

ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK SEBAGAI BATU UJI BAGI HAKIM DALAM MEMUTUS SENGKETA PERADILAN ADMINISTRASI NEGARA Sanggup Leonard Agustian¹

Abstrak

Artikel ini berisikan pembahasan perihal keberadaan/eksistensi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). AAUPB merupakan salah satu dari sekian banyak sumber hukum baik dalam Hukum Administrasi Negara maupun Peradilan Administrasi di Indonesia. Salah satu prinsip kekuasaan kehakiman menyatakan jika seorang Hakim tidak dapat menolak suatu perkara/sengketa dengan alasan tidak ada hukum yang mengaturnya. Oleh sebab itu, melalui kekuasaannya, Hakim dapat mempergunakan hukum tidak tertulis (*lex ne scripta*) yang dalam hal ini yaitu AAUPB sebagai batu uji (*cornerstone*) dalam menilai suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang menimbulkan perkara/sengketa yang mengakibatkan kerugian bagi individu dan/atau badan hukum perdata.

Kata kunci: hakim, kekuasaan kehakiman

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Kegagalan paradigma negara “legal state” yang berprinsip pada “staatsonthouding” atau pembatasan peran negara dan pemerintah dalam bidang politik telah menyebabkan peralihan paradigma negara, yang sebelumnya dari negara “penjaga malam” (*nachtwakerstaat*) menjadi negara kesejahteraan (*welfare state*). Paradigma negara kesejahteraan menempatkan warga negara ataupun orang perorangan menjadi subyek hukum yang dilindungi serta disejahterahkan dalam segala aspek kehidupannya. Negara dalam paradigma negara kesejahteraan, menempatkan warga negara sebagai subyek, dan tidak lagi menempatkan warga negara sebagai objek. Negara mempunyai kewajiban untuk masuk ke dalam wilayah kehidupan warganya, dalam rangka menjalankan fungsinya yaitu melayani dan mengupayakan kesejahteraan (*berstuurzorg*).²

Bertalian dengan argumen di atas, Negara Indonesia pasca kemerdekaan mendeklarasikan keberadaannya sebagai negara kesejahteraan. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 45) pada alinea keempat berbunyi:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan keter-tiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamai-an abadi dan keadilan sosial maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia...”.

Alinea di atas bukan saja sebatas tujuan negara semata-mata, melainkan berkedudukan sebagai norma fundamental negara (*statefundamentalnorm*). Dengan demikian, terdapat suatu konsekuensi yang begitu tinggi dipegang dan di emban oleh para penguasa kekuasaan di Negara Indonesia. Konsekuensi tersebut harus diwujudkan/digenapi dalam proses berbangsa dan bernegara. Selain dari pada itu, diketahui secara historis, bahwa berdirinya Negara Indonesia sedarai awal hingga saat ini bertujuan menciptakan (negara)

¹ Program Studi Hukum Bisnis Universitas Agung Podomoro, APL Tower Lantai 5, Podomoro City, Jalan Let. Jend. S Parman Kav. 28 Jakarta Barat, 11470, Indonesia | sanggup.agustian@podomorouniversity.ac.id/leonard.toruan@gmail.com.

² HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014).

kesejahteraan.³ Dari konsep kesejahteraan ini pula diperhatikan adanya suatu kewajiban negara untuk melayani warganya. Konsep ini biasa disebut sebagai negara hukum modern.

Hukum Administrasi Negara hadir sebagai sarana dalam melayani kebutuhan warga negara Indonesia sebagai dasar legitimasi, terlebih lagi Negara Indonesia yang mengedepankan supremasi konstitusi. Oleh sebab itu, dalam melayani, kehadiran seluruh aparatur pemerintahan harus tunduk pada hukum agar tidak berlaku dengan apa yang dikemukakan Lord Acton, yaitu : *“Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely”*, implikasinya, bahwa Negara Indonesia sebagai negara hukum dapat membahagiakan rakyatnya, konsekuensinya, dapat diperhatikan dampak-dampak tanggung jawab negara dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat semakin berkembang dan baru.⁴

Dalam merealisasikan tujuan-tujuan negara ini, administrasi negara harus selalu berpegang pada asas legalitas sebagai salah satu unsur terpenting dalam negara hukum. Asas demikian ini menghendaki setiap tindakan administrasi negara harus berdasarkan wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diperoleh melalui atribusi. Setiap model tindakan administrasi negara tidak boleh bertentangan dengan hukum, sewenang-wenang, dan menyalahgunakannya.⁵ Akan tetapi, pemerintah/administrasi negara adakalanya dalam menjalankan tugasnya diberikan suatu kewenangan lagi, yaitu *freies ermessen/discretionaire/diskresionare power*. Adapun kewenangan tersebut, Utrecht menyatakan, yaitu “kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial”.⁶ Sedangkan Marcus Lukman dalam penelitiannya menyatakan *freies ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan-tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.⁷

Sekalipun diberikan kewenangan demikian, sebagai negara hukum segala bentuk tindakannya haruslah dapat dipertanggungjawabkan. Kendatipun demikian adakalanya berlaku pepatah *“jauh panggang dari pada api”*, Pemerintah/administrasi negara dalam menjalankan kekuasaannya sering terjadi kesalahan baik disengaja maupun tidak, baik disadari maupun tidak disadari justru menyebabkan warga negara tidak menerima tindakan-tindakan tersebut. Timbulnya berbagai macam kerugian-kerugian oleh warga negara baik materil maupun immateril, dan atau juga sebagaimana telah diketahui bersama, beberapa “oknum” pemerintah di negeri ini masih koruptif. Penguasa masih berpikah kepada kaum yang kuat secara finansial dan pada akhirnya kesejahteraan warga negara Indonesia pun dipertaruhkan yang berakhir pada kerugian.

Sehingga dari pada itu, sarana peradilan administrasi hadir guna menyelesaikan berbagai macam permasalahan yang timbul sebagai akibat tindakan administrasi negara dengan warga negara. Salah satu tolok ukur untuk menilai perbuatan administrasi negara

³ Azhary, *Negara Hukum Indonesia : Suatu Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya* (Jakarta: Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1993).

⁴ Manan Bagir, *Hubungan Anatar Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945* (Bandung: Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 1990).

⁵ Marbun S.F, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia* (Yogyakarta: FH.UII Press, 2011).

⁶ E Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, 1960.

⁷ Lukman Marcus, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Metri Hukum Tertulis Nasional* (Bandung: Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 1996).

sejalan dengan konsep negara hukum, yaitu keberadaan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) guna mewujudkan keadilan dan kesejahteraan. AAUPB merupakan salah satu sumber hukum, dalam pada ini Hukum Administrasi Negara. Menarik untuk dikaji lebih dalam lagi, sebab, dalam peradilan administrasi negara, Hakim dapat menggunakan AAUPB sebagai batu uji dalam menguji Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Secara jelas tersurat dinyatakan pada Pasal 53 Ayat (2) huruf b UU. No. 9 Tahun 2004, berbunyi "Keputusan tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik". Sebagai batu uji, keberadaan AAUPB merupakan sumber hukum dalam bentuk *lex ne scripta*, dikarenakan sumber hukum tersebut merupakan kebiasaan-kebiasaan yang hidup dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan (administrasi).⁸

Di Indonesia, menjalankan fungsi peradilan merupakan kekuasaan kehakiman. Dengan demikian, dalam menjalankan kekuasaannya tersebut di peradilan administrasi negara menjadi suatu kewajiban juga untuk memperhatikan AAUPB guna menilai keberadaan KTUN tersebut, agar warga negara yang sedang dalam tahap mencari keadilan (dan memang sudah menjadi tugas bersama), mendapatkan putusan yang adil dan berkepastian.

2. Rumusan Malah

Bertalian dengan paparan pada latar belakang masalah tersebut, penulis mengangkat permasalahan guna membatasinya sebagai pokok pembahasan, yaitu :

1. Bagaimana fungsi dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam penyelenggaraan pemerintahan ?; dan
2. Bagaimana keberadaan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) sebagai batu uji dalam Peradilan Administrasi Negara ?.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif.⁹ Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji bahan/data sekunder berupa hukum, asas-asas dan teori hukum, serta kaidah-kaidah hukum yang berhubungan langsung dengan AAUPB

B. Pembahasan

1. AAUPB Sebagai Sumber Hukum Administrasi Indonesia Tidak Tertulis

Dalam mempelajari dan memperdalam Ilmu Hukum tentu sudah menjadi pengetahuan bersama (*common knowledge*), bahwa sumber hukum menjadi salah satu sub pokok pembahasan yang teramat sangat penting. Dengan mengetahuinya, setidaknya diharapkan adanya suatu pemahaman yang komprehensif, baik dalam mempelajari hukum positif, maupun juga tahap pembentukan dan pelaksanaan hukum itu sendiri. Bertalian dengan itu, G.W. Paton berpendapat sebagai berikut:

"the term sources of law has many meaning and is frequent cause of error unless we scrutinize carefully the particular meaning given to it in any particular set".¹⁰

⁸ Marbun S.F, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia*. (Bandung: Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 2001).

⁹ Lihat Lili Rasjidi & Ira Thania Rasjidi, *Monograf: Filsafat Ilmu, Metode Penelitian Hukum Dan Menggunakan Teori/Konsep Di Bidang Ilmu Hukum*. Bandung (Bandung: Bahan Ajar Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran).

Mengacu pada pendapat tersebut, benar adanya, istilah sumber hukum memiliki banyak arti dan seringkali pada akhirnya membingungkan. Terkecuali jika kita sendiri mau meneliti secara seksama arti khusus yang diberikan terhadap istilah-istilah tersebut yang terdapat dalam suatu teks tertentu. Selain dari pada itu, maknawi dari sumber hukum itu sendiri memanglah sangat banyak dan terlebih lagi itu semua tergantung dari perspektif masing-masing orang.

Bernard Arief Shidarta¹⁰ melihat keberadaan sumber hukum dipandang dari segi “mengikatnya hukum” itu sendiri, lebih lengkapnya sebagai berikut:

“Sumber hukum memiliki dua arti : yang pertama menjawab pertanyaan “mengapa hukum itu mengikat ?” pertanyaan ini bisa juga dirumuskan “apa sumber (kekuatan) hukum hingga mengikat atau dipatuhi manusia ?”. Pengertian sumber dalam arti ini dinamakan sumber hukum dalam arti materil. Kata sumber juga dipakai dalam arti lain, yaitu untuk menjawab pertanyaan “dimanakah kita bisa dapatkan atau temukan aturan-aturan hukum yang mengatur kehidupan kita itu?”. Sumber dalam arti kata ini dinamakan sumber hukum dalam arti formal”.

Lebih lanjut,

“Baik sumber hukum dalam arti materil maupun dalam arti formal, kedua-duanya penting. Namun, untuk mempelajari ilmu hukum positif sumber-sumber hukum dalam arti formal jauh lebih penting. Hal ini disebabkan karena sumber-sumber hukum dalam arti formal itu menjelaskan kepada kita, dimana saja bisa mendapatkan atau menemukan ketentuan-ketentuan hukum atau kaidah-kaidah hukum yang kita perlu ketahui untuk dapat mengetahui, apa hukum positif Indonesia itu sebenarnya. Dengan perkataan lain untuk pengetahuan praktis, misalnya mempelajari hukum positif Indonesia sumber-sumber hukum dalam arti formal itu lebih perlu kita pahami. Ini tidak berarti bahwa sumber hukum dalam arti materil tidak penting. Kita perlu tahu juga, mengapa hukum itu ditaati, apa sebab-sebab sumber hukumnya mengikat. Berlainan dengan sumber hukum dalam arti formal yang penting bagi pengetahuan dan penguasaan hukum positif untuk keperluan praktis, pemahaman sumber hukum dalam arti materil lebih kepada suatu usaha pendalaman teoritis tentang hukum, karena jawabannya bergantung kepada “apakah kita memakai pendekatan falsafah, sejarah, sosiologi, pragmatis atau kombinasi dari pendekatan-pendekatan ini”.¹¹

Berdasarkan pendapat tersebut akan dibedah menjadi dua bagian, yaitu sumber hukum formil dan sumber hukum materil. Pembicaraan sumber hukum materiil lebih kepada menjawab pertanyaan-pertanyaan “mengapa hukum itu mengikat?”, “faktor-faktor apa sajakah yang membuat hukum itu mempunyai daya mengikat dan dipatuhi oleh manusia?”. Hukum itu mengikat atau ditaati, karena didalam hukum itu memiliki faktor-faktor obyektif yang menentukan isi hukum itu sendiri. faktor ini dikenal dengan faktor *idiil* dan faktor *riil*.¹²

¹⁰ Paton G. W, *A Textbook of Jurisprudence* (Oxford: Oxford University Press, 1951).

¹¹ Arief Shidarta Bernard, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum : Sebuah Penelitian Fondasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1999).

¹² Gunakay SA Widiada, *Pengantar Ilmu Hukum* (Bandung: Pustaka Harapan Baru, 2014).

Faktor *idiil* adalah beberapa patokan yang tetap tentang keadilan yang harus ditaati oleh pembentuk hukum (undang-undang) ataupun lembaga pembentuk hukum lainnya dalam melaksanakan tugasnya. Faktor *idiil* ini mengandung arti sangat penting mengingat hal inilah yang merupakan tujuan langsung dari peraturan-peraturan hukum. Tujuan langsung tersebut tunduk pada tujuan akhir dari hukum yang berupa kesejahteraan umum. Namun, tujuan ini dapat berubah-ubah dipengaruhi oleh keadaan dan kebutuhan-kebutuhan konkrit, seperti faktor kemasyarakatan, sehingga karenanya berbeda-beda menurut waktu dan tempat.¹³

Sedangkan faktor *riil* sebagai sumber hukum adalah faktor-faktor yang benar-benar hidup dalam masyarakat dan merupakan petunjuk hidup bagi masyarakat yang bersangkutan. Seperti, struktur ekonomi dan kebutuhan masyarakat, adat istiadat, kebiasaan yang dilakukan berulang-ulang dan menjadi pola tingkah laku yang tetap, keyakinan tentang agama dan kesusilaan, dan berbagai gejala dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁴

Pada paragraf sebelumnya telah dipaparkan sumber hukum materiil, saat ini akan dibedah terkait sumber hukum formil dalam Ilmu Hukum. Sumber hukum formil adalah dapat dikatakan sebagai asal mula hukum dari segi pembentukannya. Sumber hukum formil terdapat beberapa rumusan berbagai aturan yang merupakan dasar kekuatan mengikatnya peraturan agar ditaati oleh masyarakat dan para penegak hukum.¹⁵ Adapun sumber hukum formal ini dapat dikelompokkan menjadi beberapa, yakni peraturan perundang-undangan (*lex scripta*), kebiasaan (*custom/lex ne scripta*), traktat (*treaty*), putusan pengadilan hakim (*yurisprudensi/ case law/judge made law*), dan doktrin (pandangan pakar hukum).

Sebelum membahas AAUPB, dalam tulisan ini akan dipaparkan secara singkat keberadaan sumber hukum kebiasaan. Kebiasaan/*lex ne scripta/ius non scripta* salah satu sumber hukum dalam bentuk formal. Akan tetapi keberadaannya tidaklah tertulis. Berbeda dengan empat sumber hukum formal lainnya. Dilihat dari segi sejarah, keberadaan kebiasaan ini sudahlah sangat tua dan selain itu berlaku dalam kehidupan masyarakat. Menarik memperhatikan keberadaan masyarakat. Sebab dalam masyarakat inilah tempat ditemukannya terhadap suatu peristiwa atau digali hukumnya terhadap suatu peristiwa konkret (*das Sein*) yang tidak diatur oleh undang-undang.

Sebagai sumber hukum tidak tertulis, kebiasaan ini memiliki suatu pola berulang-ulang dan tetap. Sekalipun demikian, nampak keajegan, kelaziman, dan berjalan normal dalam masyarakat ataupun pergaulan hidup tertentu. Perilaku tetap inilah yang merupakan perbuatan manusia yang diulang-ulang dan terus menerus. Sehingga titik normatif dari perilaku berulang-ulang inilah yang memiliki kekuatan mengikat dari suatu kebiasaan. Selain itu juga, karena memang ada faktor keyakinan dari manusia itu sendiri, bahwa perilaku yang diulang-ulang secara terus menerus itu tepat.

Widiada Gunakaya SA menyatakan bahwa suatu kebiasaan dapat dikatakan sebagai suatu kaidah hukum jika memenuhi dua unsur, yaitu :

1. Perilaku tersebut telah menjadi pola perilaku yang berulang, berlangsung secara terus menerus, dan bersifat tetap atau ajeg; dan

¹³ Widiada.

¹⁴ Widiada hl. 203-204.

¹⁵ Widiada hl. 206.

2. Diperlukan pendapat masyarakat yang menerima perilaku yang berulang itu sebagai sesuatu hal yang dipatuhi, dan diterima sebagaimana aturan yang mengikat.¹⁶

Sehubungan dengan kebiasaan sebagai sumber hukum. Timbul suatu pertanyaan, kapankah suatu perilaku dapat disebut sebagai kebiasaan? kemudian, syarat-syarat apa sajakah yang harus dipenuhi, agar kebiasaan itu dapat dikualifikasikan sebagai sumber hukum?. Terkait dengan dua pertanyaan tersebut perlu kiranya memperhatikan pendapat Sudikno Mertokusumo mengacu pada pertanyaan pertama berpendapat:

“Pertama, kebiasaan itu merupakan suatu perbuatan yang dilakukan berulang-ulang dalam hal yang sama (tetap), disebut sebagai syarat materiel. Kedua, perbuatan yang tetap tadi disadari sebagai perbuatan yang seharusnya sehingga ditaati sebagai aturan tingkah laku, hal ini merupakan syarat psikologis”.¹⁷

Sedangkan untuk pertanyaan kedua, beliau berpendapat bahwa tiga syarat yang harus dipenuhi, agar kebiasaan dapat dikualifikasikan sebagai sumber hukum, yaitu:

1. Syarat materiel, adanya kebiasaan atau tingkah laku yang tetap atau diulang, yaitu suatu rangkaian perbuatan yang sama yang berlangsung untuk beberapa waktu lamanya;
2. Syarat intelektual, kebiasaan itu harus menimbulkan keyakinan umum bahwa perbuatan itu merupakan kewajiban hukum. keyakinan itu tidak hanya merupakan keyakinan bahwa selalu ajeg (tetap) berlaku demikian, tetapi keyakinan bahwa memang seharusnya demikian; dan
3. Adanya akibat hukum apabila hukum kebiasaan itu dilanggar.¹⁸

Setelah memaparkan secara singkat perihal kebiasaan sebagai sumber hukum, untuk selanjutnya penulis akan memaparkan secara singkat seluk beluk keberadaan AAUPB hingga sampai pengaplikasiannya dalam pemerintahan.

Dalam Hukum Administrasi dikenal pula adanya sumber hukum tersendiri, diantaranya peraturan perundang-undangan (*lex scripta*), praktek administrasi/hukum tidak tertulis (*lex ne scripta*), yurisprudensi, dan doktrin.¹⁹ Dikaitkan dengan sumber hukum yang tersebut, fokus pembahasan akan lebih kepada praktek administrasi/hukum tidak tertulis (*lex ne scripta*). Benar adanya, bahwa sumber hukum dalam arti formal yaitu peraturan perundang-undangan merupakan sumber hukum terpenting. Kendatipun demikian, adakalanya terkadang ataupun sering ditemukan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan ini memiliki kelemahan-kelemahan dan hanya mampu menjangkau secara terbatas. Sehingga tidaklah mengherankan jika peraturan perundang-undangan tidak mampu dalam menghadapi semua persoalan-persoalan yang dihadapi oleh administrasi negara, terlebih lagi Indonesia sebagai negara hukum modern semakin tinggi pula kewajiban yang harus dijalankan.

Oleh karenanya, administrasi negara dapat mengambil tindakan-tindakan penting dalam menjalankan fungsi pelayanan warga negara sekalipun belum atau tidak diatur sama sekali dalam hukum tertulis. Tindakan-tindakan inilah yang menimbulkan hukum tidak tertulis jika dilakukan secara teratur dan tanpa keberatan. Dalam Hukum Administrasi Negara inilah keberadaan praktek administrasi/hukum tidak tertulis (*lex ne scripta*) dikenal

¹⁶ Widiada hl. 221.

¹⁷ Mertokusumo Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1986).

¹⁸ Sudikno hl. 84-85.

¹⁹ Ridwan hl. 61-68.

dengan sebutan AAUPB (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau *the general principles of good governance*). AAUPB sebagai sumber Hukum Administrasi Negara yang tidak tertulis dapat ditelusuri dalam bentuk yuriprudensi dan doktrin.

Jazim Hamidi dalam tulisannya menguraikan pengertian AAUPB sebagai berikut:

1. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara;
2. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hukum administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan / *beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;
3. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktek kehidupan di masyarakat; dan
4. Sebagai asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.²⁰

Pendapat lainnya terkait fungsi dan arti penting dari AAUPB secara umum dapat diperhatikan sebagai dasar penilaian bagi hakim dan sebagai norma pengarah bagi organ pemerintahan.²¹ Kendati pun demikian, dalam perkembangannya, arti penting dan fungsi AAUPB meliputi:

1. Bagi Administrasi Negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat samar atau tidak jelas. Kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *Freies Ermessen*/melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari *perbuatan onrechtmatige daad, detournement de pouvoir, abus de droit*, dan *ultra vires*;
2. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UU. No. 5 Tahun 1986;
3. Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN;
4. Kecuali itu, AAUPB tersebut juga berguna juga bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.²²

Berdasarkan paparan di atas, begitu terasa keberadaan AAUPB sebagai pegangan bagi pemerintah/administrasi negara dalam menjalankan seluruh fungsinya. Selain itu juga AAUPB sebagai parameter bagi hakim dalam menjalankan fungsinya di peradilan administrasi negara. Sebagai suatu parameter, AAUPB dipergunakan oleh hakim sebagai batu uji dalam arti menilai apakah bentuk tindakan administrasi negara itu sudah sesuai atau tidak. Sebab keberadaan AAUPB sebelumnya sebagai salah satu bentuk perlindungan terhadap warga negara atas tindakan administrasi negara.²³

Pada paragraf-paragraf sebelumnya sudah dipaparkan keberadaan fungsi AAUPB bagi administrasi negara dalam menjalankan fungsinya. Menarik mengkaji keberadaan

²⁰ Hamidi Jazim, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPB)* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999).

²¹ Jazim hl. 239.

²² Jazim hl. 377-378.

²³ Ridwan hl. 238.

AAUPB bagi pemerintah dalam menjalankan wewenang yaitu *freies ermessen* untuk mengeluarkan suatu *beschikking* (keputusan/ketetapan). S.F. Marbun menyatakan bahwa *beschikking*, ialah suatu perbuatan hukum publik bersegi satu²⁴, yang dilakukan oleh alat pemerintah (dalam arti sempit) berdasarkan suatu kekuasaan atau wewenang istimewa dengan maksud terjadinya perubahan hubungan hukum.²⁵ Bentuk keputusan/ketetapan ini terejawantahkan dalam Keputusan Tata Usaha Negara atau lebih dikenal dengan sebutan KTUN.

Dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN mendefinisikan KTUN sebagai 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, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Terkait dengan jenis-jenis AAUPB dapat diperhatikan sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum,
- b. Asas keseimbangan,
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan,
- d. Asas bertindak cermat,
- e. Asas motivasi dalam setiap keputusan,
- f. Asas larangan mencampuradukkan kewenangan,
- g. Asas permainan yang layak,
- h. Asas keadilan atau kewajaran,
- i. Asas menanggapi penghargaan yang wajar,
- j. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal,
- k. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi,
- l. Asas kebijaksanaan, dan
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum.

2. Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Bagi Hakim Peradilan Administrasi Negara

Berfungsinya negara hukum dalam suatu sistem ketatanegaraan tertentu sangat bergantung pada bagaimana sistem ketatanegaraan tersebut menyediakan berbagai perangkat yang memadai, perangkat-perangkat tersebut meliputi konstitusi atau undang-undang dasar (uud) serta peraturan lainnya yang mendasari penyelenggaraan negara dan pemerintah, serta lembaga-lembaga negara dan pemerintah yang memiliki fungsi yang jelas.²⁶

Lebih lanjut keberadaan konstitusi atau uud sebagai sumber rujukan tertinggi dikarenakan memuat berbagai macam asas atau prinsip serta kaidah-kaidah yang menjamin negara hukum terselenggara. Oleh sebab itu keberadaan konstitusi berkorelasi erat dengan konstitusionalisme sebagai salah satu bentuk jaminan dari pada negara. Salah satu bentuk jaminan ini dapat dilihat dalam hal pengadilan, peradilan, dan mengadili dalam rangka kekuasaan kehakiman. Berbicara kekuasaan kehakiman secara umum dapat diketahui bagaimana masing-masing negara menerapkan pendekatan trias politica yang

²⁴ S.F, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia* hl. 149.

²⁵ S.F, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia* hl. 149.

²⁶ Harijanti Dwi Susi, *Negara Hukum Yang Berkeadilan Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL.* (Bandung: Risda PSKN-HTN FH UNPAD, 2011).

diperkenalkan oleh Montesquieu. Sebab, ia mengimpikan pentingnya pemisahan kekuasaan yang ekstrem antar masing-masing cabang kekuasaan (*separation of power*).²⁷

Ajaran *trias politica* yang terbagi atas legislatif, eksekutif dan yudikatif yang sudah mengguritas di berbagai negara diaplikasikan dalam sistem ketatanegaraannya. Berbicara kekuasaan kehakiman dalam negara hukum modern merupakan cabang dari (kekuasaan) yudikatif. Baik di negara-negara yang menganut *civil law tradition* maupun *common law tradition*, baik itu menggunakan sistem presidensial atau sistem parlementer dalam pemerintahan, lembaga kehakiman akan selalu berdiri sendiri/mandiri agar terbebas dari segala macam bentuk intervensi.

Adapun alasan tersebut di atas sebagai salah satu bentuk dari prinsip kekuasaan kehakiman dalam hal independensi pengadilan. Akan tetapi, menarik menjadi perhatian, bahwa masing-masing negara tidaklah menggunakan *separation of power* dalam mengaktualisasikan sistem ketatanegaraannya, melainkan pula adanya distribusi/pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dengan berasaskan mekanisme saling awas dan saling mengimbangi (*checks and balances*), dalam artian baik dari legislatif, eksekutif dan juga yudikatif saling mengawasi dan mengimbangi dalam menjalankan fungsi kekuasaannya.

Dalam menjalankan fungsi kekuasaannya, hakim berperan sangat besar dalam pada ini. selain menegakan hukum (tertulis), hakim pun memiliki kekuasaan dalam melakukan penemuan hukum jika dalam proses hendak menegakan hukum itu, peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara lengkap atau bahkan tidak diatur. Dalam Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman pada Pasal 10 Ayat (1), menentukan "bahwa Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalilhukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya". Selain itu pula, pada undang-undang yang sama pada Pasal 5 ayat (1), menyatakan "Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat". Ditelusuri lebih dalam lagi Pasal 50 pada undang-undang yang sama, menentukan "Putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadilinya".

Berdasarkan rangkaian pasal-pasal tersebut diatas, menandakan bahwa hakim pun memiliki kekuasaan dalam menggunakan hukum tidak tertulis sebagai batu uji dalam memutus suatu perkara. Ismail Saleh, pada saat itu selaku Menteri Kehakiman mengemukakan pendapatnya disaat pembahasan RUU No. 5 Tahun 1986 sebagai berikut, yaitu:

"Menurut hemat kami dalam praktik ketatanegaraan kita maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara yang berlaku di Indonesia, kita belum mempunyai kriteria tentang "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" tersebut yang berasal dari negeri Belanda. Pada waktu ini kita belum mempunyai tradisi administrasi yang kuat mengakar seperti halnya di negara-negara Kontinental tersebut. tradisi demikian bisa dikembangkan melalui yurisprudensi yang akan menimbulkan norma-norma. Secara

²⁷ Montesquieu, *The Spirit of The Law* (Translated by Anne M. Cohler, Basia C. Miller, Harold Stone). (New York: Cambridge University Press, 1989).

umum prinsip dari Hukum Tata Usaha Negara kita selalu dikaitkan dengan aparatur pemerintahan yang bersih yang bersih dan berwibawa yang konkretisasi normanya maupun pengertiannya masih sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui kasus-kasus yang konkret".²⁸

Mengacu pada pendapat diatas terdapat suatu suasana saat itu, bahwa belum dikenal kriteria yang jelas "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*". Selain itu juga, Indonesia saat itu belum memiliki tradisi administrasi yang kuat yang secara tradisi hukum (*legal tradition*) adopsi dari Eropa Kontinental. Bahkan ditelusuri lebih lanjut, awal pengenalan Indonesia dengan konsep AAUPB baru terjadi pada tahun 1978 karena mendapat perhatian yang sangat lebih dari lingkungan Hukum Administrasi Negara.²⁹

Masih mengacu pada pendapat Ismail Saleh. AAUPB pada saat itu belum mentradisi di Indonesia bukan berarti dikesampingkan. Mengingat dalam PTUN dasar gugatan pun dikenakan jika KTUN tersebut bertentangan dengan AAUPB. Lebih jelasnya dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b, menyatakan "Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik".

Bertalian dengan dasar gugatan tersebut, perlu dipahami bahwa keberadaan AAUPB ada termuat dalam perundang-undangan dan juga termuat dalam yurisprudensi. Sebagaimana diketahui bersama, dalam peraturan perundang-undangan, biasanya AAUPB tersebut termuat pada awal setiap peraturan tersebut. sedangkan dalam yurisprudensi terlihat dalam putusan-putusan pengadilan. Sebagai contoh dalam Asas Kepastian Hukum. dalam Putusan PTUN Jakarta No. 063/G/1993/IJ/PTUN-Jkt tertanggal 24 Januari 1994. Dalam pertimbangan hukumnya menyatakan Menteri Dalam Negeri (Tergugat I) dan Gubernur /KDKI Jakarta (Tergugat II) telah melanggar Pasal 52 Ayat (2) sub. A. Dan sub. B UU. No. 5 Tahun 1986, yakni "asas kepastian hukum". karena Penggugat telah menguasai sebidang tanah garapan sejak 1984. Walaupun Penggugat sebagai pengusaha telah berkali-kali mengajukan permohonan kepada para Tergugat agar berkenan menerbitkan Surat Ijin Penggunaan Tanah, namun para Tergugat tidak pernah menjawabnya. Terakhir para Tergugat pernah menjanjikan bahwa pada 1 Agustus, Wakil Gubernur akan mengeluarkan Nota Dinas yang pada prinsipnya bahwa Tergugat setuju akan memberikan Ijin Kepada Penggugat. Akan tetapi Ijin yang dijanjikan ternyata tidak kunjung diterbitkan. Kemudian pada tanggal 5 Oktober 1992 keluar SK. Gubernur KDKI NO. 1567 menyatakan sebagian dari tanah seluas 141.984 meter persegi itu diberikan kepada pengusaha lain untuk pembangunan apartment. SK Gubernur itu akhirnya pada tanggal 31 Desember 1992 disahkan oleh Menteri Dalam Negeri dengan suratnya No. 593.31.1337.

Terkait dengan asas kepastian hukum yang dipaparkan di atas melalui putusan tersebut, bahwa pada UU PTUN No. 5 Tahun 1986 tidak diatur perihal gugatan diajukan dengan dasar bertentangan dengan AAUPB. Akan tetapi berbicara kepastian hukum sebagai asas, merupakan hukum tidak tertulis yang diakui keberadaannya dalam konsep negara hukum khususnya lagi Indonesia. Sehingga dari pada itu, sekalipun pada UU No. 5 Tahun 1986 tidak tersurat secara nyata, akan tetapi Hakim dalam menjalankan kekuasaannya dapat melakukan penafsiran-penafsiran agar mewujudkan keadilan itu sendiri.

²⁸ Ridwan hl. 240.

²⁹ S.F, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia* hl 166.

Akan tetapi untuk kedepannya, sebaiknya Hakim pun harus mampu mengelompokkan AAUPB menjadi tiga kelompok, agar dalam menggunakan AAUPB sebagai batu uji, yaitu:

1. Kelompok AAUPB bersifat formal sehubungan dengan “proses persiapan” pembentukan keputusan;
2. Kelompok AAUPB bersifat formal sehubungan dengan motivasi keputusan; dan
3. Kelompok AAUPB bersifat material sehubungan dengan “isi” keputusan.³⁰

Berdasarkan pengkelompokan tersebut, S.F. Marbun dalam penelitiannya menjelaskan lebih lanjut, untuk kelompok pertama, AAUPB bersifat formal. Artinya asas-asas tersebut berkaitan dengan persiapan pembentukan suatu keputusan. Asas ini sering juga disebut “asas prosedural”. Karena asas-asas ini mencakup langkah-langkah persiapan yang harus dilakukan dengan cermat, *fair play*, dan larangan *detournement de procedure*.³¹

Untuk kelompok kedua juga disebut sebagai AAUPB yang bersifat formal yang berhubungan dengan motivasi. Motivasi merupakan bagian dari konsiderann suatu keputusan yang menunjukkan alasan-alasan yang mendukung dikeluarkannya suatu keputusan. Sub varian dari alasan-alasan ini adalah syarat keputusan harus diberikan alasan; keputusan harus memiliki dasar/fakta yang teguh; alasan keputusan harus cukup mendukung. Karena itu setiap keputusan harus didasari alasan dan alasannya harus jelas, terang, benar dan objektif serta adil, termasuk juga nasehat-nasehat para ahli seperti insinyur, dokter, dll. Hal ini penting utamanya untuk menghindari munculnya unsur fitnah dibalik motivasi tersebut.³² Sedangkan untuk kelompok ketiga, AAUPB bersifat materil. Artinya asas-asas yang berhubungan dengan isi atau diktum suatu keputusan, termasuk ke dalam AAUPB bersifat materil ini, antara lain asas kepastian hukum, asas persamaan, asas keseimbangan, asas larangan mencampur-adukan kewenangan, asas permainan yang layak/jujur/terbuka, asas kepercayaan/pengharapan, asas larangan sewenang-wenang,³³ dan lain sebagainya. Dengan hal tersebut, bagi Hakim dalam menguji KTUN tersebut setidaknya harus memperhatikan tiga pengelompokan AAUPB ini. agar dalam memtus suatu perkara tidak menimbulkan kesalahan.

Akan tetapi, penulis mengkritik keberadaan AAUPB yang termuat dalam peraturan perundang-undangan. bisa diterima jika alasannya pasca berakhirnya Orde Baru, adanya dorongan reformasi hukum, sehingga pada saat itu juga terjadi normatisasi AAUPB. Penulis sering mengikuti berbagai macam diskusi bahkan bertanya kepada para pakar-pakar hukum. bahwa AAUPB dijadikan sebagai norma agar adanya suatu kepastian hukum.

Satjipto Rahardjo mengemukakan pendapatnya tentang asas. Beliau menyatakan bahwa asas hukum merupakan jantungnya hukum. maksud dari pendapat tersebut, yaitu ia (asas) merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum pada akhirnya dapat dikembalikan kepada asas-asas

³⁰ Indroharto, *Usaha Memahami UU Tentang PTUN* (Jakarta: Sinar Harapan, 1991).

³¹ S.F, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia* hl. 169-170.

³² S.F, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia* hl. 170-171.

³³ S.F, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia* hl. 171-172.

tersebut atau dengan kata lain asas hukum disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum (*ratio legis*).³⁴

Memaknai pendapat tersebut, justru menyayangkan jika keberadaan AAUPB di masukan kedalam undang-undang. Sebab dengan dilakukan hal tersebut, justru membatasi penerapan asas-asas tersebut dalam perkara konkret. Sehingga adakalanya Hakim akan dibatasi oleh AAUPB yang termuat dalam undang-undang. Sekalipun, dalam perundang-undangan sering dikemukakan “diluar asas-asas tersebut, masih berlaku asas yang tidak termuat”. Sepanjang pengetahuan penulis, asas itu harus menjadi pegangan untuk seluruh manusia, terutama untuk Hakim.

C. Penutup

Dalam mempelajari Ilmu Hukum, sumber hukum merupakan salah satu pokok pembahasan yang sangat penting. Dari begitu banyaknya sumber-sumber hukum, hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan (*lex ne scripta*) keberadaannya diakui dan berlaku hingga saat ini sekalipun dalam kenyataannya, di Indonesia hukum tertulis (*lex scripta*) sebagai sumber hukum begitu kental, mengingat tradisi hukum di Indonesia yang sudah diturunkan dari sejak zaman penjajahan. Keberadaan hukum tidak tertulis masuk hampir kesemua lini hukum yang ada di Indonesia, salah satunya Hukum Administrasi Negara.

Dalam Hukum Administrasi Negara, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) menempati sumber hukum yang sangat penting. Keberadaan AAUPB sebagai pegangan bagi pemerintah dalam melakukan kekuasaannya, jika dalam mengeluarkan suatu keputusan belum ada hukum yang mengatur secara tertulis. Selain alasan tersebut, AAUPB juga berkedudukan sebagai batu uji bagi hakim dalam lingkungan peradilan administrasi. Pada dasarnya hakim tidak dapat menolak suatu perkara dengan alasan tidak ada hukum yang mengatur. Dengan demikian, melalui kekuasaannya, hakim dapat menggali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Oleh sebab itu keberadaan AAUPB sebagai sumber hukum dalam menguji seandainya terdapat suatu keputusan tata usaha negara menjadi suatu sengketa. Oleh sebab itu, keberadaan AAUPB bukanlah sebagai “pemanis semata-mata”, melainkan haruslah diwujudkan dalam lingkungan peradilan itu sendiri.

Daftar Pustaka

- Azhary, *Negara Hukum Indonesia : Suatu Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya* (Jakarta: Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1993)
- Bagir, Manan, *Hubungan Anatar Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945* (Bandung: Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 1990)
- Bernard, Arief Shidarta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum : Sebuah Penelitian Fondasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1999)
- Indroharto, *Usaha Memahami UU Tentang PTUN* (Jakarta: Sinar Harapan, 1991)
- Jazim, Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPB)* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999)
- Marcus, Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Metri Hukum Tertulis Nasional* (Bandung: Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 1996)

³⁴ Rahardjo Satjipto, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006).

Montesquieu, *The Spirit of The Law* (Translated by Anne M. Cohler, Basia C. Miller, Harold Stone).

(New York: Cambridge University Press, 1989)

Rasjidi, Lihat Lili Rasjidi & Ira Thania, *Monograf: Filsafat Ilmu, Metode Penelitian Hukum Dan Menggunakan Teori/Konsep Di Bidang Ilmu Hukum*. Bandung (Bandung: Bahan Ajar Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran)

Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014)

S.F, Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia*. (Bandung: Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, 2001)

— — —, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia* (Yogyakarta: FH.UII Press, 2011)

Satjipto, Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006)

Sudikno, Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1986)

Susi, Harijanti Dwi, *Negara Hukum Yang Berkeadilan Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.CL.* (Bandung: Risda PSKN-HTN FH UN-PAD, 2011)

Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, 1960

W, Paton G., *A Textbook of Jurisprudence* (Oxford: Oxford University Press, 1951)

Widiada, Gunakay SA, *Pengantar Ilmu Hukum* (Bandung: Pustaka Harapan Baru, 2014)