



Muhaddis<sup>1</sup>  
 Junaidi<sup>2</sup>  
 Dicky Armanda<sup>3</sup>  
 Fidhia Aruni<sup>4</sup>

## POSISI PRINSIP-PRINSIP DASAR PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM PEMBELAAN HUKUM BAGI WARGA NEGARA

### Abstrak

Indonesia telah berimplikasi pada luasnya kewenangan pemerintah untuk mencampuri semua bidang kehidupan rakyat atau warga negara. Berbeda halnya dengan negara hukum klasik yang membatasi tugas negara hanya pada bidang keamanan dan ketertiban atau yang dikenal dengan istilah negara penjaga malam (*nachtwakkersstaat*) sehingga kewenangan pemerintah sangat terbatas. Tulisan ini bertujuan posisi prinsip-prinsip dasar pemerintahan yang baik dalam pembelaan hukum bagi warga negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum (legal research) dengan empat pendekatan yaitu pendekatan peraturan perundang – undangan (statutory approach), pendekatan kasus (case approach) pendekatan konseptual (conceptual approach) dan pendekatan perbandingan (comparative approach). Penelitian ini dapat disimpulkan bahwa Asas-asas umum pemerintahan yang baik mempunyai kedudukan dalam Hukum Administrasi Negara bukan hanya sebatas teori atau doktrin tetapi eksistensinya telah diakui oleh peraturan perundang-undangan. Serta Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam perlindungan hukum bagi warga negara dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dengan menjadikan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai pedoman dalam mengeluarkan keputusan tata usaha negara dan sebagai alat uji bagi pengadilan tata usaha negara dalam menguji keputusan tata usaha negara yang digugat oleh warga negara.

**Kata Kunci :** Pemerintahan, Pembelaan Hukum, Warga Negara

### Abstract

Indonesia has implications for the breadth of the government's authority to interfere in all areas of people's or citizens' lives. In contrast to the classical legal state which limits the state's duties only to the field of security and order or known as the night guard state (*nachtwakkersstaat*) so that the government's authority is very limited. This paper aims to position the basic principles of good governance in legal defense for citizens. This research is a legal research with four approaches, namely the statutory approach, case approach, conceptual approach, and comparative approach. This research can be concluded that the general principles of good governance have a place in the State Administrative Law not only limited to theory or doctrine but their existence has been recognized by laws and regulations. As well as the application of general principles of good governance in legal protection for citizens is carried out by state administrative bodies or officials by making the general principles of good governance as a guideline in issuing state administrative decisions and as a test tool for state administrative courts in examining state administrative decisions sued by citizens.

**Keywords:** Government, Legal Defense, Citizens

### PENDAHULUAN

Konsepsi negara hukum kesejahteraan (welfare state) atau negara hukum modern yang banyak dianut oleh negara-negara di dunia tidak terkecuali Indonesia telah berimplikasi pada luasnya kewenangan pemerintah untuk mencampuri semua bidang kehidupan rakyat atau warga negara. Berbeda halnya dengan negara hukum klasik yang membatasi tugas negara hanya pada bidang keamanan dan ketertiban atau yang dikenal dengan istilah negara penjaga malam

<sup>1,2,4</sup>Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Nasional

<sup>3</sup>Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Lhokseumawe  
 email: almuhaddis5@gmail.com

(nachtwakkersstaat) sehingga kewenangan pemerintah sangat terbatas. Dalam negara hukum welfare state, pemerintah atau administrasi negara harus diberikan wewenang yang demikian luas supaya dapat leluasa menjalankan tugas negara yang mencakup semua bidang kehidupan warga. Apabila hanya bersandar pada aliran legisme yang paling menonjol dalam nachtwakkersstaat, maka pemerintah tentu menghadapi kesulitan untuk menyelenggarakan negara dengan konsepsi welfare state. Untuk menunjang konsepsi welfare state, pemerintah harus memiliki “kemerdekaan dalam bertindak” atau yang dikenal dengan istilah *freies ermesen*.

Di satu sisi, *freies ermesen* sangat diperlukan bagi pemerintah atau administrasi negara untuk dapat menyelesaikan masalah yang timbul meskipun belum ada dasar hukum yang spesifik. Akan tetapi di sisi lain, *freies ermesen* berpotensi untuk disalahgunakan sehingga dapat menimbulkan kerugian bagi warga. Dalam perspektif negara hukum, aspek perlindungan hukum sangat penting. Oleh karena itu, *freies ermesen* bukan berarti pemerintah dapat bertindak dengan sebebas-bebasnya, tetapi tetap tunduk pada kaidah hukum positif serta tidak boleh melanggar hak warga negara. Ketentuan lain yang tidak kalah penting untuk mengimbangi *freies ermesen* dan memberikan perlindungan hukum atas tindakan administrasi adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Tulisan ini membahas kedudukan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta penerapannya dalam memberikan perlindungan hukum bagi warga negara.

## **METODE**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum (legal research) dengan empat pendekatan yaitu pendekatan peraturan perundang – undangan (statutory approach), pendekatan kasus (case approach) pendekatan konseptual (conceptual approach) dan pendekatan perbandingan (comparative approach). Pendekatan perundang-undangan (statutory approach), digunakan untuk menelaah sejumlah undang-undang yang terkait dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pendekatan konseptual (conceptual approach) digunakan untuk mendalami berbagai terminologi yang digunakan dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pendekatan perbandingan (comparative approach) dilakukan dengan cara komparasi makro, yaitu membandingkan kasus (case approach) yang dilakukan pada beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan relevansi suatu asas hukum.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Negara Berdasarkan Hukum**

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan. Prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (equal protection) atau persamaan kedudukan dalam hukum (equality before the law).

Istilah negara hukum sendiri sering disamakan dengan konsep *rechtstaat* dan negara hukum adalah terjemahan dari *rechtstaat*.<sup>2</sup> Negara hukum ialah negara yang pemerintah dan semua pejabat-pejabat hukum mulai dari Presiden, Hakim, Jaksa, dan anggota-anggota legislatif, semuanya dalam menjalankan tugasnya di dalam dan di luar jam kantornya taat kepada hukum. Taat kepada hukum berarti menjunjung tinggi hukum, dan mengambil keputusan-keputusan jabatan menurut hati nuraninya, sesuai dengan hukum. Definisi lain dari negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

Negara hukum dalam pengertian lain dapat disamakan dengan negara konstitusional sebagaimana dijelaskan oleh K.C Wheare “it means government according to rules as opposed to arbitrary government; it means government limited by term of a Constitutions, not government limited only by the desires and capacities of those who exercise power” yakni pemerintahan yang merupakan kebalikan dari pemerintahan yang sewenang-wenang yang berarti pemerintahan yang dibatasi oleh ketentuan-ketentuan konstitusi, bukan pemerintahan yang hanya dibatasi oleh keinginan dan kemampuan dari orang-orang yang memegang kekuasaan.

Mengenai pembatasan kekuasaan pemerintah juga dapat dikaitkan dengan pengertian konstitusi menurut Eric Barendt yang menyatakan, *constitutions are designed to impose limits on the exercise of authority by monarch or other holders of power, and to formulate basic rights and freedoms and other fundamental values for the community*, yang artinya konstitusi dirancang untuk memberi batasan pada pelaksanaan otoritas oleh raja atau pemegang kekuasaan lainnya, dan merumuskan hak dasar dan kebebasan serta nilai-nilai fundamental lainnya bagi masyarakat.

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Negara hukum pada dasarnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Oleh karena itu, menurut Philipus M. Hadjon perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah dilandasi oleh dua prinsip yaitu prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari negara hukum. C.F Strong, menyatakan *Government is organisation in which is vested the right to exercise sovereign powers, but bent down to constitution are to limit the arbitrary action of the government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of the sovereign power*, yakni pemerintah sebagai organ yang diberikan kekuasaan untuk melaksanakan kedaulatan tunduk kepada konstitusi yang membatasi tindakan sewenang-wenang, menjamin hak-hak rakyat yang diperintah, dan menetapkan pelaksanaan kedaulatan.

#### **a. Negara Hukum Klasik**

Pemerintahan berdasarkan hukum berawal dari negara hukum klasik. Negara hukum klasik sangat dipengaruhi oleh aliran legisme. Penguasa hanya dapat bertindak atas dasar hukum yang berlaku. Aliran legisme menyatakan bahwa yang dinamakan hukum adalah undang-undang yang tertulis, maka hal itu berarti penguasa hanya dapat bertindak berdasarkan undang-undang yang berlaku. Artinya, untuk mengatur suatu masalah telah ada undang-undang yang mengaturnya lebih dahulu dan penguasa (eksekutif) hanya melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh legislatif. Bila untuk masalah itu belum ada undang-undang yang mengaturnya, maka eksekutif tidak dapat bertindak. Negara hukum klasik ini disebut juga negara hukum sempit karena eksekutif benar-benar terbatas tindakannya. Tujuan dan tugas negara hanya memelihara keamanan dan ketertiban rakyatnya, sehingga negara hukum yang demikian disebut pula sebagai negara penjaga malam (*nachtwackersstaat*).

#### **b. Negara Hukum Modern**

Dalam perkembangan zaman, aliran legisme yang menganggap hukum adalah undang-undang sudah tidak dapat dipertahankan lagi. Demikian juga bagi hukum administrasi negara, penguasa tidak mungkin lagi diikat oleh undang-undang atau peraturan tertulis semata. Perubahan sosial dan gejala dalam masyarakat mengakibatkan perlunya pemerintah proaktif mengatur masyarakat. Hal ini membawa akibat pemerintah banyak turut campur dalam kehidupan rakyat yang mendalam di semua sektor. Campur tangan tersebut diatur oleh atau didasarkan pada undang-undang maupun peraturan pelaksanaan lainnya yang dilaksanakan oleh administrasi negara. Untuk menjalankan tugas-tugas servis publik itu secara proaktif, maka bagi administrasi negara ada konsekuensi khusus yang disebut “kemerdekaan bertindak” atau *freies ermesen*. Negara hukum modern, tujuannya bukan hanya keamanan dan ketertiban, tapi menyelenggarakan kesejahteraan umum oleh pemerintah. Negara hukum modern disebut sebagai negara kesejahteraan atau *welfare state*. Sebagai negara hukum modern, semua unsur negara tetap berlaku, terutama asas legalitas. Walaupun administrasi negara diberikan kebebasan bertindak di luar hukum tertulis, tetapi tetap tunduk pada asas legalitas. Maksudnya, sejauh ada hukum tertulis yang mengaturnya, administrasi negara harus tunduk pada hukum tertulis, namun bila hukum tertulis tidak ditemukan, maka administrasi negara harus mencari hukum tidak tertulis yang dapat dipakai sebagai pedoman bagi tindakannya.

### **2. Perlindungan Hukum Warga Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara**

Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek hukum agar masing-masing subjek hukum dapat menjalankan kewajibannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Di samping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subjek hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Hans Kelsen menyatakan “even if

it is the typical function of the legal order to protect certain interests of individuals in a certain way..." tatanan hukum berfungsi untuk melindungi kepentingan-kepentingan tertentu dari para individu dengan cara tertentu. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal dan damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum terjadi ketika subjek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subjek hukum lain. Subjek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum.

Pemerintah memiliki dua kedudukan hukum yaitu sebagai wakil dari badan hukum publik (publiek rechtspersoon) dan sebagai pejabat (ambtsdrager) dari jabatan pemerintahan. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum, maka tindakan tersebut diatur dan tunduk pada ketentuan hukum keperdataan, sedangkan ketika pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, maka tindakan itu diatur dan tunduk pada Hukum Administrasi Negara. Kedua bidang tindakan hukum pemerintah tersebut dapat menjadi peluang munculnya perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang melanggar hak-hak warga negara. Oleh karena itu, hukum harus memberikan perlindungan bagi warga negara.

Dalam bidang hukum publik, keputusan sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum yang merugikan warga negara, apalagi dalam negara modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga, karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Tindakan hukum pemerintah merupakan pernyataan kehendak sepihak organ pemerintah (eenzijdige wilsverklaring van de bestuursorgan) dan membawa akibat pada hubungan hukum atau keadaan hukum, maka kehendak organ tersebut tidak boleh mengandung cacat seperti kekhilafan (dwaling), penipuan (bedrog), paksaan (dwang), dan lain-lain yang menyebabkan akibat-akibat hukum yang tidak sah.

Menurut Sjachran Basah, perlindungan terhadap warga diberikan bilamana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya. Sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri, dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum, baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis. Hukum yang tidak tertulis dalam Hukum Administrasi Negara ini lazim dikatakan sebagai asas-asas umum pemerintahan yang baik (algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

Dalam melaksanakan tugas pemerintahan, meskipun administrasi negara diberikan kewenangan penggunaan freies ermessen, akan tetapi harus dalam batas-batas tertentu. Menurut Sjachran Basah, pelaksanaan freies ermessen harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan secara hukum berdasarkan batas atas dan batas bawah. Batas atas yaitu peraturan yang tingkat derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang tingkat derajatnya lebih tinggi. Sedangkan batas bawah adalah peraturan yang dibuat atau sikap tindak administrasi negara (baik aktif maupun pasif) tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga negara.

### **3. Analisis Kedudukan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Hukum Administrasi Negara**

Berdasarkan konsep negara hukum kesejahteraan, fungsi utama pemerintah atau eksekutif adalah untuk menjamin dan mewujudkan kesejahteraan bagi warga negara. Pemerintah mulai dari presiden, menteri, gubernur, camat sampai tingkat desa melakukan tugas negara untuk kesejahteraan. Namun seiring dengan pemberian tugas dan tanggung jawab yang besar itu kepada administrasi negara, kepadanya juga diberikan wewenang berupa freies ermessen atau discretionare, yaitu kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendesak yang muncul secara tiba-tiba, dalam hal hukum tidak mengaturnya serta dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum maupun secara moral.

Sejak dianutnya konsepsi welfare state, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan berdasarkan pada inisiatif sendiri melalui freies ermessen,

ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara. Karena dengan *freies ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat, baik dalam bentuk *onrechtmatig overheidsdaad*, *detournement de pouvoir*, maupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara. Guna menghindari atau meminimalisasi terjadinya benturan tersebut, pada tahun 1946 Pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh de Monchy yang bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang *verhoogde rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada tahun 1950 komisi de Monchy kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *verhoogde rechtsbescherming* dalam bentuk *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berdasarkan penelitian Jazim Hamidi, pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi:

1. Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara.
2. Asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
3. Sebagian besar dari asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktek kehidupan masyarakat.
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Penulis Indonesia, khususnya Koentjoro Poerbopranoto dan SF. Marbun merumuskan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur/general principle of good government*) ke dalam beberapa macam:

1. Asas kepastian hukum.
2. Asas keseimbangan.
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan.
4. Asas bertindak cermat.
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan.
6. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan.
7. Asas permainan yang layak.
8. Asas keadilan dan kewajaran.
9. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar.
10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal.
11. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi.
12. Asas kebijaksanaan.
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik telah menjadi bagian penting dalam proses peradilan administrasi. Asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai batu uji terhadap tindakan pemerintah mengimbangi kewenangan legislasi pemerintah, serta dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Asas-asas umum pemerintahan yang baik memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:

1. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar, atau tidak jelas. Kecuali itu, sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen* untuk melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara dapat terhindar dari perbuatan *onrechtmatig overheidsdaad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultravires*.
2. Bagi warga masyarakat sebagai pencari keadilan, asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana tersebut dalam Pasal 53 Ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

3. Bagi Hakim Tata Usaha Negara, dapat dipergunakan sebagai alat untuk menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
4. Asas-asas umum pemerintahan yang baik berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.

Hukum administrasi negara tidak tertulis atau asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaksudkan sebagai *verhoogde rechtbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya *terugtrek van de wetgever* atau langkah mundur pembuat undang-undang yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat peraturan perundang-undangan dan adanya pemberian *freies ermesen* kepada pemerintah.

### 1. Bagi Peradilan Tata Usaha Negara

Asas-asas umum pemerintahan yang baik telah diaktualisasikan ke dalam peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme serta dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Aktualisasi asas-asas umum pemerintahan yang baik ke dalam UU No. 28 Tahun 1999 ditujukan bagi badan atau pejabat administrasi negara dalam menjalankan kewenangannya. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, menggunakan istilah asas umum pemerintahan negara yang baik yang diartikan sebagai asas yang menjunjung tinggi norma kesucilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Selanjutnya dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, disebutkan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

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.

Dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan administrasi negara, asas-asas umum pemerintahan yang baik telah diaktualisasikan ke dalam UU No. 9 Tahun 2004, dimaksudkan sebagai alasan bagi warga negara untuk mengajukan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Pasal 52 UU No. 9 Tahun 2004 dengan tegas menyatakan:

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, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.
2. Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam 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.

Ketentuan Pasal 53 Ayat (2) huruf b UU No. 9 Tahun 2004 sebagaimana tersebut di atas berkaitan erat dengan ketentuan Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999. Hal ini dibuktikan oleh penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 9 Tahun 2004 yang menyatakan 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 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Dengan telah diaktualisasikan asas-asas umum pemerintahan yang baik ke dalam peraturan perundang-undangan, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak lagi hanya sebatas

teori yang terdapat dalam buku-buku yang kedudukannya hanya sebatas doktrin, melainkan eksistensinya sudah diakui dalam sistem peradilan administrasi negara di Indonesia. Sebagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik yang disebutkan secara eksplisit telah menjadi kaidah hukum. Sedangkan asas-asas yang tidak disebutkan secara eksplisit juga diakui oleh undang-undang sebagaimana penegasan Pasal 53 Ayat (2) huruf b UU No. 9 Tahun 2004 sehingga asas-asas umum pemerintahan yang baik, rinciannya tidak hanya terbatas sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 53 Ayat (2) huruf b UU No. 9 Tahun 2004. Hal ini sangat dimungkinkan karena dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tidak memberikan ketentuan yang limitatif mengenai rincian asas-asas umum pemerintahan yang baik, tetapi hanya sebatas penjelasan sebagai ilustrasi.

## 2. Bagi Badan/Pejabat Tata Usaha Negara

Dalam rangka memberikan perlindungan hukum atas tindakan administrasi negara yang dapat merugikan warga, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik berlaku bagi badan/pejabat tata usaha negara dan Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 hanya menyebut asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai asas umum penyelenggaraan negara, tetapi tidak terdapat ketentuan yang secara tegas atau eksplisit mewajibkan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara untuk menerapkannya.

Dalam perkembangan selanjutnya, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) telah ditegaskan sebagai norma melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 8 ayat (2) yang menyatakan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan: a. peraturan perundang-undangan; dan b. AUPB. Kemudian dipertegas lagi oleh ketentuan Pasal 9 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan: Setiap keputusan dan/atau tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Selanjutnya dalam Pasal 10 UU No. 30 Tahun 2014 dinyatakan rincian asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dimaksud dalam undang-undang tersebut meliputi:

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

Ketentuan tersebut di atas di satu sisi memang telah memperkuat eksistensi dan kedudukan asas-asas umum pemerintahan yang baik sehingga menjadi wajib bagi Badan/Pejabat Pemerintahan untuk mendasari keputusan/tindakannya pada asas-asas umum pemerintahan yang baik yang disebutkan dalam UU No. 30 Tahun 2014. Akan tetapi, di sisi lain penyebutan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dirinci hanya ke dalam 8 (delapan) asas justru memberikan batasan dan mempersempit cakupan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai asas yang wajib dipedomani oleh badan/pejabat tata usaha negara.

Merujuk kepada pendapat Philipus M. Hadjon saat mengomentari rincian asas-asas yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menurut Philipus M. Hadjon pembatasan asas dalam pasal undang-undang berarti menutup pintu terhadap perkembangan asas. Rumusan undang-undang seyogianya hanyalah rumusan normatif. Sebagai ilustrasi asas-asas tersebut dimasukkan dalam penjelasan umum atau penjelasan yang sifatnya tidak limitatif.

Adapun ketentuan Pasal 10 ayat (2) yang menyatakan “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,” meskipun membuka peluang bagi badan/pejabat tata usaha negara untuk menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik selain yang disebutkan dalam Pasal 10 ayat (1), namun mengandung kelemahan karena ketentuan Pasal 10 ayat (2) ini menggunakan frasa “dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap”. Kelemahan pertama, kata “dapat” berarti badan/pejabat tata usaha negara bebas untuk memilih menerapkan atau tidak menerapkan atau dengan kata lain

tidak terdapat suatu kewajiban. Kelemahan kedua, frasa “yang tertuang dalam putusan Pengadilan” berarti hanya terpaksa untuk menemukan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam putusan pengadilan sehingga membatasi kreativitas badan/pejabat tata usaha negara untuk mencari dan menggali sendiri asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kelemahan ketiga, frasa “yang berkekuatan hukum tetap” berarti badan/pejabat tata usaha negara untuk dapat menemukan dan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, hanya dapat merujuk kepada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Dalam kenyataan, terkadang suatu putusan memerlukan proses yang panjang dan waktu yang lama untuk berkekuatan hukum tetap karena para pihak dapat mengajukan upaya hukum berupa banding dan kasasi.

#### **4. Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Perlindungan Hukum Bagi Masyarakat**

##### **1. Peradilan Tata Usaha Negara**

Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) ditujukan sebagai upaya represif terhadap keputusan tata usaha negara yang dianggap dan terbukti merugikan warga negara. Dengan demikian, dalam memeriksa dan menjatuhkan putusan terhadap suatu objek sengketa berupa keputusan yang dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara, PTUN tidak hanya merujuk kepada peraturan perundang-undangan semata-mata (hukum tertulis), tetapi merujuk kepada asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai alat uji. Hal ini telah dilakukan oleh PTUN baik sebelum diaktualisasikannya asas-asas umum pemerintahan yang baik ke dalam peraturan perundang-undang maupun sesudahnya. Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh PTUN dapat dilihat pada beberapa putusan di bawah ini:

- a. Putusan PTUN Medan No. 65/G/1992/PTUN-Medan mengenai gugatan seorang purnawirawan ABRI berhadapan dengan kepala kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten. Penggugat mendalilkan bahwa tanpa sepengetahuan penggugat, tergugat telah mengeluarkan sertifikat atas nama AWN, padahal tanah tersebut milik penggugat. Dalam kasus ini, Hakim PTUN mempertimbangkan bahwa tergugat telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan *asas kecermatan* dan kurang hati-hati.
- b. Putusan PTUN Palembang No. 16/PTUN/G/PLG/1991 mengenai gugatan seorang pegawai Universitas Bengkulu terhadap Rektor yang telah memutasikan dirinya dari jabatan tanpa dibuktikan kesalahannya terlebih dahulu. Tindakan Rektor dipersalahkan karena dalam keputusannya melanggar *asas kecermatan* formal.
- c. Putusan PTUN Jakarta No. 217/G/2014/PTUN-JKT yang membatalkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : M.HH-07.AH.11.01 TAHUN 2014 tanggal 28 Oktober 2014 tentang Pengesahan Perubahan Susunan Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan yang di gugat oleh Dr. H. Suryadharma Ali, M.Si. Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim PTUN menyatakan bahwa SK Menkumham No. M.HH-07.AH.11.01.TAHUN 2014 tersebut, telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan telah melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik khususnya *asas kepastian hukum* yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, *kepatutan*, dan *keadilan* dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- d. Putusan PTUN Jakarta No. 272/G/2014/PTUN-JKT antara PT. Dayatunas Mekarwangi selaku penggugat melawan Kepala Biro Umum Sekretariat Daerah Propinsi DKI Jakarta, selaku tergugat. Dalam putusannya, PTUN membatalkan Surat Keputusan No. 4640/-086.41 Tanggal 19 November 2014 tentang Pelaksanaan Kontrak Pekerjaan, yang berkaitan dengan Pembatalan Pelaksanaan Pekerjaan Pengadaan Meubeler Gedung Blok H Balaikota yang diterbitkan oleh tergugat. Dalam salah satu pertimbangannya, Majelis Hakim menyatakan tindakan tergugat telah melanggar asas pengharapan yang wajar dari asas-asas umum pemerintahan yang baik.

##### **2. Badan/Pejabat Tata Usaha Negara**

Tindakan administrasi negara harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping itu dalam setiap keputusan tata usaha negara, harus memperhatikan asas-



asas umum pemerintahan yang baik, terlebih dalam hal tindakan tersebut tidak diatur secara spesifik dalam undang-undang. Misalnya dalam hal badan/pejabat tata usaha negara menjatuhkan sanksi terhadap pegawai yang melanggar disiplin. Badan/pejabat tata usaha yang berwenang mengambil tindakan selain mendasari kepada peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, juga wajib memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik seperti asas keseimbangan. Artinya terhadap pelanggaran atau kealpaan serupa yang dilakukan oleh orang yang berbeda harus dikenakan sanksi yang sama, sesuai dengan kriteria yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Begitu pula mengenai jenis sanksi harus sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan. Dalam kaitannya dengan perlindungan hukum terhadap warga, penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh badan/pejabat tata usaha negara ditujukan sebagai upaya preventif untuk mencegah timbulnya kerugian warga negara akibat dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara.

## SIMPULAN

1. Asas-asas umum pemerintahan yang baik mempunyai kedudukan dalam Hukum Administrasi Negara bukan hanya sebatas teori atau doktrin tetapi eksistensinya telah diakui oleh peraturan perundang-undangan.
2. Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam perlindungan hukum bagi warga negara dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dengan menjadikan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai pedoman dalam mengeluarkan keputusan tata usaha negara dan sebagai alat uji bagi pengadilan tata usaha negara dalam menguji keputusan tata usaha negara yang digugat oleh warga negara.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arief Budiman, Teori Negara; Negara, Kekuasaan, dan Ideologi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- B. Arief Sidharta, Butir-butir Pemikiran dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H, PT. Reflika Aditama, Bandung, 2009.
- C.F. Strong, Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form, The English Book Society and Sidwick & Jackson Limited, London, 1966
- Diana Halim Koentjoro, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Bogor, tt.
- Eric Barendt, An Introduction to Constitutional Law, Oxford University Press, New York, 1998.
- Hans Kelsen, General Theory of Law and State, Russell & Russell, New York, 1973.
- Jazim Hamidi, Penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- K.C Wheare, Modern Constitutions, Oxford University Press, London, 1966.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Sesuai dengan urutan Bab, Pasal dan Ayat), Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta, 2010.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Hukum Tata Negara Indonesia, Sinar Bakti, Jakarta, 1988.
- Munir Fuady, Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat), Refika Aditama, Bandung, 2009.
- O. Notohamidjojo, Makna Negara Hukum, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970.
- Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- S.F Marbun, Menggali dan Menemukan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia, Tulisan pada Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- \_\_\_\_\_, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, cet. III FH UII Press, Yogyakarta, 2011
- Sjachran Basah, Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 1992.

- Sudikno Mertokusumo, Bab-bab tentang Penemuan Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993.
- Zairin Harahap, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Ed. Revisi, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Nomor 217/G/2014/PTUN-JKT.
- Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Nomor 272/G/2014/PTUN-JKT