

Tinjauan tentang Ruang Lingkup dan Alat Ukur Tindak Pemerintahan yang Baik

Oleh : Bahder Johan Nasution

ABSTRACT

As executive institution a government is restricted by both written and unwritten regulations as bases in all actions. These regulations were used as standards to evaluate all government policies which are stipulated by the government. On the other sides, the government policies are also restricted by the authority derived from delegations, attributions, and mandates.

Kata kunci: *Hukum Tertulis, Hukum Tidak Tertulis, Alat Ukur, Tindak Pemerintahan yang baik*

I. PENDAHULUAN

Jika dilihat dari sudut pandang filsafat ilmu konsep pemerintahan yang baik bukanlah merupakan konsep hukum. Oleh karena itu tidak ada ukuran normatif tentang suatu pemerintahan yang baik. Dalam konsep hukum konsep pemerintahan yang baik sering dianalogikan sejajar dengan konsep *rechtmatig bestuur* atau *rechtmatigheid van bestuur*. Dalam konsep hukum di Indonesia belum terdapat istilah baku untuk menyebut *rechtmatig bestuur* atau *rechtmatigheid van bestuur*. Dalam literatur ilmu hukum dikenal beberapa konsep yang berkenaan dengan azas *rechtmatigheid* seperti *onrechtmatigheid* yang diartikan sebagai perbuatan

melanggar hukum dan sebagian masyarakat mengartikannya dengan pengertian melawan hukum¹. Konsep *onrechtmatigheid* dalam Hukum Administrasi Negara diartikan sebagai *tindakan sah*. Pengertian ini dapat dilihat dalam ketentuan pasal 53 ayat (1) UU No. 9 tahun 2004 jo. UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara), sedangkan *rechtmatigheid* diartikan sebagai *menurut hukum* ditemukan dalam penjelasan pasal 67 UU No. 9 Tahun 2004 jo. UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹ Hadjon, Philipus M., et.al. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. hal: 7.

Jika pengertian *rechtmatigheid* sebagaimana dikemukakan di atas dihubungkan dengan Peradilan Tata Usaha Negara maka pengertian tersebut tidak tepat dan tidak konsisten, sebab kenyataan menunjukkan bahwa dalam petitum suatu gugatan selalu dimuat rumusan yang menyatakan sebagai berikut: “bahwa agar Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat dinyatakan *tidak sah* dan bukan agar dinyatakan *tidak menurut hukum* sebagaimana dimaksud pasal 53 ayat (1) UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 1986. Dalam praktek seharusnya ketentuan ini dikaitkan dengan pasal 53 ayat (1) tersebut dengan mengartikan istilah *rechtmatigheid* sebagai keabsahan, sehingga *recht-matigheidstoetsing* dalam konsep Hukum Administrasi Negara mengandung arti sebagai *pengujian keabsahan*, dan pengertian *recht-matigheid van bestuur* diartikan sebagai *keabsahan dalam pemerintahan*.

Ruang lingkup keabsahan dalam pemerintahan di sini yang dimaksudkan adalah isi dan pembatasan-pembatasan hukum administrasi. Mengenai isi dan pembatasan hukum administrasi ini para sarjana bidang hukum administrasi tidak mencapai kata sepakat karena kesulitan menentukan objek yang diatur oleh hukum administrasi. Untuk mengukur luas bidang hukum

administrasi lazimnya orang berpangkal pada ajaran *Trias Politica*. Dalam salah bentuk teoritis dikenal dengan teori residu oleh Van Vollen Hoven yang menyatakan bahwa “segala yang tidak termasuk fungsi perundang-undangan (legislative) dan fungsi peradilan (yudisiil) ialah fungsi pemerintahan”.

Teori tersebut berkaitan erat dengan sejarah lahirnya hukum administrasi. Dilihat dari sejarahnya dapat disimpulkan bahwa hukum administrasi baru memperoleh bentuknya sejak terjadinya pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga kekuasaan, sehingga bidang hukum administrasi mengatur di luar kekuasaan legislatif dan yudisiil yang berarti tidak sekedar kekuasaan eksekutif, tetapi lebih luas dari itu karena menyangkut seluruh tindakan pemerintahan.

Di dalam literatur *rechtsstaat en Sturing* yang ditulis oleh Bevens dinyatakan bahwa kekuasaan pemerintah (*bestuur*) yang menjadi objek hukum administrasi adalah kekuasaan negara di luar kekuasaan legislatif dan yudisiil. Dalam konsep Belanda lebih dikenal dengan istilah *bestuur*. Konsep *bestuur* mengandung konsep *sturing* (*sturen*). Konsep *sturen* pada dasarnya mengandung unsur-unsur:

- 1) *Sturen* merupakan kegiatan kontiniu; kekuasaan pemerintah dalam menerbitkan izin mendirikan bangunan, misalnya, tidak

hanya berhenti setelah diterbitkannya izin tersebut, tetapi kekuasaan pemerintahan senantiasa mengawasi agar izin dimaksud digunakan dan ditaati.

- 2) *Sturen* berkaitan dengan penggunaan kekuasaan; konsep kekuasaan adalah konsep hukum publik. Sebagai konsep hukum publik, penggunaan kekuasaan harus dilandasi pada azas-azas negara hukum, azas-azas demokrasi, dan azas instrumental. Berkaitan dengan azas negara hukum adalah azas *wet en rechtmatigheid van bestuur*, azas demokrasi berkenaan dengan azas keterbukaan. Sedangkan yang berkaitan dengan azas instrumental sebagai hakekat Hukum Administrasi adalah azas efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pemerintahan.
- 3) *Sturen* meliputi bidang di luar legislatif dan yudisial; lapangan ini lebih luas dari sekedar lapangan eksekutif.

Sifat aktif pemerintah seperti yang digambarkan dalam konsep *sturen* dimaksudkan bahwa dalam bertindak tidak terbatas pada perbuatan keputusan atau pengaturan saja, tetapi juga harus aktif di dalam penegakannya. *Sturen* berkaitan dengan penggunaan kekuasaan, dan konsep kekuasaan adalah konsep hukum publik, maka penggunaan kekuasaan harus dilandaskan pada azas negara hukum, azas demokrasi, dan azas instrumental. Azas negara

hukum berkaitan dengan azas *wet en rechtmatig van bestuur*. Azas demokrasi berkaitan dengan azas keterbukaan dan tidak sekedar adanya badan perwakilan rakyat, tetapi juga memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berperan serta dalam pengambilan keputusan. Azas instrumental berkaitan dengan hakekat hukum administrasi sebagai instrumen. Dalam kaitan ini azas efektifitas (*doeltreffenheid*: hasil guna) dan efisiensi (*doelmatigheid*: daya guna) harus diperhatikan dalam pelaksanaan pemerintahan.

Kekuasaan pemerintahan tidak hanya sebagai kekuasaan terikat melalui prinsip *wetmatigheid* saja, tetapi dalam batas tertentu memiliki ruang diskresi tidak murni. Diskresi murni merupakan kebebasan untuk memutuskan secara mandiri. Sedangkan diskresi tidak murni adalah kebebasan untuk melakukan interpretasi terhadap ketentuan norma hukum yang samar-samar. Untuk menjangkau kekuasaan diskresi di beberapa negara dewasa ini dalam kaitan dengan *rechtmatigheid van bestuur* dikembangkan azas-azas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginsel van behoorlijk bestuur*) dalam penyelenggaraan pemerintahan². Apabila diasumsikan bahwa hukum administrasi adalah pemerintahan yang sah, maka azas keabsahan dalam pemerintahan memiliki tiga fungsi, yaitu:

² *Ibid*, hal: 32.

- 1) bagi aparat pemerintahan azas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuursnormen*);
- 2) bagi masyarakat azas keabsahan berfungsi sebagai alasan pengajuan gugatan terhadap tindak pemerintahan (*beroepsgronden*); dan
- 3) bagi lembaga peradilan (hakim) azas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsingsgronden*).

Berdasarkan ada apa yang diuraikan di atas dan azas keabsahan tindak pemerintahan sebagai norma dari prinsip *good governance*, maka dalam kajian ini persoalan dan ruang lingkup kajian yang relevan untuk dibahas adalah:

- 1) Norma pemerintahan sebagai alat ukur keabsahan tindak pemerintahan
- 2) Ruang lingkup keabsahn tindak pemerintahan

II. PEMBAHASAN

Norma Pemerintahan Sebagai Alat Ukur Keabsahan Tindak Pemerintahan.

Pada dasarnya terdapat dua alat ukur bagi keabsahan tindak pemerintahan, yaitu: 1) peraturan perundang-undangan sebagai aturan hukum tertulis dan 2) azas umum pemerintahan yang baik sebagai aturan hukum tidak tertulis. Tentang alat ukur pertama yang berbentuk

peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), maka dapat kita analisis dari ketentuan sebagaimana terdapat dalam pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 1986. sebagai suatu rumusan tentang alasan menggugat. Bagi pemerintah pertama-tama dibu-tuhkan suatu aturan sebagai norma tindak pemerintahan. Rumusan semacam itu merupakan norma umum Hukum Adminsitrase negara yang dalam perkembangannya di beberapa negara saat ini ditampung dalam suatu kodifikasi Hukum Administrasi Negara Umum.

Philipus M. Hadjon³ membagi hukum administrasi melalui hukum administrasi positif sebagai lapangan hukum adminitrasi khusus dan lapangan hukum administrasi umum. Lapangan hukum adminitrasi khusus dimaksudkan sebagai peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa, sedangkan lapangan hukum administrasi umum adalah peraturan-peraturan hukum yang tidak terikat pada suatu bidang tertentu dari kebijaksanaan penguasa. Dengan berkembangnya kekuasaan pemerintahan, dapat dilihat bahwa dalam berbagai urusan pemerintahan terjadi berbagai penumpukan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menjadikan pembentukan hukum administrasi harus dilakukan melalui berbagai sektor, sehingga

³ *Ibid*, hal: 32

hukum administrasi positif sebagian besar masih bersifat sektoral.

Hukum Administrasi dalam bentuknya yang demikian senantiasa merupakan *Hukum Administrasi Luar Biasa* atau *Hukum Administrasi khusus*. Untuk menelaah hukum administrasi khusus perlu diadakan penelitian hukum administrasi positif. Petunjuk yang dapat digunakan untuk itu adalah asumsi dalam koleksi hukum administrasi positif.

Bertitik tolak dari lapangan hukum administrasi sebagai hukum yang berada dalam lapangan *bestuur* dan *besturen*, Padmo Wahjono⁴ (1983: 183-185) mengelompokkan aturan hukum administrasi positif sebagai berikut:

- 1) Aturan pokok yang memuat garis-garis besar sebagai instruksi di bidang penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
- 2) Bidang tata hukum yang diasumsikan timbul atau tumbuh dari sistem perencanaan jangka tertentu, yaitu:
 - a. Aturan-aturan di bidang ekonomi
 - b. Aturan-aturan di bidang agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa
 - c. Aturan di bidang politik, aparatur pemerintah, hukum

⁴ Wahjono, Padmo. 1983. *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia. hal: 183-185

penerangan dan pers serta hubungan luar negeri

- 3) Bidang tata hukum yang dihubungkan dengan departemen yang mengasuhnya (*objecten van staatszorg*).

Di dalam perkembangannya dewasa ini terdapat suatu kecenderungan untuk mengembangkan hukum administrasi umum (*general administrative law*). Usaha ke arah itu dilakukan dengan menginventarisasi unsur-unsur umum dari hukum administrasi yang sebagian terbesar masih bersifat sektoral dan dijadikan sebagai bahan kodifikasi hukum administrasi umum. Perkembangan hukum administrasi umum pada mulanya hanya merupakan suatu perkembangan ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri yang kemudian berlanjut dengan diperkenalkannya peradilan administrasi negara. Perkembangan berikutnya timbul manakala pembuat undang-undang memutuskan untuk membentuk undang-undang dengan tujuan untuk menyelaraskan tindakan pemerintah untuk mengadakan pembuatan undang-undang hukum administrasi umum.

Ketentuan tentang kodifikasi hukum administrasi umum di Indonesia saat ini sifatnya adalah mutlak. Sifat mutlak ini timbul jika dikaitkan dengan perkembangan pemerintahan dan pembangunan, khususnya jika dikaitkan dengan kebutuhan untuk mengefektifkan

peradilan tata usaha negara. Dari uraian tersebut di atas dapat dipahami bahwa betapa pentingnya pengkajian tentang kodifikasi hukum administrasi umum dengan maksud untuk membangkitkan minat dalam menggalakan unsur-unsur umum hukum administrasi positif yang sebagian terbesar masih bersifat sektoral.

Ide Kodifikasi Hukum Administrasi Indonesia sebenarnya dapat dimasukkan dalam perencanaan jangka waktu tertentu yang kemudian secara bertahap dan terencana diupayakan dengan cara menyusun Kitab Undang-undang Hukum Administrasi Umum yang pada gilirannya akan memberi arti bagi pelaksanaan asas negara hukum yang diamanatkan oleh UUD 1945. Dilihat dari sudut pandang ilmu hukum apabila ide kodifikasi dapat diwujudkan maka hal tersebut sangat bermanfaat bagi perkembangan hukum administrasi negara.

Dilihat dari perkembangannya banyak negara yang sudah melakukan kodifikasi hukum administrasi seperti Swiss yang telah melakukan kodifikasi hukum umum pada tahun 1948, Swedia tahun 1972, Jerman yang telah melakukannya sebanyak tiga kali, yaitu tahun 1052, 1953, dan tahun 1976, dan Amerika Serikat pada tahun 1946. Di Belanda sendiri pemerintah kodifikasi Hukum Administrasi Umum dinyatakan dalam *Grondwet 1983*. Atas dasar itu secara bertahap telah disusun

rancangan kodifikasi yang pertama dan telah disahkan menjadi *wet* yang dikenal dengan nama *Algemene Wet Bestuursrecht* yang berlaku efektif sejak 1 Januari 1994.

Dilihat dari sudut pandang Hukum Administrasi Negara, maka dasar pemikiran melakukan kodifikasi hukum administrasi umum adalah:

- 1) mengusahakan keseragaman hukum administrasi;
- 2) mensistematisasi dan menyederhanakan aturan hukum di bidang hukum administrasi;
- 3) menginventarisasi perkembangan yang telah terjadi melalui putusan hakim peradilan administrasi, dan
- 4) membuat ketentuan yang melarang pengaturan secara khusus apabila hal itu seharusnya berlaku untuk semua sektor pemerintahan.

Jika di Belanda pembentukan kodifikasi hukum administrasi umum dilakukan atas perintah *Grondwet*, maka di Indonesia kebutuhan terhadap hukum administrasi dilakukan karena terdorong akan hal-hal yang menyangkut dengan prinsip bahwa kekuasaan pemerintahan bukanlah suatu kekuasaan yang tidak terbatas sehingga kodifikasi diharapkan dapat mewujudkan fungsi normatif dan fungsi instrumen hukum administrasi tentang norma pemerintahan. Lahirnya kodifikasi dapat menunjang pelaksanaan fungsi peradilan administrasi sebagai perlindungan hukum bagi rakyat dan dapat lebih mengefektifkan fungsi Pengadilan

Tata Usaha Negara yang telah terbentuk sejak tahun 1991 sebagai sebuah *Central Oversight Body*.

Dalam hukum positif Indonesia, keberadaan azas-azas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai alat ukur bagi keabsahan tindak pemerintahan. Jika diamati ketentuan pasal 53 ayat (2) UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan tegas menentukan bahwa azas-azas umum pemerintahan yang baik merupakan alat ukur dari tindak pemerintahan dan digunakan sebagai alasan untuk mengajukan gugatan apabila:

- 1) Keputusan tata usaha negara tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Keputusan tata usaha negara tersebut bertentangan dengan azas-azas umum yang pemerintahan yang baik.

Dengan merujuk kepada ketentuan Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), azas-azas umum pemerintahan yang baik sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 1986 yang terdiri atas 7 azas, yaitu:

- 1) Azas Kepastian Hukum;
- 2) Azas Tertib Penyelenggaraan Negara;
- 3) Azas Kepentingan Umum;

- 4) Azas Keterbukaan;
- 5) Azas Proporsionalitas;
- 6) Azas Profesionalitas; dan
- 7) Azas Akuntabilitas.

Dalam suatu tindak pemerintahan yang diterbitkan melalui keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara, apabila salah satu atau lebih dari azas-azas tersebut dilanggar maka akan berakibat timbulnya gugatan tata usaha negara bagi Pejabat atau badan yang menerbitkannya tersebut.

Jika ditinjau dari sudut pandang etimologi bahasa hukum maka pengertian *azas-azas umum pemerintahan yang baik* sebenarnya merupakan istilah yang kurang tepat dan dapat menimbulkan salah pengertian. Kata azas dapat memiliki beberapa arti, antara lain titik pangkal, dasar-dasar, atau aturan hukum fundamental. Pada kombinasi kalimat *azas umum pemerintahan yang baik*, yang sebenarnya dikembangkan oleh sistem peradilan sebagai aturan hukum yang mengikat dan diterapkan terhadap tindakan pemerintahan. Suatu tindakan hukum pemerintah dengan melahirkan keputusan yang bertentangan dengan azas ini diartikan sebagai bertentangan dengan aturan hukum. Meskipun kata *azas* mengandung pengertian yang samar-samar, namun kekuatan mengikatnya sama sekali tidak kabur atau samar, karena memiliki daya kerja atau kekuatan yang mengikat umum.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya istilah *pemerintahan*

yang baik senantiasa dihubungkan dengan tugas hakim, karena pengertian baik adalah pengertian yang sesuai dengan hukum. Istilah *azas umum pemerintahan yang baik* dimaksudkan sebagai aturan hukum yang tidak tertulis pada pemerintahan yang berdasarkan atas hukum. Oleh karena itu azas ini harus dipandang sebagai norma hukum tidak tertulis yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah dalam setiap tindakannya.

Tindakan untuk menyamakan azas-azas umum pemerintahan yang baik dengan norma hukum tidak tertulis dapat menimbulkan salah paham sebab antara *azas* dan *norma* terdapat perbedaan. *Azas* merupakan dasar pemikiran yang bersifat umum-abstrak, merupakan ide atau konsep, yang di dalamnya tidak terdapat sanksi. Sedangkan *norma* adalah aturan konkrit yang merupakan penjabaran ide dan memiliki sanksi. Fakta hukum terjadi dalam setiap tindak pemerintahan meskipun merupakan ide atau konsep, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak. Dalam beberapa hal *azas* muncul sebagai aturan hukum yang konkrit dan tertuang secara tersurat dalam pasal-pasal undang-undang serta memiliki sanksi-sanksi tertentu.

Norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat pada umumnya diartikan sebagai peraturan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur bagaimana manusia seyogya-

nya berbuat. Oleh karena itu pengertian *norma* (kaedah hukum) dalam arti sempit mencakup azas-azas hukum dan peraturan hukum konkrit. Sedangkan dalam arti luas norma adalah sistem hukum yang berhubungan satu sama lainnya⁵. Lebih lanjut disebutkan bahwa hukum merupakan sebagian dari kejiwaan manusia yang merupakan cita-cita yang hendak dicapai.

Dengan demikian azas-azas umum pemerintahan yang baik diartikan sebagai azas atau sistem hukum, maka azas ini dapat dimaknai sebagai azas hukum yang bahannya digali dan ditemukan dari unsur susila, didasarkan pada moral sebagai hukum riil, berkaitan erat dengan etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku⁶. Atas dasar ini maka sebagian dari azas-azas umum pemerintahan yang baik masih merupakan azas hukum dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaedah hukum.

Ruang Lingkup Keabsahan Tindak Pemerintahan

Untuk melihat dan mengkaji ruang lingkup dan batas-batas keabsahan

⁵ Marbun, S.F. 2001. "Eksistensi Azas-azas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dan menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia". *Disertasi*. Bandung: Universitas Padjadjaran.

⁶ Ridwan. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press. hal: 187.

tindak pemerintahan, terlebih dahulu dilakukan pengkajian tentang pengertian Hukum Administrasi Negara. Hal ini dimaksudkan karena tindak pemerintahan tersebut berada dalam ranah atau kajian Hukum Administrasi Negara. Berbagai kriteria, syarat-syarat, prosedur, dan kewenangan tindak pemerintahan dimaksud merupakan bagian dari kegiatan Hukum Administrasi Negara.

Dari segi istilah, pengertian *administrasi* dalam Ilmu Administrasi Negara meliputi seluruh kegiatan negara baik dalam lapangan legislatif maupun eksekutif dan yudisiil. Sedangkan apabila ditinjau dari sudut Hukum Administrasi Negara, pengertian istilah *administrasi* hanya terbatas pada lapangan *bestuur*, yaitu lapangan kegiatan negara di luar kegiatan legislatif dan yudisiil. Dengan demikian arti *administrasi* dalam Hukum Administrasi Negara berbeda pengertiannya dengan pengertian *administrasi* dalam Ilmu Administrasi Negara. Disamping itu *administrasi* negara merupakan cabang dari *administrasi* umum. Oleh karena itu dalam Ilmu Administrasi Negara, tambahan atribut *negara* bersifat mutlak yang berfungsi untuk membedakannya dari istilah *Administrasi Niaga*. Jadi untuk menambahkan atribut *negara* dalam konsep Hukum Administrasi tidak diperlukan lagi, karena istilah *administrasi* dalam Hukum Administrasi sudah mengan-

dung konotasi pemerintah atau negara⁷.

Kemudian apa sebenarnya yang dimaksudkan dengan Hukum Administrasi? Apakah hukum itu diletakkan untuk mengatur pemerintah atau hukum yang diletakkan oleh pemerintah untuk mengatur warga masyarakat?

Untuk lebih memahami secara lebih mendalam pengertian Hukum Administrasi ini, maka pertanyaan-pertanyaan di atas harus dijawab dengan sebaik-baiknya. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, terlebih dahulu harus dipahami definisi dan deskripsi hukum administrasi.

Utrecht mengawali deskripsi Hukum Administrasi dengan mengemukakan hal-hal yang berkaitan dengan:

- 1) Lapangan Hukum Administrasi, Hukum Administrasi Negara, Ilmu Pemerintahan, dan *Public Administration*;
- 2) Hukum Administrasi sebagai himpunan peraturan-peraturan istimewa
- 3) Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Usaha Negara, dan Sumber-sumber Hukum Administrasi Negara.

Menurut Utrecht⁸ Hukum Administrasi Negara (Hukum Peme-

⁷Satoto, Sukamto. 2005. *Pengaturan Eskistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*. Yogyakarta: Hanggar Kreator. hal: 3.

rintahan) berfungsi menguji hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat administrasi negara dalam melakukan tugas mereka yang khusus. Selanjutnya dikemukakan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara. Bagian lapangan pekerjaan administrasi negara itu diatur oleh Hukum Tata Negara, Hukum Privat, dan lain-lain. Jadi pengertian Hukum Administrasi Negara dan pengertian *hukum yang mengatur pekerjaan administrasi negara* tidak identik.

Dengan mengemukakan teori *Trias Politica* dari Montesquieu, Utrecht⁹ merumuskan bahwa yang dimaksud dengan Administrasi Negara adalah gabungan jabatan-jabatan dari alat administrasi negara yang berada di bawah pemerintahan untuk melakukan sebagian pekerjaan atau tugas pemerintah yang bukan merupakan tugas dari badan-badan pengadilan, badan legislatif, dan badan-badan pemerintah dari persekutuan hukum yang lebih rendah, yaitu badan-badan pemerintahan dari persekutuan hukum daerah swatantra dan daerah istimewa, yang masing-masing diberi kekua-

saan memerintah sendiri daerahnya.

Mengacu pada definisi dan deskripsi sebagaimana dikemukakan oleh Utrecht tersebut dapat dipahami adanya tiga fungsi Hukum Administrasi, yaitu fungsi normatif, fungsi instrumental, dan fungsi jaminan. Deskripsi tersebut menggambarkan bahwa hukum Administrasi meliputi: 1) pengaturan sarana bagi pemerintah untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, 2) pengaturan cara-cara partisipasi warga masyarakat dalam proses pengaturan dan pengendalian dan perlindungan hukum, dan 3) penetapan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik. Dengan demikian pemahaman tentang konsep Hukum Administrasi terdiri atas unsur-unsur utama: 1) hukum tentang kekuasaan memerintah yang sekaligus dikaitkan dengan hukum tentang peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan, 2) hukum tentang organisasi pemerintahan, dan 3) hukum tentang perlindungan hukum bagi rakyat. Berdasarkan deskripsi hukum Administrasi di atas maka ruang lingkup keabsahan tindak pemerintahan dapat dirumuskan dan atau dibatasi dengan tugas-tugas pemerintahan yang menjadi bagian dari kewenangan, prosedur, dan substansi.

Perihal yang menyangkut dengan kewenangan dalam tindak pemerintahan adalah bahwa dalam setiap tindak pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewe-

⁸Utrecht. 1962. Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia. Jakarta: Ichtiar.

⁹*Ibid*

nangan yang sah. Kewenangan ini diperoleh melalui tiga sumber, yaitu *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*. Kewenangan atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintahan baru.

Sedangkan dalam kewenangan delegasi terjadi pelimpahan, penyerahan, atau pengalihan wewenang yang telah ada oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang telah mempunyai kewenangan atributif kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lainnya. Jadi, delegasi selalu didahului oleh kewenangan atribusi yang kemudian dilimpahkan kepada lembaga lain.

Sebaliknya kewenangan yang bersumber dari mandat, dalam hal ini tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru atau pelimpahan wewenang dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang satu kepada yang lain. Artinya tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang ada, yang terjadi hanya hubungan intern¹⁰. Ketentuan pasal 1 angka 2 UU No.9 Tahun 2004 jo UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) menegaskan bahwa: “Badan

Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Rumusan “berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku” dalam pasal tersebut mengandung makna untuk keabsahan (dasar legalitas) dari setiap perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh Badan-badan atau para Pejabat Tata Usaha Negara. Selain itu ia juga menunjukkan bahwa hanya peraturan perundang-undangan yang berlaku saja yang merupakan sumber lahirnya atau berasalnya wewenang pemerintahan yang dimiliki oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Tentang bagaimana Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu memperoleh wewenang untuk melaksanakan pemerintahan tersebut dapat diamati dari sudut prosedur dan substansi pemberian wewenang. Dalam hal ini perlu dipahami bahwa azas umum prosedur bertumpu pada tiga landasan utama Hukum Administrasi, yaitu:

- 1) Azas negara Hukum,
- 2) Azas Demokrasi, dan
- 3) Azas Instrumental

Azas negara hukum dalam prosedur utamanya berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar. Setiap keputusan tata usaha negara harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan dan azas-azas umum pemerintahan yang baik sebagai landasan terhadap perlindungan hak-hak azasi manusia. Sementara azas demokrasi dalam prosedur berkenaan

¹⁰Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-undang Tata Usaha Peradilan Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. hal: 92

dengan azas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Azas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu rencana tindak pemerintahan. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan. Disamping itu azas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk mengumumkan setiap keputusan pemerintah. Sedangkan azas instrumental dalam prosedur meliputi azas efisiensi dan azas efektifitas. Dewasa ini masih banyak prosedur di bidang pemerintahan yang masih belum berdaya guna dan berhasil guna. Dalam hubungan itu deregulasi di bidang pemerintahan khususnya menyangkut prosedur pemerintahan masih sangat dibutuhkan.

Dari sudut pengkajian substansi, pemahaman terhadap hal ini harus dilihat bahwa kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dibatasi secara substansial. Sebagai contoh wewenang menetapkan keputusan pengangkatan seseorang sebagai anggota Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah (Panwas Pilkada) dibatasi oleh aturan hukum yang berlaku, yaitu pasal 57 ayat (7) UUU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan ketentuan pasal 107 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian aspek substansial menyangkut tentang *apa* dan *untuk apa*. Cacat substansial yang menyangkut *apa* merupakan tindakan sewenang-wenang. Sedangkan cacat substansial menyangkut *untuk apa* merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang. Hal-hal yang dikemukakan di atas adalah menyangkut tentang batas-batas atau ruang lingkup tindak pemerintahan

III. PENUTUP

Berasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya dapat ditarik kesimpulan bahwa alat ukur tindak pemerintahan terdiri dari aturan perundang-undangan atau aturan hukum tertulis dan azas-azas umum pemerintahan yang baik yang merupakan aturan hukum yang tidak tertulis. Peraturan perundang-undangan sebagai aturan hukum tertulis sebagian terbesar masih bersifat sektoral dan belum terkodifikasi. Azas-azas umum pemerintahan yang baik merupakan norma atau kaedah yang tidak tertulis yang harus dijadikan sebagai dasar dalam setiap tindak pemerintahan. Sedangkan ruang lingkup atau batas-batas keabsahan tindak pemerintahan meliputi kewenangan yang bersumber pada atribusi, delegasi, dan mandat.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Hadjon, Philipus M., et.al. 1994. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-undang Tata Usaha Peradilan Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Marbun, S.F. 2001. "Eksistensi Azas-azas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dan menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia". *Disertasi*. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Ridwan. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- Satoto, Sukamto. 2005. *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*. Yogyakarta: Hanggar Kreator.
- Utrecht. 1962. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar.
- Wahjono, Padmo. 1983. *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.