek sengketa yang dimohonkan pengujian;

- b. Timbulnya kerugian dimaksud terdapat hubungan sebab akibat atau hubungan kausal (*Causal Verband*). Apabila gugatan yang bersangkutan kelak dikabulkan, maka kerugian yang bersangkutan memang dapat dipulihkan kembali dengan dibatalkannya objek sengketa dimaksud.
3. Para Penggugat merupakan badan hukum. Suatu partai politik dikatakan berbadan hukum apabila partai politik tersebut telah didaftarkan pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik). Legalitas Para Penggugat sebagai badan hukum dibuktikan dengan didaftarkannya Para Penggugat pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Untuk Penggugat I dibuktikan dengan Surat Keputusan Nomor M.HH-20.AH.11.01. Para Penggugat merupakan salah satu subjek hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2014, dan diwakili oleh organ Partai yang berhak untuk bertindak untuk dan atas nama mewakili kepentingan Para Penggugat di Pengadilan.
4. Para Penggugat sebagai badan hukum sebagaimana diuraikan pada dalil di muka berhak untuk melakukan kegiatan sejalan dengan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga, in casu memberikan pendidikan politik kepada masyarakat. Menurut Pasal 10 angka 1 Anggaran Dasar Penggugat I disebutkan jika fungsi Penggugat I adalah sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Menurut Pasal 21 angka 5 Anggaran Dasar Penggugat I disebutkan jika Penggugat I berfungsi untuk melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya. Salah satu bentuk pendidikan politik kepada masyarakat adalah dengan sosialisasi dan memasang iklan penayangan Lagu Mars Para Penggugat melalui media televisi sehingga eksistensinya sebagai partai baru yang belum pernah mengikuti Pemilu dapat dikenal publik secara lebih luas.
5. Hak para Penggugat dirugikan akibat berlakunya Objek Sengketa. Penggugat mendalilkan bahwa dengan diterbitkannya objek sengketa oleh Tergugat yang berisi larangan bagi stasiun televisi untuk menayangkan iklan kampanye, himne partai politik, mars partai politik dan lagu lainnya yang terkait dengan partai politik, maka hak Para Penggugat sangat dirugikan karena menghalangi pelaksanaan hak Para Penggugat. Hal tersebut terbukti

dengan tidak dapat ditayangkannya Lagu Himne dan Lagu Mars Para Penggugat pada Global TV karena adanya pelarangan iklan dimaksud melalui substansi objek sengketa.

6. Berdasarkan dalil-dalil tersebut di muka terdapat hubungan kausal bahwa timbulnya kerugian Para Penggugat tersebut terdapat hubungan sebab akibat atau hubungan kausal (*causal verband*) antara hak Para Penggugat dengan berlakunya objek sengketa. Hak para Penggugat dapat dipulihkan apabila Objek Sengketa dibatalkan. Apabila gugatan para penggugat dikabulkan maka kerugian tersebut dapat dipulihkan kembali dengan dibatalkannya objek sengketa dimaksud, dan karenanya Para Penggugat dapat melaksanakan haknya untuk memberikan pendidikan politik melalui media televisi.
7. Berdasarkan dalil-dalil tersebut, Para Penggugat patut dinyatakan mempunyai kepentingan hukum (*Legal Standing, Ius Standi In Judicio*) untuk mempersoalkan keabsahan objek sengketa.

Adapun Kronologi Sengketa yang menjadi pokok perkara yakni bahwa pada tanggal 05 April 2017 Para Penggugat menerima surat penawaran pemasangan iklan dari Global TV untuk memasang iklan Lagu Himne dan Lagu Mars Para Penggugat. Terkait penawaran pemasangan iklan tersebut Para Penggugat tertarik dan setuju untuk memasang iklan Lagu Himne dan Lagu Mars Para Penggugat di Global TV. Hal tersebut dikarenakan bahwa Lagu Himne dan Lagu Mars Para Penggugat serta lagu lainnya yang ada kaitan dengan Para Penggugat merupakan bagian dari pendidikan politik kepada masyarakat yakni menyadarkan masyarakat akan hak-hak politik mereka dan tujuan memajukan negara Indonesia. Syair Lagu Himne Penggugat I tersebut merangkum cita-cita, filosofi perjuangan dan tujuan Partai Berkarya yakni mewujudkan negara Indonesia yang adil dan makmur. Eksistensi lagu paska kemerdekaan banyak dipakai oleh partai-partai politik menggunakan mesin propaganda berupa lagu. Bahkan lagu zaman PKI yang pada dasarnya partainya sudah dibubarkan namun lagunya masih mengiang sampai sekarang. Salah satu lagunya adalah “genjer-genjer” yang menjadi mesin memobilisasi massa untuk menanamkan ideologi partai. Rezim orde baru menggunakan lagu mars untuk mempropagandakan ideologi nasional Indonesia adalah Pancasila. Penggugat juga mendalilkan bahwa secara singkat pemutaran lagu himne dan mars serta lagu lainnya yang ada kaitan dengan Para Penggugat jauh lebih efektif untuk mensosialisasikan diri Para Penggugat dan menyampaikan pendidikan politik

kepada masyarakat. Keinginan Para Penggugat untuk melakukan pendidikan politik dengan memasang iklan Lagu Himne dan Lagu Mars, serta lagu lainnya yang ada kaitan dengan Para Penggugat ternyata tidak dapat dilaksanakan, karena Global TV menyatakan sejak tanggal 21 April 2017 telah terbit objek sengketa yang melarang mereka untuk menayangkan iklan kampanye, lagu himne, lagu mars serta lagu lainnya yang ada kaitan dengan partai politik. Setelah diterbitkannya objek sengketa, hal itu berdampak langsung bagi Para Penggugat, dan Para Penggugat merasa kepentingannya sangat dirugikan oleh objek sengketa tersebut. Oleh karena Para Penggugat merasa kepentingannya sangat dirugikan mengajukan Gugatan ke PTUN guna mendapatkan perlindungan hukum agar objek sengketa dinyatakan batal atau tidak sah.

Para Penggugat mengemukakan bahwa alasan-alasan Gugatan Penggugat untuk mempersoalkan keabsahan objek sengketa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Pasal 24 UU AP yakni bahwa Objek Sengketa bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan dan/atau Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. Objek Sengketa Bertentangan Dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Objek Sengketa bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, yakni:

1. Asas Kepastian Hukum, yang menghendaki agar negara Indonesia yang mengklaim sebagai negara hukum setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, keputusan, keajaiban dan keadilan (Pasal 10 huruf a UU AP).
2. Asas Kecermatan, yang menghendaki agar badan atau pejabat tata usaha negara dalam menerbitkan suatu Keputusan dan/atau melakukan Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan (Penjelasan Pasal 10 huruf d UU AP).

Selain mengajukan gugatan pencabutan terhadap objek sengketa karena adanya kepentingan yang mendesak para Penggugat juga mengajukan permohonan penundaan terhadap berlakunya Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor: 225/K/Kpi/31.2/04/2017, tanggal 21 April 2017 sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Adapun putusan PTUN Jakarta terhadap perkara ini setelah memperhatikan bukti-bukti dan keterangan-keterangan dari para saksi serta mempertimbangkan eksepsi dari Tergugat adalah sebagai berikut:

1. Menyatakan eksepsi Tergugat tidak diterima untuk seluruhnya;
2. Mengabulkan gugatan para Penggugat untuk seluruhnya;
3. Menyatakan tidak sah Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor: 225/ K/KPI/31.2/04/2017 tanggal 21 April 2017;
4. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Edaran Komisi Penyiaran Indonesia Nomor: 225/ K/KPI/31.2/04/2017 tanggal 21 April 2017;
5. Menyatakan Penetapan Penundaan Nomor:109/G/2017/PTUN.JKT tanggal 3 Oktober 2017 tetap dipertahankan; dan
6. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara.

## **E. KASUS GUGATAN MELALUI PTUN PELEMBANG**

Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Palembang juga merupakan salah satu lembaga peradilan administrasi negara atau peradilan tata usaha negara tingkat pertama di Indonesia yang ada di wilayah Sumatra Selatan. Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang sebagaimana Pengadilan Tata Usaha Negara lainnya mempunyai tugas pokok yaitu menerima, memeriksa dan memutuskan perkara yang masuk ke pengadilan. Adapun wilayah yuridiksi Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang pada saat ini meliputi 4 Kota dan 13 Kabupaten pada Provinsi Sumatera Selatan serta 1 Kota dan 6 Kabupaten pada Provinsi Bangka Belitung<sup>176</sup>. Apabila ada seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya sebuah keputusan atau tidak dikeluarkannya sebuah keputusan tata usaha negara yang dimohon oleh seseorang atau badan hukum perdata pada alat administrasi negara atau pejabat administrasi negara di lingkungan di wilayah Sumatra Selatan dapat mengajukan gugatannya melalui PTUN Palembang.

Berikut dipaparkan contoh putusan hakim terhadap sengketa peradilan tata usaha negara yang diselesaikan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang, yakni Putusan No. 14/G/2015/PTUN-PLG<sup>177</sup>. Putusan ini adalah

<sup>176</sup> Profil PTUN Palembang yang diunduh melalui <http://ptun-palembang.go.id> yang diunduh pada tanggal 6 Agustus 2018

<sup>177</sup> Putusan peradilan tata usaha negara ini diunduh dari [putusan.mahkamahagung.go.id](http://putusan.mahkamahagung.go.id), Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, tanggal 1 Agustus 2018

putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang yang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara pada tingkat pertama, dengan Acara biasa. Penggugat adalah PT. Sumber Jaya Indah yang beralamat di Kawasan Industri Ketapang, Jl. TPI Ketapang Kota Pangkal Pinang, Bangka Belitung, dalam hal ini diwakili oleh Indera Bangsawan selaku Direktur Utama PT Sumber Jaya Indah. Tergugat adalah Bupati Bangka Selatan yang berkedudukan di Kompleks Perkantoran Pemda Kabupaten Bangka Selatan, Jl. Gunung Namak Toboali Bangka Selatan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Adapun kasus posisi atau duduk perkara dari sengketa ini dapat dilihat dari dalil-dalil yang diajukan oleh penggugat maupun dalil-dalil yang diajukan oleh tergugat dalam mengeluarkan keputusan a quo (keputusan yang digugat) beserta putusan PTUN Palembang sebagaimana dipaparkan berikut ini.

Dalil-dalil yang diajukan oleh Penggugat, yakni:

1. Bahwa objek gugatan Penggugat adalah “Surat Keputusan Bupati Bangka Selatan tanggal 02 Maret 2015, Nomor: 188.45/65/ DPE/2015 Tentang Pencabutan Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor: 188.45/59/ DPE/2013 Tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT Sumber Jaya Indah, yang telah dikeluarkan oleh Tergugat;
2. Keputusan yang menjadi objek gugatan tersebut diterima oleh PT. SUMBER JAYA INDAH pada tanggal 3 Maret 2015. Dengan demikian, maka pendaftaran gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang masih dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari sehingga telah sesuai dengan pasal 55 Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang Nomor: 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan kedua Atas Undang-Undang Nomor: 5 Tahun 1986;
3. Objek gugatan merupakan sebuah Keputusan tata usaha negara yang bersifat konkrit, individual, dan yang dapat dijadikan objek sengketa tata usaha negara sehingga telah memenuhi unsur KTUN sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Objek sengketa ini telah menyebabkan timbulnya kerugian terhadap Penggugat.
4. Penggugat termasuk dalam klasifikasi Orang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar keputusan Tata Usaha Negara yang

disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa disertai ganti rugi dan atau rehabilitasi, sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 53 (1) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Sebagaimana telah diubah dengan UU. No. 9 Tahun 2004 jo. UU No. 51 Tahun 2009;

5. Sebelum keluarnya Keputusan yang disengketakan, Penggugat telah memperoleh/memiliki Izin Usaha untuk melakukan kegiatan penambangan mineral logam timah dan mineral ikutannya di lokasi Desa Rias dan Desa Serdang (Laut Mempunai), Kecamatan Toboali, Kabupaten Bangka Selatan, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung berdasarkan Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor: 188.45/59/DPE/2013, tanggal 13 Maret 2013 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi kepada PT Sumber Jaya Indah. Dengan demikian, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 90 Undang-Undang RI Nomor: 04 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, menurut hukum Penggugat berhak untuk melakukan kegiatan produksi penambangan mineral logam timah dan mineral ikutannya di lokasi Desa Rias dan Desa Serdang (Laut Mempunai), Kecamatan Toboali, Kabupaten Bangka Selatan, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung;
6. Bahwa Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi yang telah dimiliki Penggugat telah dinyatakan “*Clear and Clean*” oleh Direktur Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian ESDM RI, (Sertifikat Clear and Clean Nomor: 996/Min/11/2015, tanggal, 04 Maret 2015);
7. sebelum memperoleh Persetujuan Izin Usaha Pertambangan (IUP) Operasi Produksi Penggugat juga telah melakukan tahapan kegiatan yaitu: *Pertama*, Kegiatan Penyelidikan Umum yang dibuktikan dengan keluarnya Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor: 188.45/108.B/DITAMBEN/2008, tanggal 18 April 2008 tentang Pemberian Kuasa Pertambangan Penyelidikan Umum kepada PT Sumber Jaya Indah. *Kedua*, telah melakukan Kegiatan Eksplorasi yang dibuktikan dengan dikeluarkannya Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor: 188.45/96/DPE/2010, tanggal 25 Februari 2010 Tentang Pemberian Izin Usaha Pertambangan Ekplorasi kepada PT Sumber Jaya Indah, dan Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor: 188.45/12.B/DPE/2013, tanggal 19 Januari 2013 tentang Perubahan Atas Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor: 188.45/96/DPE/2010, Tentang Pemberian Izin Usaha Pertambangan Ekplorasi kepada; PT Sumber Jaya Indah;

8. Di samping itu juga telah memenuhi persyaratan-persyaratan lainnya seperti Penetapan tentang Kelayakan Lingkungan Hidup, Penetapan Izin Lingkungan Hidup atas Kegiatan Penambangan Bijih Timah Lepas Pantai di Laut Tanjung Mempunai oleh PT Sumber Jaya Indah;
9. Bahwa dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Tergugat tidak memiliki (lagi) kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut khususnya dalam hal eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi. Hal ini dikarenakan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor: 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, kewenangan tersebut menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi;
10. Berdasarkan ketentuan Pasal 27 UU Minerba ayat (2) huruf a Tergugat telah melakukan tindakan yang bukan menjadi wewenangnya dan/atau telah melampaui wewenangnya yaitu mencabut Izin Usaha Pertambangan (IUP) Produksi Penambangan Penggugat;
11. Bahwa Keputusan Bupati Bangka Selatan, tanggal 02 Maret 2015. Nomor: 188.45/65/DPE/2015, Tentang Pencabutan Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor:188.45/59/DPE/2013 membuktikan tindakan Tergugat tersebut bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerinyahan yang Baik (AAUPB) yang antara lain:
  - a. “Azas bertindak cermat: hal ini dikarenakan Tergugat tidak cermat dan hati-hati dalam membuat keputusan tersebut, sehingga tidak memperhatikan syarat-syarat yang seharusnya dipenuhi dalam Pencabutan Izin Usaha Pertambangan (IUP), yakni tidak memperhatikan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  - b. “Azas Tertib Penyelenggara Negara: Dengan mencabut Izin Usaha Pertambangan (IUP) Produksi Penambangan atas nama pemegang IUP/PT. SUMBER JAYA INDAH tersebut, membuktikan bahwa Tergugat tidak tertib dalam melakukan tindakan yang bukan menjadi wewenang tugasnya;
  - c. “Azas Tertib Administrasi: Perbuatan Tergugat tersebut dapat dikategorikan sebagai mal administrasi.

Dengan demikian keputusan *a quo* yang dikeluarkan oleh Tergugat adalah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan

merupakan tindakan yang sewenang-wenang, serta merupakan pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*) yang telah merugikan kepentingan Penggugat.

Penggugat pada pokoknya mendalilkan tergugat melanggar ketentuan-ketentuan:

- a. Melanggar Peraturan Perundang-undangan yang berlaku yaitu:
  - 1) Pasal 119 UU No. 04 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara mengenai Pencabutan IUP atau IUPK, Tergugat malah dalam pertimbangannya menggunakan alasan yang diatur diluar Pasal 119 UU No. 04 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara mengenai pencabutan IUP atau IUPK;
  - 2) Pasal 27 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sehingga tergugat dalam kedudukannya selaku Bupati Bangka Selatan tidak berhak untuk mencabut izin Operasi Produksi dari Penggugat.
- b. Melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, yakni:
  - 1) Asas Kepastian Hukum.
  - 2) Asas Bertindak Cermat.
  - 3) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara.
  - 4) Asas Tertib Administrasi.

Adapun dalil dari Tergugat untuk menerbitkan Surat Keputusan a quo (Surat Keputusan yang digugat), yaitu:

1. Bahwa Objek sengketa yang dikeluarkan oleh tergugat didasari pada pertimbangan situasi dan kondisi yang waktu itu tidak memungkinkan, serta dengan pertimbangan agar masyarakat pengunjuk rasa tidak melakukan tindakan anarkis yang dapat mengancam ketenteraman dan ketertiban di Kab. Bangka Selatan.
2. Tergugat menerbitkan Surat Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor: 188.45/65/DPE/2015 tanggal 02 Maret 2015 tentang Pencabutan Keputusan Bupati Bangka Selatan No. 188.45/59/DPE/2013 tanggal 13 Maret 2013 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Kepada PT Sumber Jaya Indah tersebut bukanlah suatu tindakan yang terjadi serta merta melainkan sebuah akibat dari rangkaian beberapa peristiwa.

3. Bahwa pada saat terjadinya unjuk rasa tanggal 02 Maret 2015 tersebut, keadaan di Kab. Bangka Selatan khususnya di wilayah Toboali dan sekitarnya sedang dalam keadaan yang sangat genting dan sangat tidak kondusif. Hal ini dikarenakan masyarakat tidak akan berhenti berunjuk rasa jika tuntutan mereka tidak dipenuhi dan adanya ancaman tindakan anarkis dari masyarakat pengunjuk rasa yang dapat merusak ketenteraman dan ketertiban di Kab. Bangka Selatan. Hal mana justru diawali dengan adanya tindakan dari pihak PT SJI yang berusaha untuk memaksakan kehendak guna melaksanakan kegiatan produksi tanpa terlebih dahulu melakukan pendekatan pendekatan secara persuasive kepada masyarakat.
4. Bahwa di dalam pasal 65 Ayat (1) huruf b UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Lebih lanjut lagi dalam pasal 65 ayat (2) huruf d UU No. 23 Tahun 2014 juga menentukan bahwa Kepala Daerah berwenang untuk mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat. Dengan adanya potensi kekacauan yang dapat mengganggu ketenteraman dan ketertiban masyarakat, sebagai akibat yang ditimbulkan oleh desakan masyarakat dengan melakukan aksi unjuk rasa yang terjadi secara berulang ulang pada pokok permasalahan sama yakni menginginkan KIP Mutiara Hitam 3 milik PT SJI berhenti beroperasi dan tuntutan agar surat izin kegiatan produksi kepada PT SJI dicabut, serta dengan adanya surat Rekomendasi dari Pimpinan DPRD Kabupaten Bangka Selatan No. 540.1/92/DPRD-BASEL/2015 tanggal 02 Maret 2015 mengenai Rekomendasi Pencabutan IUP Operasi Produksi PT SJI, maka Bupati Kab. Bangka Selatan menggunakan hak diskresinya, mencabut izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi yang dimiliki oleh PT. SJI.
5. Bahwa berdasarkan praktik pemerintahan, dapat diterbitkan keputusan diskresi oleh Pejabat Administrasi Pemerintahan apabila ada keadaan mendesak yaitu suatu keadaan yang muncul secara tiba-tiba menyangkut kepentingan umum yang harus diselesaikan dengan cepat, dimana untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum dan keadaan tersebut tidak boleh tercipta karena kesalahan tindakan oleh Pejabat Administrasi Pemerintahan yang melakukan diskresi.

6. Bahwa berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada BAB VI Diskresi Pasal 22 ayat (2) huruf d menyatakan “setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk: mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum”. Selanjutnya dalam bagian Penjelasan Pasal tersebut dinyatakan “Yang dimaksud dengan “stagnasi pemerintahan” adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya: keadaan bencana alam atau gejolak politik. Kemudian pada Pasal 23 huruf d menyatakan “Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi: pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas” yang selanjutnya dalam penjelasan Pasal tersebut menyatakan “yang dimaksud dengan “kepentingan yang lebih luas” adalah kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, penyelamatan kemanusiaan dan keutuhan negara, antara lain: bencana alam, wabah penyakit, konflik sosial, kerusuhan, pertahanan dan kesatuan bangsa.
7. Bahwa berdasarkan fakta dilapangan yaitu adanya serangkaian peristiwa unjuk rasa oleh masyarakat dalam skala yang mengkhawatirkan dengan tujuan menuntut pencabutan IUP Operasi Produksi milik PT SJI. Oleh karena itu, Bupati Bangka Selatan mengambil Keputusan Diskresinya yang direkomendasikan juga oleh Pimpinan DPRD Kab. Bangka Selatan serta adanya saran pendapat dan masukan dari Forum Komunikasi Pimpinan Daerah Kab. Bangka Selatan dengan berdasarkan kepada demi “kepentingan yang lebih luas” untuk mencegah terjadinya konflik sosial, kerusuhan dan lainnya sebagaimana telah juga dijelaskan dalam Pasal 23 huruf d UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Jadi, Keputusan yang diambil oleh Bupati Kab. Bangka Selatan dapat dikategorikan sebagai Diskresi Pejabat Pemerintahan yang telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga tidak dapat dikatakan bahwa penerbitan Surat Keputusan a quo adalah sebagai perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Justru sebaliknya, bahwa penerbitan objek sengketa dalam rangka melaksanakan ketentuan Undang-undang, khususnya ketentuan dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada BAB VI Diskresi Pasal 22 ayat (2) huruf d.

8. Selain itu bahwa penerbitan Surat Keputusan a quo tersebut juga mendasarkan pada ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Ketentuan Penutup pada pasal 404 yang menyatakan bahwa serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana serta dokumen sebagai akibat pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang diatur berdasarkan Undang-undang ini dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-undang ini diundangkan.
9. Terkait dengan gugatan Penggugat apabila dihubungkan dengan ketentuan dalam Pasal 404 UU No.23 Tahun 2014 diatas, sampai dengan saat ini di Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, belum dilakukan serah terima personel, pendanaan, sarana dan prasarana serta dokumen sebagai akibat pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota menyangkut masalah peralihan kewenangan pengelolaan Sumber Daya Alam berupa Eksplorasi, Eksploitasi, Konservasi dan Pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi. Namun demikian, dengan niat yang positif, dan demi menjunjung profesionalitas dalam setiap pengambilan keputusan maupun kebijakan, Pemerintah Kab. Bangka Selatan dalam hal ini Tergugat, telah mengirimkan laporan kronologis mengenai diterbitkannya Surat Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor: 188.45/65/DPE/2015 tanggal 02 Maret 2015 tentang Pencabutan Keputusan Bupati Bangka Selatan No.188.45/59/DPE/2013 tanggal 13 Maret 2013 tentang Persetujuan izin Usaha Pertambangan Kepada PT Sumber Jaya Indah tersebut kepada Gubernur Provinsi Kep. Bangka Belitung pada tanggal 16 Maret 2015.
10. Dengan demikian, sangat jelas sekali bahwasanya Pemkab. Bangka Selatan dalam hal ini dalam mengeluarkan objek sengketa tidak bertentangan dengan asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik. Dalil penggugat bahwa objek sengketa bertentangan dengan 4 Asas Umum Pemerintahan yang Baik, yakni:
  - a. Melanggar Asas Kepastian Hukum;
  - b. Melanggar Asas Bertindak Cermat;
  - c. Melanggar Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; dan
  - d. Melanggar Asas Tertib Administrasi

11. Bahwa di dalam UU No. 30 Tahun 2014 khususnya Mengenai Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yakni Pasal 10 ditentukan mengenai 8 (delapan) asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik yakni:
  - a. Asas Kepastian Hukum;
  - b. Asas Kemanfaatan;
  - c. Asas Ketidakberpihakan;
  - d. Asas Kecermatan;
  - e. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan;
  - f. Asas Keterbukaan;
  - g. Asas Kepentingan Umum; dan
  - h. Asas Pelayanan yang Baik.
12. Bahwa 8 (Delapan) asas-asas diatas merupakan panduan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kab. Bangka Selatan terkait dengan objek gugatan dari Penggugat yakni Surat Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor: 188.45/65/DPE/2015 tanggal 02 Maret 2015. Justru di dalam gugatan yang diajukan oleh Penggugat terdapat kesalahan yang menyatakan bahwa objek gugatan ini bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yakni bertentangan dengan Asas Tertib Penyelenggaraan Negara dan Asas Tertib Administrasi. Sebagaimana yang kita ketahui bersama bahwa Asas Tertib Penyelenggaraan Negara dan Asas Tertib Administrasi sama sekali tidak termasuk di dalam Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.
13. Bahwa dengan diterbitkannya Surat Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor: 188.45/65/DPE/2015 tanggal 02 Maret 2015 oleh Tergugat, justru tindakan ini merupakan tindakan tergugat selaku Kepala Daerah yang berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yakni memenuhi Asas Kemanfaatan, Asas Ketidakberpihakan, Asas Kecermatan, Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan, Asas Keterbukaan, Asas Kepentingan Umum, dan Asas Pelayanan yang baik.
14. Bahwa di dalam proses pengambilan keputusan untuk menerbitkan Surat Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor: 188.45/65/DPE/2015 tanggal 02 Maret 2015 yang menjadi objek gugatan ini, tergugat sebelumnya telah melakukan koordinasi dan konsultasi kepada Unsur Forum Komunikasi Pimpinan Daerah Kab. Bangka Selatan mengenai langkah apa dapat ditempuh untuk mencegah terjadinya tindakan dan perbuatan massa masyarakat yang menolak keberadaan KIP Mutiara Hitam 3 milik PT

SJI agar tidak menimbulkan sesuatu hal yang dapat merusak Keamanan, Ketenteraman dan Ketertiban dari masyarakat Kab. Bangka Selatan. Sehingga demi mencegah terjadinya huru hara masyarakat ataupun tindakan dan perbuatan masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan ketenteraman umum, serta dengan mempertimbangkan saran pendapat dari jajaran Pemkab Bangka Selatan, jajaran Forum Komunikasi Pimpinan Daerah, maupun Jajaran DPRD Kabupaten Bangka Selatan, serta setelah mendapatkan rekomendasi dari Pimpinan DPRD Kab. Bangka Selatan, selanjutnya Tergugat barulah menerbitkan Surat Keputusan Nomor: 188.45/65/DPE/2015 tanggal 02 Maret 2015 yang mencabut izin PT. SJI untuk melakukan usaha pertambangan. Hal ini pun telah dilakukan Tergugat dengan berdasarkan asas Kemanfaatan, Kecermatan, Keterbukaan, Kepentingan Umum dan Asas Pelayanan yang Baik.

Adapun putusan hakim PTUN Palembang dalam perkara ini adalah sebagai berikut:

1. Mengabulkan tuntutan pokok gugatan Penggugat untuk seluruhnya.
2. Menyatakan tidak sah surat keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor 188.45/65/DPE/2015 tanggal 2 Maret 2015, tentang pencabutan Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor 188.45/59/DPE/2013 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi kepada PT Sumber Jaya Indah.
3. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut surat keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor 188.45/65/DPE/2015 tanggal 2 Maret 2015 tentang pencabutan Keputusan Bupati Bangka Selatan Nomor 188.45/59/DPE/2013 tentang Persetujuan Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi kepada PT Sumber Jaya Indah.

Apabila dikaji sebetulnya rumusan AUPB yang ada dalam Pasal 10 UU Administrasi Pemerintahan memang ada 8 asas dan berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan sebetulnya sudah ditegaskan bahwa AUPB lainnya diakui selama telah dijadikan putusan peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Para hakim dalam menilai, menguji, dan memutuskan terhadap pelanggaran AUPB memang tidak terikat pada Undang-undang. Hakim berdasarkan keyakinannya dapat mengacu kaidah-kaidah hukum, pada teori dan pandangan para ahli nilai-nilai universal, bahkan padan *local wisdom*. Apabila dikaji memang Asas Tertib Administrasi

memang tidak dicantumkan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan, namun demikian pada penyelenggaraan negara asas tertib administrasi dapat diakui keberadaannya, sehingga asas ini bisa dikembangkan dan diakui dalam Hukum Administrasi Negara.

## **F. KASUS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 01 P/PAP/2018 TENTANG SENGKETA ADMINISTRASI PEMILIHAN UMUM**

Sebagai mana telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa dalam peradilan tata usaha negara Mahkamah Agung merupakan peradilan tingkat tertinggi di Indonesia. Pada prinsipnya setelah para pihak menempuh penyelesaian sengketa pada peradilan tata usaha negara tingkat pertama yakni Pengadilan Tata Usaha Negara, dan peradilan tata usaha negara tingkat ke dua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Namun demikian apabila para pihak ini telah menempuh penyelesaian sengketa pada tingkatan peradilan sebelumnya, akan tetapi mereka masih merasa dirugikan haknya, maka para pihak diberikan kesempatan untuk menyelesaikan sengketanya melalui Mahkamah Agung.

Setelah diadakannya pemilihan umum di Indonesia, Mahkamah Agung juga diberikan kewenangan untuk menyelesaikan Sengketa Administrasi Pemilihan Umum. Berikut ini diberikan contoh putusan Mahkamah Agung mengenai sengketa Administrasi Pemilihan Umum Kepala Daerah yang terjadi di Wilayah Gorontalo yang merupakan salah satu bagian wilayah Kabupaten/ Kota di Indonesia. Putusan Mahkamah Agung ini merupakan sebuah keputusan tentang sengketa Administrasi Pemilihan Umum Kepala Daerah yang berasal dari PTTUN Makasar mengenai sangkaan Pelanggaran Administrasi Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo tahun 2018. Tindakan Mahkamah Agung dalam memutuskan sengketa ini memang dapat dibenarkan karena penyelesaian sengketa ini merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 11 Tahun 2016. Sengketa yang akan dideskripsikan ini merupakan sengketa pelanggaran Administratif Penyelenggaraan Pemilihan Walikota Gorontalo yang terjadi pada awal tahun 2018 yang pernah diajukan ke Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP). Dewan adalah suatu lembaga yang dibentuk untuk mengimbangi dan mengawasi (*check and balance*) kinerja dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) beserta jajarannya. Selain dibawa ke Peradilan Tata Usaha Negara, kasus ini juga diadakan terlebih dahulu

ke DKPP<sup>178</sup>. Pengadu dalam kasus yang dibawa ke DKPP ini adalah Abdullah Djarai (LSM lembaga pengawasan pemerintahan Gorontalo) sebagai Pengadu I (satu), H. Marten A. Taha (Calon Walikota Gorontalo) sebagai Pengadu II (dua), dan Ryan F. Kono (Calon Wakil Walikota Gorontalo) sebagai Pengadu III (tiga) melawan Komisi Pemilu Gorontalo. Teradu I (satu), John Hendri Purba sebagai Ketua Panwas Kota Gorontalo, dan Teradu II (dua), adalah Lukman A Rahman selaku Anggota Panwas Kota Gorontalo serta Teradu III (tiga) adalah Lismawy Ibrahim selaku Anggota Panwas Gorontalo. Pokok sengketa adalah Putusan Penyelesaian Sengketa Pemilihan (PPSP) Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo yang dianggap cacat hukum. Pengadu II dan III adalah pasangan calon walikota dan wakil walikota yang dicalonkan oleh partai Golkar, Demokrat, dan PBB yang pada tanggal 12 Februari 2018 para Pengadu telah ditetapkan sebagai Pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo tahun 2018 berdasarkan penetapan KPU Kota Gorontalo Nomor 10/HK.03.1.3Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo Tahun 2018. Adapun dasar dari aduan ini adalah penerapan pertimbangan yang keliru dan tidak tepat serta diabaikannya alasan hukum dan bukti-bukti para pengadu dalam putusan Panwas Gorontalo bahwa teradu telah keliru dalam mempertimbangkan putusan mengenai tidak sahnya legalisir ijazah Pengadu III yang pernah sekolah di *Royal Melbourne Institute Of Technology* (RMIT). Pada hal dalam faktanya legalisir ijazah tersebut telah dilakukan dengan prosedur yang benar. Pengaduan yang dilakukan oleh para Pengadu ini juga terkait dengan dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan oleh para Teradu. Dalam putusannya pada tanggal 9 Mei 2018 DKPP memutuskan bahwa:

1. Menolak pengaduan para pengadu untuk seluruhnya; dan
2. Merehabilitasi nama baik Teradu I Jhon Hendri Purba, Teradi II Lukman A. Rahman, dan Teradi III Lismawy Ibrahim, masing-masing sebagai Ketua merangkap Anggota dan Anggota Panwas Gorontalo sejak putusan ini dibacakan; serta memerintahkan Bawaslu Provinsi Gorontalo untuk melaksanakan putusan dan mengawasi pelaksanaan putusan ini.

Aduan dari pemohon dalam kasus ini ditolak oleh DKPP. Dalam kasus ini setelah dilakukan upaya administratif dan kemudian dibawa ke peradilan banding dalam hal ini yakni ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN

---

<sup>178</sup> Salinan Putusan DKPP No. Nomor: 81/DKPP-PKE-VII/2018 dan No. 82/DKPP-PKE-VII/2018 yang diunduh dari laman: [www.dkpp.go.id](http://www.dkpp.go.id) tanggal 2 Agustus 2018

Makasar). Pada penyelesaian sengketa melalui peradilan banding (peradilan tata usaha negara tingkat ke dua) Pemohon/Pembanding dikalahkan. Akhirnya kasus dibawa ke Mahkamah Agung sebagai peradilan tingkat tertinggi untuk mendapatkan keadilan. Pada permohonan Kasasi ini para Pemohon dimenangkan oleh majelis hakim agung pada Mahkamah Agung. Pemohon Kasasi dalam kasus ini yakni, Pemohon Kasasi I adalah H. Marten A. Taha dan Pemohon Kasasi II adalah Ryan F. Kono, melawan Komisi Pemilihan Umum Kota Gorontalo<sup>179</sup>.

Adapun ringkasan kasus posisi dalam perkara ini adalah sebagai berikut:

Menimbang bahwa pemohon dengan surat permohonannya tertanggal 01 Maret 2018, yang telah diterima di Kepaniteraan Mahkamah Agung pada tanggal 02 Maret 2018 dan diregister dengan Nomor 01 P/PAP/2018, telah mengajukan permohonan sengketa Pelanggaran Administratif Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo Tahun 2018, dengan dalil-dalil pada pokoknya sebagai berikut:

1. Tentang Objek Sengketa: adalah Surat Keputusan Komisi Pemilu Kota Gorontalo Nomor 15/HK.03.1.3-Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018 tanggal 27 Februari 2018 tentang Pembatalan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Gorontalo Nomor 10/HK. 03.1.3-Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo Tahun 2018;
2. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Pemohon dan Kompetensi Mahkamah Agung Republik Indonesia:
  - a. bahwa berdasarkan Pasal 10 ayat 1 Peraturan Mahkamah Agung No. 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilihan dan Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan (Perma No. 11/2016) menyatakan: “*Sengketa Pelanggaran Administrasi Pemilihan adalah sengketa antara pasangan calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur, calon Bupati dan calon Wakil Bupati, atau calon Walikota dan calon Wakil Walikota melawan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota tentang*

---

<sup>179</sup> Diunduh dari Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia yang dimuat dalam putusan.mahkamahagung.go.id. pada tanggal 1 Juni 2018

*Pembatalan Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, atau Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”.*

- b. Bahwa selanjutnya Pasal 14 Perma No. 11/2016 menyatakan: “Mahkamah Agung berwenang menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa pelanggaran administrasi pemilihan”;
- c. Bahwa pemohon adalah pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota Gorontalo sebagaimana ditunjuk oleh Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Gorontalo No. 10/HK. 03.1.3-Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo Tahun 2018 (Keputusan Termohon tentang Penetapan Pecalonan Para Pemohon);
- d. Bahwa kemudian atas permohonan dari pasangan Calon lain, maka Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo Tahun 2018 tersebut dibatalkan oleh Termohon melalui Komisi Pemilu Kota Gorontalo Nomor 15/HK.03.1.3-Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018 tanggal 27 Februari 2018 tentang Pembatalan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Gorontalo Nomor 10/HK. 03.1.3-Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo Tahun 2018 (objek sengketa);
- e. Bahwa objek sengketa memuat pelanggaran administrasi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 butir 10 Perma No. 11/2016;
- f. Bahwa kemudian sesuai dengan Pasal 14 Perma No. 11/2016, badan Peradilan yang mempunyai kompetensi untuk menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa pelanggaran administrasi pemilihan adalah Mahkamah Agung Republik Indonesia;
- g. Bahwa dengan demikian berdasarkan dasar hukum dan argumentasi tersebut di atas maka para Pemohon mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan di Mahkamah Agung Republik Indonesia, dan sebaliknya Mahkamah Agung Republik Indonesia memiliki kompetensi untuk menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa pelanggaran administrasi pada perkara *a quo*;

3. Tenggang Waktu Untuk Mengajukan Gugatan:
  - a. Bahwa Pasal 17 Perma No. 11/2016 menyatakan bahwa permohonan diajukan ke Mahkamah Agung paling lambat tiga (3) hari sejak ditetapkannya Keputusan KPU Provinsi/KIP Aceh, KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota;
  - b. Bahwa objek sengketa dalam perkara a quo dikeluarkan pada tanggal 27 Februari 2018, di mana permohonan Pemohon ini dimasukkan dan didaftarkan pada tanggal 1 Maret 2018, sehingga permohonan ini masih berada dalam tenggang waktu yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun alasan-alasan yang diajukan Pemohon Kasasi, secara ringkas yakni:

1. Bahwa yang menjadi alasan dari diajukannya permohonan ini adalah adanya penerapan pertimbangan yang keliru dan tidak tepat, serta diabaikannya alasan-alasan hukum dan bukti-bukti para Pemohon pada Keputusan Panwaslu Kota Gorontalo, dan dengan demikian pada objek sengketa dalam membatalkan pencalonan para pemohon merupakan pelanggaran administrasi yang dimaksud dalam perkara a quo;
2. Bahwa sebelum masuk ke dalam sengketa lebih lanjut, Para Pemohon menjelaskan kembali bahwa isi dalam objek sengketa yang membatalkan Penetapan Pencalonan Para Pemohon dirujuk pada Putusan Penyelesaian Sengketa Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo No. 01/PS/PW/Kota/29/01/II/2018 tanggal 26 Februari 2018 (Putusan Panwaslu Gorontalo), sehingga dengan demikian kekeliruan dan tidak tepatnya pertimbangan dalam Putusan Panwaslu Gorontalo juga menjadi kekeliruan dan ketidaktepatan pada objek sengketa yang merupakan satu kesatuan dan saling berkaitan;
3. Bahwa kekeliruan dan ketidaktepatan, khususnya pada dua (2) hal, yaitu:
  - a. Kekeliruan pertimbangan mengenai tidak sahnya legalisir ijasah;
  - b. Kekeliruan pertimbangan mengenai verifikasi administrasi oleh Termohon.
4. Bahwa dalam perkara a quo yang menjadi permasalahan adalah tidak dianggapnya legalisir ijasah/sertifikat *Royal Melbourne Institute Of Technology* (RMIT) yang sesungguhnya telah sah memenuhi syarat karena diberikan oleh Kedutaan Besar Australia untuk Indonesia di Jakarta (Kedutaan

Australia) oleh Termohon, sehingga pertimbangan Termohon ini secara jelas dan terang telah keliru dan tidak berdasarkan hukum;

5. Bahwa Putusan Panwaslu Kota Gorontalo telah salah menafsirkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Peraturan KPU No. 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, atau Walikota dan Wakil Walikota yang menyatakan, “ *pengesahan fotokopi ijazah/surat tanda tamat belajar (STTB) yang diperoleh dari luar negeri dilakukan oleh kepala sekolah yang bersangkutan dan/atau instansi yang menyelenggarakan urusan pendidikan*”;
6. Bahwa demi memenuhi peraturan tersebut Pemohon II telah melakukan prosedur sebagaimana mestinya yaitu dengan meminta pengesahan fotokopi ijazah kepada Kedutaan Australia sebagai instansi yang berwenang;
7. Bahwa pertimbangan sebagaimana tersebut diatas adalah salah karena fotokopi ijazah/sertifikat RMIT yang diserahkan pada Termohon sesungguhnya telah memenuhi syarat karena fotokopi ijazah tersebut telah dilegalisasi oleh Kedutaan Australia pada tanggal 18 Januari 2018, yang kemudian diserahkan kepada Termohon pada tanggal 19 Januari 2018;
8. Bahwa pengesahan ijazah yang dilakukan oleh Kedutaan Australia adalah sah dan telah sesuai dengan hukum yang berlaku mengingat bahwa Kedutaan Australia mempunyai kewenangan penuh dalam memberikan pengesahan tersebut, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Australia, khususnya Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan Australia, yang pada pokoknya memberikan kewenangan kepada Kedutaan Australia di negara asing untuk memberikan pengesahan terhadap dokumen yang dikeluarkan oleh institusi-institusi pendidikan di Australia;
9. Bahwa dengan demikian pengesahan ijazah Pemohon II adalah sah, dan selanjutnya pertimbangan pada Bab XI. Pertimbangan Hukum Pimpinan Musyawarah point 1 paragraf lima Putusan Panwaslu Kota Gorontalo adalah keliru dan tidak tepat;
10. Bahwa bukti-bukti telah menunjukkan bahwa Pemohon II telah menyelesaikan pendidikan setara SMA di Australia yang kemudian dilanjutkan dengan pendidikan tinggi setara universitas pada *Curtin University*, hal mana tidak mungkin terjadi apabila Pemohon II belum menyelesaikan studi setara SMA;

11. Bahwa jelas, baik berdasarkan hukum dan praktik Australia maupun Indonesia, pengesahan yang dilakukan oleh Kedutaan Besar Australia atas ijazah pendidikan Pemohon II adalah hal yang benar sesuai peraturan hukum, dan sesuai dengan kelaziman;
12. Bahwa selanjutnya pertimbangan dalam Putusan Panwaslu Kota Gorontalo yang menyatakan bahwa sertifikat RMIT (*Royal Melbourne Institute Of Technology*) tidak memiliki kedudukan yang sederajat/setara dengan SMA adalah mengada-ada dan tidak beralasan, hal inipun telah dibuktikan dengan penyetaraan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Pendidikan Dasar dan Menengah dalam bukti-bukti yang telah dilampirkan;
13. Bahwa Pemohon II telah menyerahkan seluruh berkas persyaratan sesuai dengan batas waktu yang ditentukan yaitu sampai tanggal 20 Januari 2018 sesuai dengan Peraturan KPU No. 1 Tahun 2017 jo. Peraturan KPU No. 2 Tahun 2018 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota tahun 2018;
14. Bahwa argumentasi yang diajukan Pemohon dalam Putusan Panwaslu Kota Gorontalo yaitu pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota lain, yang mendalilkan bahwa Pemohon II telah lewat batas waktu dalam memasukkan berkas tidaklah pernah terbukti, sehingga pertimbangan tersebut seharusnya adalah cacat hukum;
15. Bahwa andaikata ada berkas-berkas tambahan yang dimasukkan setelah tanggal 20 Januari 2018, dokumen tersebut adalah berkas suplemen yang tidak mengurangi kelengkapan berkas yang telah diserahkan sesuai dengan tenggat waktu 29 Januari 2018;
16. Bahwa dengan demikian objek sengketa adalah sangat bertentangan dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, objek sengketa juag bertentanga dengan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, di antaranya adalah:
  - a. Asas Kepastian Hukum, yakni asas dalam negara hukum yang mengutamakan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap Penyelenggaraan Negara. Keputusan a quo (yang

- digugat) tidak memberikan kepastain hukum karena dibuat dengan prosedur yang cacat dan status Penggugat menjadi tidak jelas dan terkatung-katung;
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yakni asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggaraan Negara. Keputusan yaang digugat tidak dibuat berdasarkan asas ini. Hal ini jelas terlihat dari fakta-fakta dikeluarkannya keputusan tersebut dan penyampaiannya tidak cermat serta tidak tertib;
  - c. Asas Keterbukaan, yakni asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan terhadap hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Keputusan a quo (yang digugat) jelas melanggar Asas Keterbukaan. Pemohon/Penggugat tidak mendapatkan informasi resmi mengenai alasan pemberhentian/pembatalannya sebagai Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota Gorontalo. Bahkan setelah keputusan a quo dkeluarkan dan Penggugat meminta untuk diadakan verifikasi antara para pihak dalam Rapat Pleno yang *fair* untuk mendapatkan kebenaran, Tegugat-Termohon tidak mau memenuhinya;
  - d. Asas Proporsionalitas, yakni asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam Penyelenggaraan Negara. Keputusan yang digugat jelas melanggar asas Proporsionalitas. Dalam hal ini Pemohon/penggugat sama sekali tidak pernah dimintai keterangan dan diberi kesempatan untuk membela diri;
  - e. Asas Profesionalitas, yakni asas yang mengutamakan keahlian berlandaskan kode etik dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keputusan yang dikeluarkan Tergugat dibuat secara tidak profesional. Selain cacat formil, Keputusan *a quo* juga cacat substantif sebagaimana alasan-alasan yang telah dikemukakan di atas.
17. Selain melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana disebutkan di atas, objek sengketa juga bertentangan dengan Asas Kecermatan Formal, Asas Fair Play, Asas Pertimbangan, Asas Keseimbangan, Asas Larangan Bertindak Sewenang-wenang, Asas Larangan mengenai

*detournement de pouvoir*, Asas Keadilan dan Kewajaran yang seharusnya dijalankan oleh Termohon/ Tergugat;

18. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, terdapat fakta-fakta bahwa Keputusan yang dikeluarkan Tergugat/Termohon yang menjadi objek sengketa telah melanggar Asas-asas umum pemerintahan yang baik dan melanggar prosedur administrasi hukum (*due process of law*), melanggar prinsip keadilan (*fairness*), prinsip keseimbangan (*audi et alteram partem*), prinsip kehati-hatian dan kecermatan serta melanggar hak asasi manusia yang dimiliki para Pemohon. Oleh karenanya perbuatan Termohon/ Tergugat merupakan bentuk kesewenang-wenangan (*detournement de pouvoir*).

Adapun putusan MA RI yang dijatuhkan dalam perkara ini setelah mempertimbangkan fakta-fakta hukum yang diajukan oleh para Pemohon, mendengarkan keterangan para saksi dan eksepsi dari para tergugat adalah mengabulkan permohonan para pemohon dan membatalkan putusan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Makasar No. 7/G/Pilkada/2018/PTTUN Mks tanggal 02 Maret 2018. Mahkamah Agung dengan mengadili sendiri mengabulkan permohonan Pemohon seluruhnya dan menyatakan batal Surat Keputusan Komisi Pemilu Kota Gorontalo Nomor 15/HK.03.1.3-Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018 tanggal 27 Februari 2018 tentang Pembatalan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Gorontalo Nomor 10/HK. 03.1.3-Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo Tahun 2018. Di samping itu dalam putusannya Mahkamah Agung juga mewajibkan Termohon untuk mencabut Surat Keputusan Komisi Pemilu Kota Gorontalo Nomor 15/HK.03.1.3-Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018 tanggal 27 Februari 2018 tentang Pembatalan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kota Gorontalo Nomor 10/HK. 03.1.3-Kpt/7571/KPU-Kot/II/2018 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo Tahun 2018. Putusan Mahkamah Agung juga memerintahkan Termohon (Komisi Pemilihan Umum Kota Gorontalo) untuk menerbitkan Keputusan tentang Penetapan Para Pemohon sebagai Calon Peserta Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Gorontalo 2018.

## DAFTAR REFERENSI

- Adink, Henk Gordon Anthony, Antoine Buyse & Cees Flinterman, *Sourcebook Human Right & Good Governance*, SIM Special, Utrecht, 2010
- Ana Erliyana. *Keputusan Presiden: Analisis Keppres R.I 1987 – 1998. Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004*
- \_\_\_\_\_. *Algemene Bepalingen van Administrative Recht*, Rapport van de Commissie Inzake Algemene Bepalingen van Administratief Recht vjidegeheelherziedruk. Samsom H.D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn, 1984
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010
- Basah, Sjachran. *Perlindungan Hukum terhadap sikap tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah Diucapkan pada Dies Natalis XXIX Unpad pada Tanggal 24 September 1986, Cetakan Kedua. Bandung: Alumni, 1992
- Brown, L. Neville and John S. Bell. *French Administrative Law*, Oxford New York: Clarendon Press, 1998
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan kesembilan Edisi IV. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2015
- de Cruz, Peter. *Comparative Law in a Changing World*, Second Edition. London: Cavendish Publishing Limited, 1999

- de Haan, P. dkk. *Bestuursrecht in de Sociale Rechtstaat (Deel 1), Onwikkeling Organisatie, Instrumentarium*, Kluwer-Deventer, 1986
- Diaswati, Mardiasmo and Barnes, Paul, and Sakurai, Yuka, 2008. Implementation of Good Governance by Regional Governments in Indonesia: The Challenges. Proceedings Contemporary Issues in Public Management: The Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM XII), pages pp.1-36, Brisbane, Australia. Diakses dari QUT Digital Repository dalam <http://eprints.qut.edu.au>, diakses 6 April 2014
- Dicey, A.V. *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Ninth Edition. London: Macmillan and Co, 1952
- Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004
- Fahmal, Muin. *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press, 2006
- Febrianda, Lis. *Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Oleh Birokrasi Pemerintahan dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Disertasi. Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 2009
- Harjowidigdo, Rooseno. *Wetgevingsleer Di Negara Belanda dan Perkembangan Undang-Undang Saat Ini Di Indonesia*. Jakarta: BPHN, 2004
- Hamidi, Jazim. *Penerapan Asas-Asas Umum penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1999
- Henry, Nicholas. *Public Administration and Public Affairs* (Alih Bahasa: Luciana D. Lontoh. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*), Cetakan Pertama. Jakarta: Rajawali, 1988
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011
- Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*, Cetakan Kedua. Jakarta: Rajawali Pers, 2010
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1993
- Ian Ellis-Jones. *Essential Administrative Law*, Third Edition. Portland: Cavendish Publishing, 2003
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004

- John M. Echols dan Hassan Shadily. Kamus Inggris Indonesia an English-Indonesian Dictionary, Cetakan XX. Jakarta: PT Gramedia, 2003
- Kelsen, Hans. *General Theori of Law and State*, alih bahasa Raisul Mutaqin *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Cetakan Kelima. Bandung: Nusa Media, 2010
- Konijnenbelt, Willem. *Resume Hoofddlijnen van Adminisrtratief Recht, Tweede Druk*. Utrecht: LEMMA, 1990
- Kusdarini, Eny, Setiati Widihastuti, dan Candra Dewi P, *Laporan Penelitian Perbandingan Konsep Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara Indonesia dan Belanda*. Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta, 2014
- Kusdarini, Eny, Sunarso, dan Setiati Widihastuti, *Pengembangan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Melalui Local Wisdom Keraton Yogyakarta*. Yogyakarta: Jurnal Penelitian Humaniora Vol. 21.No.1 April 2016
- Kusdarini, Eny, *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Yogyakarta: UNY Press, 2011
- \_\_\_\_\_ *Laporan Penelitian Implementasi Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik Pada Produk-produk Hukum Kebijakan Pelayanan Publik Perizinan Investasi Pemerintah daerah Di DIY*, Yogyakarta: LPPMP UNY, 2015
- \_\_\_\_\_ *Laporan Penelitian Identifikasi Gugatan Pelanggaran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Melalui PTUN Yogyakarta Setelah Berlakunya UU Administrasi Pemerintahan*. Yogyakarta FIS UNY, 2016.
- \_\_\_\_\_ *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Pada Produk Hukum Perizinan Investasi Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 4 Vol.24 Oktober 2017
- \_\_\_\_\_ *Pengembangan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Melalui Putusan Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: LPPMP UNY, 2018
- Latief, Abdul. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama. Yogyakarta: UII Press, 2005
- Mahfud MD, Moh. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999
- \_\_\_\_\_ *Politik Hukum Di Indonesia*, Edisi Revisi Cetakan Keenam. Jakarta: Rajawali Pers, 2014

- Mahmud Marzuki, Peter. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Kencana, 2009
- \_\_\_\_\_. *Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008
- Magnis Suseno, Frans. *Kuasa dan Moral*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995
- Manan, Bagir. *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2001
- Manan, Bagir (editor). *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Radar Jaya, 1996
- Marbun, SF. *Eksistensi Asas-asas Umum Penyelenggaraan pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih di Indonesia* (Disertasi), Bandung: Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 2001
- \_\_\_\_\_. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2003
- \_\_\_\_\_. *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*. Yogyakarta: FH UII Press, 2018
- Marbun, SF dkk. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press, 2001
- Martosoewignjo, Sri Soemantri. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua. Jakarta: CV Rajawali, 1984
- Masthuri, Budhi. *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Cetakan Pertama. Jakarta: Pradnya Paramita, 2005.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Kedua Edisi Keempat. Yogyakarta: Liberty, 1999
- M. Friedman, Lawrence. *The Legal System: A Social Science Perspective*, alih bahasa M. Khozin *Sistem Hukum Perspektif Sosial*, Cetakan Ketiga. Bandung: Nusa Media, 2009
- M. Hadjon, Phlipus. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Cetakan Pertama, Edisi Khusus, Surabaya: Peradaban, 2007
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Cetakan Pertama Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993

- \_\_\_\_\_. *Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol 4, No 1, 2015
- Mustafa, Bahsan. *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Pertama. Bandung: Citra Aditya Baki, 2001
- N.E., Algra en Janssen H.C.J.G. *Rechtsingang Een Orientatie in Het Recht*. Groningen: H.D Tjeenk Willink, 1974
- Nonet, Philippe & Philip Selnick. *Hukum Responsif*, Bandung: Nusa Media, 2008
- Nugraha, Safri, dkk. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi. Jakarta: Badan Penerbit Center For Law and Good Governance Studies FH UI, 2007
- \_\_\_\_\_. *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional (PPHN) Bidang Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: BPHN, 2006
- \_\_\_\_\_. *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: BPHN Departemen Hukum dan HAM RI. 2007
- Pratiwi, Cekli Setya, dkk, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)*, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2016
- Rawls, John. *A Theory of Justice* Harvard University Press, Cambridge, massachusetts, 1995, alih bahasa Uzair Fauzan & Heru Prasetya, Teori Keadilan, dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradila Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2009
- Rukiyati, dkk, *Pancasila*, Yogyakarta: UNY Press, 2016
- \_\_\_\_\_. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pejabat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia, Desertasi*. Surabaya: Program Pasca Sarjana (S3) UNAIR, 2013
- Sadjijono. *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2008
- Saifudin, Muhammad. *Nasionalisasi Perusahaan Modal Asing: Ide Normatif Pengaturan Hukumnya dalam UU No. 25 Tahun 2007 dan Relevansinya dengan Konsep Negara Hukum Kesejahteraan Pancasila dalam UUD NRI 1945*. Jakarta: Jurnal Hukum & Pembangunan Tahun Ke-41 No.4 Oktober 2011, hlm 670

- Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018
- Sirajuddin dkk. *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*, Cetakan Pertama. Malang: Setara Press, 2011
- Soehino. *Ilmu Negara*, Cetakan Kedua. Yogyakarta: Liberty, 1991
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Yogyakarta: BPFE, 2004
- Spelt, N.M & Ten Berge, J.B.J.M. *Pengantar Hukum Perizinan*, Cetakan Pertama (Penyunting: Phlipus M. Hadjon). Surabaya: Yuridika, 1993
- Sri Djamiati, Tatiek. *Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia, Desertasi*. Surabaya: Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 2004
- Ten Berge, J.B.J.M. dkk. *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, Amsterdam: Samsonm H.D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn, 1992
- Teubner, Gunther (Editor), *Dilemmas of Law in The Welfare State*. Berlin- New York: Walter de Gruyter, 1986
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Keempat. Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1994
- Wijk, Van en Willem Konijnenbelt. *Hoofdstukken van Admimnistratief Recht*. Vuga's- Gravenhage, 1968
- Wiyono. R. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007
- W. Riawan Tjandra. *Perbandingan Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dan Conseil d'etat sebagai Institusi Pengawas Tindakan Hukum Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 3 Vol.20 Juli 2013
- Yuliani. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam rangka Pembuatan Undang-undang Berkelanjutan, Disertasi*. Surabaya: Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 2007
- John M. Echols dan Hassan Shadily. *Kamus Inggris Indonesia an English-Indonesian Dictionary*, Cetakan XX. Jakarta: PT Gramedia
- Wawancara dengan Profesor Fokke Fernhout (Associate Profesor Faculty of Law Maastrich University Nederlands) pada tanggal 22 Oktober 2014 di Kampus UII Tamansiswa, Yogyakarta
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia (TAP MPR RI) Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, LN Tahun 1999 No. 75 TLN No. 3851

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LN Tahun 2004 No. 35 TLN No. 4380

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Di Daerah, LN Tahun 2004 No. 125 TLN No. 4437

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, LN Tahun 2009 No. 112 TLN No. 5038

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Peradilan Tata Usaha Negara, LN Tahun 2009 No. 160 TLN No. 5079

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, LN Tahun 2014 No. 244 TLN No. 5587

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, LN Tahun 2014 No. 292 TLN No. 5601

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 103/K/TUN/2010

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 449 K/TUN/2017

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 01 P/PAP/2018

Putusan PTUN Bandung Nomor: 42/G/2017/PTUN.BDG

Putusan PTUN Jakarta Nomor: 109/G/2017/PTUN-JKT

Putusan PTUN Palembang Nomor: 14/G/2015/PTUN-PLG

[Http:// www.dkpp.go.id](http://www.dkpp.go.id) diunduh tanggal 2 Agustus 2018.

[Http://ptun-palembang.go.id](http://ptun-palembang.go.id) diunduh pada tanggal 6 Agustus 2018



# ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Buku ini dapat dijadikan referensi bagi mahasiswa Fakultas Hukum yang sedang mendalami materi Hukum Administrasi Negara, mahasiswa Ilmu Politik, mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan dan Ilmu Administrasi Negara, mahasiswa program studi Pkn dan Hukum serta mahasiswa lain yang sedang mendalami Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik. Di samping itu, buku ini diharapkan juga dapat dijadikan referensi bagi aparat pemerintah dan para birokrat di Indonesia dan para praktisi lainnya yang juga sedang mempelajari Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Publik.

## Biodata Penulis

**Eny Kusdarini**, lahir di Bantul, 4 Maret 1960. Menjadi Staf Pengajar di Fakultas Ilmu Sosial, Jurusan Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum. Lulus Magister dalam bidang Hukum Universitas Diponegoro tahun 2016. Disamping mengajar, aktivitas utamanya adalah menulis dan membaca. Buku yang telah ditulis dan diterbitkan "Hukum Administrasi Negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (2011).

Alamat Email: [eny\\_kusdarini@uny.ac.id](mailto:eny_kusdarini@uny.ac.id)



ISBN : 978-602-4980-74-0



### UNY Press

Jl. Gejayan, Gg. Alamanda, Komplek Fakultas Teknik UNY  
Kampus UNY Karangmalang Yogyakarta 55281

Telp: 0274 - 589346

E-Mail: [unypress.yogyakarta@gmail.com](mailto:unypress.yogyakarta@gmail.com)

Anggota Ikatan Penerbit Indonesia (IKAPI)

Anggota Asosiasi Penerbit Perguruan Tinggi Indonesia (APPTI)