

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

A. Kajian Umum Mengenai Hukum Integratif

Hukum Integratif adalah rekonstruksi dari dua teori yaitu teori Hukum Pembangunan dan teori hukum progresif. Pembangunan hukum di Indonesia pada tahun 1970 memiliki karakteristik, visi dan misi yang berbeda dengan pembangunan hukum era reformasi, sama halnya dengan pembangunan hukum pada kedua era tersebut, pembangunan hukum ditengah era globalisasi di segala aspek kehidupan, baik aspek ekonomi, keuangan, perdagangan, ataupun aspek hukum. Teori Pembangunan dalam menghadapi tantangan tersebut mengandalkan hukum sebagai kekuatan normatif yang mempunyai akar pada masyarakatnya, tetapi pada saat bersamaan hukum harus diberdayakan untuk mengubah perilaku dan sikap lebih utama disbanding dengan perubahan perilaku dan sikap birokrasi dalam sistem pemerintahan. Teori hukum progresif tidak mengaminkan kekuatan normatif dari hukum tertulis atau undang-undang sebagai jalan tengah untuk menimbulkan solusi dalam kehidupan masyarakat atau bahkan sebagai jalan tengah pembaruan masyarakat karena semua undang-undang

harus mencerminkan kepentingan kekuasaan dari pada kepentingan keadilan rakyatnya.¹

Menurut Satjipto, Kekuasaan “*Authoritarive*” dalam hukum adalah penyebab terjadinya penyimpangan bagi fundamental hukum yaitu hukum untuk manusia bukan sebaliknya. Melalui teori hukum progresif, satjipto akan *On the right Track* bagi hukum dan untuk itulah pendapat dari satjipto perlu dilakukan terobosan-terobosan hukum (*Legal Breakthrough*, bukan *Legal Breaking*) atau terobosan besar dalam proses penegakan dan pembentukan hukum.²

Maka dapat disimpulkan dari jika hukum menurut mochtar adalah sistem norma (*System of norms*) dan menurut Sajitpto, hukum sebagai sistem perilaku (*systems of behavior*) maka dapa diartikan dan seharusnya sebagai sistem nilai (*system of values*). Ketiga hakikat hukum dalam konteks kehidupan bangsa harus dipandang sebagai satu kesatuan pemikiran yang cocok dalam tantangan dan mengantisipasi hal buruk pada abad globalisasi yang tidak melepaskan diri dari sifat tradisonal masyarakat Indonesia yang masih mengutamakan *Values* sosial dan moral. Ketiga hakikat tersebut disatukan dalam wadah pemikiran Romli Atmasasmita sebagai “*Tripartite character of the Indonesian legal Theory of social and Bureucratic Engineering* (BSE). Merupakan rekayasa birokrasi dan rekayasa masyarakat yang berlandaskan pada sistem norma, sistem perilaku, dan

¹ Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif : Rekontruksi Terhadap Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, (Genta Publishing:Yogyakarta, 2012), Hal 95.

² *Ibid*, Hal. 96.

sistem nilai yang bersumber pada ideologi bangsa Indonesia yaitu Pancasila³, hal tersebut dinamakan oleh Romli Atmasasmita sebagai Teori Hukum Integratif.

Teori hukum integrative ini menyatakan bahwasanya pendekatan “*Bureaucratic and social engineering*” menggunakan konsep “kepemimpinan” dan “Panutan”.⁴ Oleh karena itu, birokrasi serta hakim adalah “Motor” dalam hukum. Rekayasa birokrat berkesinambungan dengan sistem norma dan perilaku akan efektif jika berfondasikan penanaman nilai-nilai.

B. Tinjauan Umum Peradilan Tata Usaha Negara

1. Tujuan Terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara

Dalam menjalankan tugas pemerintahan yang setiap hari semakin kompleks dalam mengatur kehidupan masyarakat, berwujud keterlibatan aktif pemerintahan yang mencakup dari setiap *Stakeholders*. Pemerintah dalam keterlibatannya berlandaskan dengan hukum yang merupakan konsekuensi logis dari suatu prinsip negara hukum. Maka dari itu menandakan bahwa, perlu hadirnya sebuah Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam

³ *Ibid*, Hal. 97.

⁴ *Ibid*. Hal. 83.

Upaya mengimbangi hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat. Fungsi peradilan tata usaha negara antara lain:⁵

- a. Sebagai wadah dalam melindungi hak masyarakat dan hak individu dari keputusan yang menyalahgunakan wewenang atau tindakan sewenang-wenang pejabat atau aparatur Tata Usaha Negara;
- b. Menjalankan Peran Lembaga control terhadap tindakan administrasi negara dalam hal ini pejabat atau aparatur tata usaha negara untuk tetap berada dalam payung hukum.

Kehadiran PTUN juga bertujuan agar masyarakat dapat melakukan pengawasan serta terlibat aktif dalam mengajukan tuntutan melalui gugatan atas tindakan administratif dari aparatur atau badan tata usaha negara. Hal itu ditujukan agar menimbulkan pengembangan rasa tanggungjawab (*accountability*) dari aparatur atau badan tata usaha negara terhadap masyarakat dalam mewujudkan pelayanan yang baik.⁶

⁵ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju "Clean And Stable Government)*, (Citra Aditya Bakti:Bandung, 1999), Hal. 9.

⁶ R. Soegidjatno Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2000), Hal. 53.

2. Tinjauan Asas acara Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Asas hukum merupakan unsur yang sangat pokok dan penting dari sebuah peraturan, karena pertama, asas-asas hukum adalah landasan yang luas untuk ketetapan peraturan hukum.

Peraturan hukum itu memiliki *Output* harus kembali kepada asas-asas hukum. Asas hukum merupakan abstraksi dari peraturan hukum, yakni abstraksi terdiri dari padanya tidak dapat ditarik pengertian umum yang lebih tinggi. Kedua, Asas-asas hukum adalah *Ratio Logis* atau dasar untuk peraturan hukum baru.⁷

Asas-asas hukum yang ada pada hukum acara peradilan tata usaha negara antara lain:⁸

- a. Asas Pembuktian bebas, Hakim yang menetapkan beban pembuktian. Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 1865 BW. Asas ini ada didalam Pasal 107 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 hanya saja terbatas dari ketentuan pasal 100.

- b. Asas Praduga *Rechmatig* (*Vermoeden Van Rechmatigheid praesumptio iustae cause*) pengertian asas ini adalah setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap *Rechmatiq* sampai ada pembatalannya. Dengan Asas ini tidak menunda pelaksanaan keputusan tata usaha

⁷ Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)*, Edisi kedua, (Airlangga University Press:Surabaya, 2005), Hal. 46.

⁸ Philipus M. Hadjon Dkk, *Pengantar Hukum Administrai.....*, *Op.Cit.* Hal. 313.

negara yang digugat (Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang PTUN).

c. Asas Keaktifan Hakim (*Dominus litis*), maksud dari keaktifan hakim untuk mengimbangi kedudukan para

pihak karena tergugat merupakan pejabat tata usaha negara, lalu untuk penggugat adalah orang atau badan hukum perdata. Penerapan asas ini terdapat dalam ketentuan pasal 58, 63 ayat (1) dan (2), Pasal 80, 85 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

d. Asas Putusan pengadilan mempunyai kekuatan mengikat “*Erga Omnes*” sengketa tata usaha negara merupakan sengketa hukum publik. Maka dari itu putusan pengadilan tata usaha negara berlaku bagi siapa saja dan tidak hanya berlaku bagi para pihak yang bersengketa.

C. Tinjauan Umum Tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)

Dalam melaksanakan pemerintahan harus memperhatikan asas legalitas setiap tindakannya., secara umum harus juga memedulikan asas-asas ada dalam hukum adminitrasi negara, contohnya adalah asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai fondasi penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum yang tidak tertulis. Maka dapat diartikan AUPB adalah dasar pemerintah setiap tindakan adminitrasi/tindakan pemerintahan. Tindakan adminitrasi negara yang berdasarkan pada AUPB

sangat dibutuhkan dalam lingkup hukum administrasi negara, karena kekuasaan negara yang diselenggarakan oleh pemerintah baik daerah sampai tataran pusat mempunyai otoritas dalam penyelenggaraan kepentingan umum serta kesejahteraan yang luas.

1. Istilah dan Sejarah AUPB

Sejak berlakunya konsep negara kesejahteraan (*Welfare State*) yang meletakkan pemerintah sebagai pihak yang mempunyai tanggungjawab penuh bagi kesejahteraan umum masyarakat dan demi terwujudnya kesejahteraan ini, pemerintah mempunyai otoritas untuk terlibat dalam segala medan kehidupan masyarakat, yang terlibat ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam kejadian tertentu bisa bertindak tanpa didasarkan pada peraturan perundang-undangan, tapi harus berdasarkan inisiatif sendiri yang disebut sebagai *Freise Ermessen* atau peraturan kebijaksanaan.

Pada tahun 1946 untuk terhindar dari tindakan pemerintah yang semena-mena dalam membuat kebijakan, pemerintah belanda mendirikan sebuah komisi yang dinamakan komisi *de Monchy* yang mempunyai tugas untuk memikirkan dan mengkaji beberapa alternatif tentang peningkatan perlindungan hukum untuk rakyat dari perbuatan administrasi negara yang menyimpang, atau disebut sebagai *Verhooedge Rechtbescherming*. Lalu di tahun 1950 komisi *de Monchy* memeberitahukan hasil kajian tentang *Verhooedge Rechtbesherming* dalam bentuk "*Algemene Beginselen van*

behoorlijk bestuur” yang mempunyai arti sebagai Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).⁹

Pada awalnya laporan kajian yang dikerjakan oleh komisi *De Monchy* ini terjadi kekhawatiran bagi pegawai pemerintahan atau pejabat administrasi dibelanda karena asas-asas dijadikan oleh hakim administrasi sebagai tolak ukur untuk menilai tindakan atau kebijaksanaan yang dilakukan oleh mereka. Namun kecamacan tersebut berakhir relevansinya dikarenakan aparatur pemerintahan dapat menggunakan *Discretionare* atau *Freies Ermessen*, adalah kebebasan untuk bertindak berdasarkan inisiatif menyelesaikan konflik-konflik penting yang mendesak dan timbul secara tiba-tiba, yang tidak ada payung hukum untuk mengaturnya.¹⁰

Pada akhirnya panitia *de Monchy* ditiadakan oleh pemerintah. lalu timbul komisi Van De Greenten, yang dibentuk oleh pemerintah dengan pekerjaan yang sama dengan panitia *de Monchy*. Tetapi komisi ini juga menjalani takdir yang sama dengan panitia sebelumnya, karena ada perbedaan pendapat yang diperoleh hasil dari pengkajian tidak disetujui oleh pemerintah sampai akhirnya dibubarkan tanpa adanya hasil.¹¹

Pada awal perkembangannya, pengertian dari *Algemene beginselen van behororlijk bestur* (literatur hukum Administrasi Belanda), *principes*

⁹ Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Liberty, Yogyakarta:1982) Hal. 74

¹⁰ SF Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, cetakan ketiga, (FH UII Press, Yogyakarta:2011), hal. 371.

¹¹ Amrullah Salim, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, (Citra Aditya Bakti, Bandung : 1993), hal. 127-128.

generaux generaux du droit coutumier public (literatur hukum Administrasi Belgia. Kedua istilah tersebut dalam bahasa asing mempunyai arti sama, tetapi jika diartikan dalam bahasa Indonesia sering timbul kesulitan untuk mencari padanan kata yang sesuai, maka dari itulah para pakar memiliki pengertian yang berbeda namun dengan maksud yang sama.

Algemene dalam bahasa Inggris artinya *General*, dalam bahasa Perancis berarti *Generaux* dan dalam terjemahan bahasa Indonesia katanya sederajat dengan umum. Selanjutnya dalam khasanah hukum administrasi Indonesia memiliki arti layak, baik, atau patut. Secara epistemologi kata baik memiliki arti teratur, rapi, dan elok. Untuk kata layak memiliki arti pantas, patut, atau wajar. Sedangkan untuk kata patut memiliki arti layak, baik, pantas, senonoh.

Kata *bestuur* sering sekali mengajakn perdebatan tersendiri dilingkup para pakar hukum administrasi. Apabila kata tersebut diterjemahkan memiliki arti penyelenggaraan pemerintahan, pemerintahan, dan penyelenggaraan administrasi.¹² Jika kata *bestuur* diterjemahkan sebagai pemerintahan, maka pengertian tersebut dapat ilhami melalui dua pengertian, yaitu pengertian pemerintahan dalam arti fungsi organisasi yang berarti kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan. Pengertian pemerintahan dapat didefinisikan fungsi dalam hal ditempatkan hubungannya dengan fungsi-fungsi Lembaga negara lainnya, yakni fungsi

¹² S.F. Marbun, *Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, Cetakan Pertama, (FH UII Press:2014), Hal. 3.

peradilan dan fungsi perundang-undangan. Dengan begitu arti pemerintahan dalam pengertian sempit adalah keseluruhan kegiatan yang tidak termasuk dalam kegiatan perundang-undangan dan peradilan.¹³

2. Posisi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Tata

Hukum Indonesia

Pada awalnya kehadiran AUPB di Indonesia belum dibenarkan secara yuridis formal sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum formal. Waktu pengkajian Rancangan Undang-Undang (RUU) Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara di DPR, fraksi ABRI menyarankan supaya asas-asas umum pemerintahan yang baik dimasukkan sebagai salah satu alasan gugatan bagi keputusan pejabat/badan tata usaha negara, tetapi saran tersebut ditolak oleh pemerintah dengan alasan yang diberikan oleh Ismail Saleh, saat itu beliau menjabat sebagai Menteri Kehakiman yang merepresentasikan pemerintah. Alasan pemerintah tempo itu sebagai berikut:

“Kami berpendapat dalam praktek ketatanegaraan kita maupun dalam hukum Tata Usaha Negara yang berlaku di Indonesia kita tidak memiliki kriteria tentang Algemene beginselen van behoorlijk bestuur berasal dari Belanda. Sampai pada akhirnya kita mempunyai tradisi administrasi yang kuat menjalar seperti halnya di negara-negara Eropa Kontinental. Tradisi demikian bisa berkembang melalui yurisprudensi yang

¹³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Gadjah Mada University Press, Yogyakarta:1994) Hal 270.

akan memunculkan norma-norma. Secara umum prinsip dari hukum Tata Usaha Negara kita selalu berkaitan dengan aparatur pemerintahan yang berwibawa dan bersih yang konkritisasi normanya maupun pengertiannya masih sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui perkara-perkara yang konkrit”¹⁴

Tetapi tidak dituliskan AUPB dalam UU PTUN, tidak berarti eksistensinya tidak diakui sama sekali, dikarenakan AUPB ini diterapkan dalam praktik peradilan khususnya di PTUN. Dengan perkembangan zaman, waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas ini kemudian timbul dan memuat dalam suatu Undang-Undang, yaitu UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN).¹⁵ Perkembangan politik dan hukum menyematkan AUPB dalam Undang-Undang tidak berhenti pada UU Nomor 28 Tahun 1999.

Pada tahun 2014 selaku badan legislatif yaitu DPR-RI mengesahkan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara (Adpem) dalam pasal 5 menyatakan bahwa AUPB adalah asas dari Penyelenggaraan Administrasi Pemerintah. lalu pada pasal 8 dan pasal 6 menegaskan bahwa dalam melaksanakan kewenangannya pejabat pemerintah berdasarkan

¹⁴ Ismail Saleh, Jawaban Pemerintah Terhadap Pandangan Fraksi-fraksi di DPR Atas Rancangan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, disampaikan dalam sidang DPR Tanggal 20 Mei 1986. Dalam SF Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Pertama, Edisi Pertama, (Liberty Press, Yogyakarta, 2002) Hal. 80.

¹⁵ Moh. Mahfud MD dan SF Marbun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Liberty : Yogyakarta, 1987), Hal, 59.

AUPB. Bahkan pada pasal 7 menegaskan kembali bahwa pejabat pemerintah memiliki kewajiban mengetahui AUPB dan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintah wajib sesuai dengan AUPB. Secara rinci memiliki 8 asas dimasukkan dalam pasal 10 UU ini. Meskipun

dalam UU Administrasi Pemerintahan menyebutkan secara jelas, tetapi UU tersebut terbuka bagi AUPB lainnya yang diluar yang sudah disebutkan dalam UU tersebut, dengan memiliki syarat. Itu menjadikan dasar penilaian oleh hakim dan tertuang dalam putusan pengadilan yang berkuatan hukum tetap.¹⁶

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa AUPB harus dilihat sebagai norma hukum tidak tertulis, yang harus ditaati oleh pemerintah, meskipun pengertian dari AUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan, bahwa AUPB merupakan asas-asas hukum tidak tertulis, dari keadaan tertentu, dapat ditarik kesimpulan aturan-aturan hukum yang diterapkan.¹⁷ Sebenarnya AUPB dengan norma hukum tidak tertulis dapat memperlihatkan salah paham, sebab dalam konteks, ilmu hukum sudah diketahui bahwa antara asas dengan norm aitu terdapat perbedaan. Prinsip atau Asas adalah dasar pemikiran yang abstrak

¹⁶ S.F. Marbun, *Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, *Op.cit.* hal. 60.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Gadjah Mada University Press : Yogyakarta, 1994), Hal. 270.

dan umum, konsep atau ide, dan tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma merupakan aturan yang konkrit, penjabaran dari ide dan mempunyai aksi.¹⁸

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum modern mewajibkan setiap penyelenggara pemerintahan negara selalu berdasar atas

hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis. Hukum tidak tertulis dalam hukum administrasi Indonesia disebut dengan AUPB. Maka dari itu dalam Negara Hukum Indonesia perlu dikembangkan peran hukum administrasi Indonesia dan dirumuskan fungsi dari AUPB tersebut, baik fungsinya sebagai *Stimulans* dalam pembuatan Undang-Undang, sebagai kriteria gugatan, sebagai patokan bagi hukum peradilan administrasi maupun sebagai arahan bagi pelaksanaan wewenang pejabat/badan administrasi Indonesia.

3. Macam-macam Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik

Crince Le Roy mengemukakan sebelas asas umum pemerintahan yang baik didalam lapangan hukum administrasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan Belanda. Asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut dikemukakan oleh Crice Le Roy tersebut meliputi¹⁹:

- a. Asas Kepastian Hukum;
- b. Asas keseimbangan;
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan;

¹⁸ Ateng Syafrudin, *Asas-Asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah*, vide Paulis E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol segi hukum terhadap pemerintah*, (Citra Aditya Bakti : Bandung, 1993) Hal. 65.

¹⁹ Hotma P Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Op.cit, hlm. 158

- d. Asas bertindak cermat;
- e. Asas motivasi dalam setiap keputusan;
- f. Asas larangan mencampuradukan 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.

Kemudian awal mula yang ikut serta mengembangkan wacana tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia adalah Koentjoro Purbopranoto. Kita bisa lihat pada bukunya yang terbit tahun 1978 itu menjelaskan secara umum tiga belas macam asas yang termasuk dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik.²⁰ Didalam bukunya, Kuntjoro menambahkan dua asas yang membedakan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang ada di Belanda. Dua asas tersebut lahir dari proses pemikiran Kuntjoro terhadap situasi yang ada didalam Indonesia, yaitu asas penyelenggaraan kepentingan umum dan asas kebijaksanaan. Berikut macam-macam dan perincian atas asas umum pemerintahan yang baik:

- a. Asas Kepastian Hukum (*Principle of legal Security*)

²⁰ Kemudian awal mula yang turut serta mengembangkan wacana tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia adalah Koentjoro Purbopranoto. Kita bisa melihat pada bukunya yang terbit tahun 1978 itu menjelaskan secara umum tiga belas macam asas yang termasuk dalam AUPB.

Dalam banyak hal asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahnya untuk menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Artinya asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Dengan begitu demi kepastian hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya didalam proses peradilan.²¹

b. Asas Keseimbangan (*Principle of Proportionality*)

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki juga adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan seseorang sehingga memudahkan penerapannya didalam setiap kasus yang ada seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum. Artinya terhadap pelanggaran atau kealpaan serupa dilakukan orang yang berbeda akan dikenakan sanksi yang sama, sesuai dengan

²¹ SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Op.cit, hlm. 59-60; Lihat juga Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Op.cit, hlm. 245-264

kriteria yang ada didalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.²²

- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*Principle of equalitfy*)

Asas ini menghendaki agar badan pemerintah mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama. Walaupun, kemungkinan besar sangat sukar ditemui adanya kesamaan mutlak dalam dua atau lebih kasus, oleh karena itu Philipus Hadjon menerangkan bahwa asas ini memaksa pemerintah untuk menjalankan kebijakan. Pemerintah dapat pula menerapkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang pernah dikeluarkan pada kasus yang faktanya sama, akan tetapi bukan berarti dapat mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang salah atau keliru.²³

- d. Asas bertindak cermat (*Principle of carefulness*)

Asas ini menghendaki agar administrasi atau pemerintah bertindak cermat dalam menjalankan berbagai aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak menimbulkan suatu kerugian bagi warga negara. Apabila berkaitan dengan suatu tindakan pemerintah untuk

²² Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Adminstrasi Negara*, Op.cit., hlm 30

²³ *Ibid*, hlm. 31

mengeluarkan keputusan, maka pemerintah harus mempertimbangkan secara teliti dan cermat semua faktor dan keadaan yang berkaitan dengan materi keputusan, mendengar dan mempertimbangan alasan-alasan yang diajukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan juga harus mempertimbangkan akibat-akibat hukum yang muncul dari keputusan tata usaha negara tersebut.

Asas ini mengisyaratkan agar badan pemerintahan sebelum mengambil keputusan, meneliti terlebih dahulu semua fakta yang relevan dan memasukan juga semua kepentingan yang relevan dalam pertimbangannya. Bila fakta-fakta penting tersebut kurang diteliti, maka itu tidak cermat. Asas kecermatan membawa serta, bahwa badan pemerintah tidak boleh dengan mudah menyimpangi nasihat yang diberikan apalagi bila dalam panitia penasihat tersebut duduk ahli-ahli dalam bidang tertentu. Penyimpangan memang dibolehkan, tetapi mengharuskan memberikan alasan yang tepat dan kecermatan yang tinggi.²⁴

e. Asas Motivasi untuk setiap keputusan (*Principle of motivation*)

Asas motivasi merupakan salah satu asas penting dalam hukum administrasi negara, karena utamanya adalah mewujudkan suatu perbuatan pemerintah yang dituangkan dalam suatu bentuk keputusan. Setiap keputusan badan atau

²⁴ *Ibid*, hlm. 32

pejabat tata usaha negara yang dikeluarkan harus didasari dengan alasan dan alasannya harus jelas, benar, terang, objektif, dan adil. Motivasi perlu dimasukkan agar setiap orang dapat dengan mudah mengetahui alasan atau pertimbangan

dikeluarkannya keputusan tersebut, karena bagi pihak yang terkena langsung keputusan tersebut, sehingga mereka yang tidak puas dapat mengajukan keberatan atau banding dengan menggunakan alasan atau pertimbangan atau motivasi dikeluarkannya keputusan tersebut sebagai titik pangkal pembahasannya.

Jadi inti dari asas motivasi ialah ketika seseorang yang terkena keputusan dan dirugikan oleh keputusan tersebut berhak untuk mendapatkan alasan atau pertimbangannya.²⁵ Bagi Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, akan dengan mudah memberikan penilaiannya atas suatu keputusan yang disengketakan dengan membaca motivasinya.

Motivasi tersebut dicantumkan didalam bagian konsideransi atau bagian menimbang dalam setiap surat keputusan, karena dimasukkan sebagai bagian asas formal. Sebagaimana dikutip oleh Ateng Syarifudin, alasan-alasan yang dijadikan dasar (motivasi) bagi suatu keputusan dapat dibedakan menjadi:

²⁵ Ibid, hlm. 33

1. Ketetapan harus memiliki dasar fakta yang teguh;
2. Syarat bahwa suatu ketetapan harus diberi alasan;
3. Pemberian alasan harus cukup dapat mendukung.

f. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan (*Principle of non missue of competence*)

Setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas. Dengan wewenang yang diberikan itulah pemerintah melakukan tindakan-tindakan hukum dalam rangka melayani atau mengatur warga negara. Kewenangan pemerintah secara umum mencakup tiga hal; kewenangan dari segi material, kewenangan dari segi waktu, kewenangan dari segi wilayah. Seorang pejabat pemerintahan memiliki wewenang yang sudah ditetapkan didalam peraturan perundang-undangan baik dari segi materi, waktu, maupun wilayah. Aspek-aspek wewenang tersebut tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan didalam peraturan yang berlaku. Artinya asas ini tidak mencampur adukan kewenangan tersebut menghendaki agar pejabat tata usaha negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditetapkan didalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas. Dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN ada dua jenis

penyimpangan penggunaan wewenang, yaitu sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang.²⁶

g. Asas permainan yang layak (*Principle of fair play*)

Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberikan kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi. Asas ini memfokuskan pentingnya kejujuran dan keterbukaan didalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara. Adanya instansi banding akan terealisasinya asas ini, karena warga negara yang tidak puas terhadap putusan pengadilan tingkat pertama masih diberikan kemungkinan untuk mencari kebenaran dan keadilan, baik melalui instansi pemerintah yang lebih tinggi ataupun instansi lain yang mengeluarkan keputusan administrasi maupun melalui badan peradilan tata usaha negara yang lebih tinggi. Asas ini sangat penting karena ada perbedaan kedudukan antara pihak penggugat dengan tergugat. Pejabat selaku pihak tergugat secara politis memiliki kedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan kedudukan kedudukan penggugat. Selaku pihak yang lebih tinggi kedudukannya, tergugat akan lebih sukar untuk mengakui kesalahan atau kekeliruan yang dilakukannya karena

²⁶ *Ibid*, hlm. 34

hal ini berkaitan dengan kredibilitas dan harga diri pejabat negara yang bersangkutan. Instansi yang mengeluarkan keputusan tidak boleh menghalang-halangi seseorang yang berkepentingan untuk mendapatkan keputusan yang akan menguntungkan baginya. Bila seseorang yang terkena keputusan tersebut mengajukan banding administratif, lalu instansi yang menerbitkan keputusan tersebut berusaha menekan atau mempengaruhi instansi banding, maka keputusannya dapat dibatalkan karena bertentangan dengan *Asas Fair Play*.

Menurut Philipus Hadjon, sejak 1 Mei 1980 asas ini tidak lagi dipergunakan di Belanda, karena Belanda telah memiliki undang-undang keterbukaan pemerintah. Asas tersebut diangkat dari asas demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan yang menunjukkan bahwa asas demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan yang menunjukkan bahwa asas demokrasi tidak saja dilaksanakan melalui badan perwakilan rakyat, tetapi juga oleh setiap warga masyarakat sehubungan dengan tindak pemerintahan berupa keputusan. Dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan, asas keterbukaan semakin sangat penting terutama setelah bergemanya isu demokratisasi.²⁷

²⁷ *Ibid*, hlm. 35

- h. Asas keadilan dan kewajaran (*Principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*)

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas ini menuntut tindakan secara proporsional, seimbang, sesuai, dan selaras dengan hak setiap orang. Karena begitu setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindakannya harus selalu memperhatikan aspek keadilan. Sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku ditengah masyarakat, baik itu berkaitan dengan moral, adat-istiadat, agama, maupun nilai-nilai lainnya.

- i. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (*Principle of meeting raised expectation*)

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara. Karena itu, aparat pemerintahan harus memperhatikan asas ini karena jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah.²⁸

- j. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*Principle of undoing the consequences of an annulled decision*)

²⁸ *Ibid*, hlm. 35

Asas ini berkaitan dengan seorang pegawai yang dipecat dari pekerjaannya dengan suatu surat keputusan (beschikking). Seorang pegawai yang dipecat karena diduga melakukan kejahatan, ternyata pegawai yang bersangkutan tidak bersalah.

Hal itu berarti surat keputusan pemberhentian yang ditujukan kepada pegawai yang bersangkutan itu harus dianggap batal. Oleh karena itu, maka pegawai yang ternyata tidak bersalah tersebut harus dikembalikan lagi pada tempat pekerjaannya semula. Bahkan tidak hanya sekedar itu, tetapi juga harus diberi ganti rugi dan atau kompensasi serta harus direhabilitasi nama baiknya. Proses menempatkan kembali pada pekerjaan semula pemberian ganti rugi atau kompensasi, dan pemulihan nama baik merupakan cara-cara untuk meniadakan akibat keputusan yang batal atau tidak sah.²⁹

k. Asas Perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi
(*Principle of protecting the personal may of life*)

Asas ini menghendaki agar pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan juga tentunya hak kehidupan pribadi setiap warga negara, sebagai konsekuensi negara hukum demokrasi yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi warga negara. Dalam penerapannya asas ini harus pula dikaitkan dengan sistem kesusilaan, keyakinan,

²⁹ *Ibid*, hlm. 36

dan norma-norma yang dijunjung tinggi oleh masyarakat, atau sebagaimana disebutkan oleh Kuntjoro Purbopranoto, asas ini harus disesuaikan dengan pokok-pokok Pancasila dan UUD 1945.

l. Asas Kebijaksanaan (*Sapientia*)

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberikan kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan sebuah kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada suatu peraturan perundang-undangan formal. Karena peraturan perundang-undangan formal atau hukum tertulis itu selalu membawa cacat bawaan yang berupa tidak fleksibel dan tidak dapat menampung semua persoalan serta cepat ketinggalan zaman, sementara perkembangan masyarakat itu bergerak dengan cepat dan dinamis. Karena hal tersebut pemerintah bukan saja dituntut untuk berpandangan luas dan jauh serta mampu memperhitungkan akibat-akibat yang muncul dari tindakannya tersebut.³⁰

m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*Principle of Public Service*)

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yaitu kepentingan yang mencakup semua aspek

³⁰ *Ibid*, hlm. 36

kehidupan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi karena dianutnya konsepsi negara hukum modern (*welfare state*), yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggungjawab untuk mewujudkan sebuah kesejahteraan

umum warga negaranya. Pada dasarnya pemerintah dalam menjalankan berbagai kegiatan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas), akan tetapi karena kelemahan dan kekurangan asas legalitas, maka pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.³¹

Macam-macam asas-asas umum pemerintahan yang baik diatas ini termasuk dalam asas hukum tidak tertulis dan juga ada yang masuk dalam hukum tertulis (Undang-Undang). Dalam hukum positif Indonesia sebuah Peraturan perundang-undangan yang memasukan asas-asas umum pemerintahan yang baik ini masih langka, seperti UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Berikut adalah penjelasan mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik yang berada dalam hukum positif di Indonesia. Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia asas-asas itu

³¹ *Ibid*, hlm. 37

dimuat didalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan:³²

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. Keterbukaan;
- g. Kepentingan umum; dan
- h. Pelayanan yang baik.

Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, keajegan, kepatutan, dan keadilan didalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.³³

Dalam asas kemanfaatan ada beberapa manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang, yaitu:

- a. Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
- b. Kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat;
- c. Kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing;

³² Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

³³ Lihat penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- d. Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dengan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
- e. Kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat;
- f. Kepentingan generasi yang sekarang dengan kepentingan generasi mendatang;
- g. Kepentingan manusia dan ekosistemnya;
- h. Kepentingan pria dan wanita.

Sedangkan asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan atau Pejabat pemerintahan dalam menetapkan atau melakukan keputusan atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan atau pelaksanaan keputusan atau tindakan sehingga keputusan atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan atau tindakan tersebut ditetapkan atau dilakukan.

Asas tidak menyalahgunakan wewenang adalah asas yang mewajibkan setiap badan 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 tidak mencampuradukan kewenangan. Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses sebuah 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 aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dijelaskan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, Negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.³⁴

Huybers dalam buku Filsafat Hukum dan Lintasan Sejarah mendefinisikan kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang memiliki sebuah ciri-ciri tertentu antara lain menyangkut perlindungan hak-hak individu sebagai warga Negara dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan sarana politik dan pelayanan public. Sedangkan menurut pendapat John Salindeho, kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi *social*, politik, psikologis.³⁵ Gunanegara mengidentifikasi ada 6 (enam) syarat kepentingan umum yaitu dikuasai dan dimiliki oleh Negara; tidak boleh diprivatisasi; tidak untuk mencari keuntungan; untuk kepentingan lingkungan hidup; untuk

³⁴ Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

³⁵ John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, (Sinar Grafika : Jakarta, 1987), hlm. 40

tempat ibadah atau tempat suci lainnya; serta ditetapkan melalui undang-undang.³⁶

Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biasaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan



³⁶ Priska Yulita Raya, *Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam Mewujudkan Kemanfaatan Hukum bagi Masyarakat*, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2014