

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Gagalnya konsep *legal state* atau negara penjaga malam, melahirkan konsep baru yang populer dengan sebutan negara kesejahteraan atau *welfare state*. Semula dalam konsepsi *legal state* terdapat prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peranan negara dan pemerintahan. Pembatasan pembatasan tersebut meliputi bidang politik dengan adagiumnya yang populer yaitu *theleast government is the best government* dan terdapat prinsip *laissez fare*, *laissez aller*.<sup>1</sup> Dalam bidang ekonomi negara dilarang untuk mencampuri urusan perekonomian masyarakat (*staatsbemoeienis*).<sup>2</sup> Konsep negara penjaga malam ini disokong oleh dua pemikir besar, yaitu Imanuel Kant dan Fichte, yang menyatakan larangan keras bagi negara untuk ikut campur dalam dalam urusan sosial dan ekonomi. Mereka mempertahankan sepenuhnya pemisahan antara negara dan masyarakat. Lebih lanjut Utrech berkomentar bahwa dalam negara seperti itu, tugas negara hanya membuat dan mempertahankan hukum, atau dengan kata lain hanya menjaga keamanan dalam arti sempit (keamanan senjata).<sup>3</sup> Atas pembatasan-pembatasan ini akhirnya pemerintah menjadi pasif dan karenanya disebut sebagai negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*). Akibat dari negara yang pasif akhirnya

---

<sup>1</sup> Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi negara*, edisi revisi, cetakan ke-6 Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm. 14.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Utrech, 1986, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Surabaya, Pustaka Tinta Mas, hlm. 26.

melahirkan kesenjangan sosial, disparitas ekonomi kelas atas dan kelas bawah yang puncaknya melahirkan krisis sosial dan gagalnya perkembangan negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*).

Gagalnya negara penjaga malam pada akhirnya melahirkan kontra pemikiran atas prinsip-prinsip yang dianut oleh negara penjaga malam. Apabila dalam konsep negara penjaga malam, posisi pemerintah atau negara pasif, maka dalam konsepsi baru selanjutnya masyarakat menghendaki agar negara ikut terlibat dalam urusan kesejahteraan sosial disamping tugas untuk menjaga ketertiban. Konsep ini selanjutnya dikenal dengan konsep negara kesejahteraan atau *welfare state*. Ajaran *welfare state* lahir di eropa barat pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Dalam gagasan *welfare state* ini lapangan pekerjaan pemerintah menjadi sangat luas.<sup>4</sup>

Lapangan pekerjaan pemerintahan dalam konsep *welfare state* praktis juga berimplikasi pada wewenang (*authority*) yang dipegang oleh pemerintah menjadi sangat besar. Belum lagi kewenangan yang besar tersebut berhubungan dengan kepentingan masyarakat, yang apabila disalahgunakan akan menimbulkan kerugian terhadap masyarakat. Terhadap potensi penyalahgunaan kekuasaan/wewenang ini masih relevan untuk mengutip Lord Acton, yang mengatakan *power tends to corrupt, absolut power, corrupt absolutely*. Atas kekhawatiran tersebut akhirnya pada tahun 1946 di Belanda dibentuk sebuah komisi yang diketuai oleh De Monchy, Komisi ini selanjutnya disebut dengan Komisi de Monchy. Pada tahun 1950 Komisi De

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 27.

Monchy kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *verhoogde rechtsbescherming* dalam bentuk *algemene beginselen van behorlijk bestuur* (ABBB). Akan tetapi hasil tersebut ditolak oleh pemerintah dan akhirnya komisi pun dibubarkan dan dibentuk komisi yang baru yang bernama Komisi Van De Greenten, yang pada akhirnya bernasib sama dengan Komisi De Monchy.<sup>5</sup> Dalam perkembangan selanjutnya hasil kajian yang dilakukan oleh Komisi de Monchy ini dipergunakan oleh Rad van state dalam perkara perkara administrasi di Netherland yang seiring dengan berjalannya waktu pada akhirnya diterima dan diakui dalam berbagai peraturan administrasi Netherland.

Adapun hal yang berhubungan dengan proteksi terhadap hak-hak individu atau masyarakat yang dapat dirugikan oleh pemerintah, AAUPB juga erat kaitannya dengan prinsip *good governance* yang juga muncul untuk meningkatkan pelayanan dan kinerja aparat pemerintahan. Kompleksitas dalam urusan pemerintahan serta tuntutan agar aparat pemerintah bekerja dengan baik, akhirnya juga ikut mendorong penguatan kehadiran AAUPB baik sebagai *internal guidance* bagi para pejabat administratif maupun sebagai *external control mechanism* khususnya bagi masyarakat yang dirugikan karena tindakan administrasi pemerintahan.

Eksistensi AAUPB di Indonesia pada awal perkembangannya juga tidak mendapat sambutan yang baik. Pada saat pembahasan RUU PTUN di DPR, AAUPB telah diusulkan oleh fraksi ABRI, tetapi pada saat itu ditolak

---

<sup>5</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 233.

oleh pemerintah dengan alasan bahwa belum adanya suatu kriteria tentang AAUPB dalam hukum tata usaha negara di Indonesia, belum lagi kita belum mengenal tradisi administrasi yang kuat seperti di negara-negara eropa kontinental.<sup>6</sup> Meskipun demikian AAUPB diakui dan dipraktikkan oleh pengadilan. Seiring berjalannya waktu, muncul pengaturan mengenai AAUPB dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari KKN. Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara akhirnya mengakui AAUPB dapat menjadi dasar alasan mengajukan gugatan ke PTUN. Lebih lanjut rincian mengenai AAUPB tersebut diatur dalam penjelasan Pasal 53 ayat 2 huruf b.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan, AAUPB secara resmi dinormatiskan. Apabila dicermati AAUPB dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 sebagian besar berbeda dengan AAUPB dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari KKN dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Belum lagi jika dikomparasikan AAUPB menurut para ahli, maka perbedaan-perbedaannya akan lebih variatif. Positivisasi AAUPB atau menjadikan AAUPB sebagai sumber hukum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 masih menyisakan

---

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm. 240.

sejumlah tanda tanya bagi AAUPB yang diakui dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, apakah pengaturan AAUPB dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 secara otomatis mengesampingkan AAUPB dalam kedua Undang-Undang sebelumnya, ataukah secara mutatis mutandis tetap berlaku dan saling melengkapi (komplementer).

Jika dibaca secara cermat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Pasal 10 ayat (2) berbunyi “Asas-asas umum lainnya diluar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap<sup>7</sup>. Dalam penjelasannya disebutkan “Yang dimaksud dengan “asas-asas umum lainnya di luar AUPB” adalah asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan TUN yang tidak banding, atau putusan pengadilan tinggi TUN yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung”.<sup>8</sup> Mencermati penjelasan diatas, penulis menangkap pesan prinsip preseden di dalamnya, bahwa AAUPB yang diluar ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU No 30 Tahun 2014 dapat digunakan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim. Jadi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang dikembangkan oleh para ahli yang tidak diakomodir Undang-Undang Administasi Pemerintahan belum dapat dijadikan landasan jika belum pernah dimuat dalam putusan pengadilan.

---

<sup>7</sup> Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>8</sup> Penjelasan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Tulisan ini pada dasarnya bermaksud mencoba menguraikan positivisasi (proses menjadikan sebagai sumber hukum) Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik setelah dimasukkannya dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, beserta implikasinya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam penggunaan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik serta sebagai dasar alasan mengajukan gugatan terhadap pejabat TUN ke PTUN. Maksud dari mencermati implikasi atas positivisasi tersebut adalah mengurai kemungkinan dampak yang akan terjadi dalam praktik penyelenggaraan administrasi negara, sekaligus pengujian KTUN di Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan dimasukkannya AAUPB dalam rumusan norma Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

## **B. Rumusan Masalah**

Untuk memperjelas fokus bahasan dalam tulisan ini, maka penulis akan melakukan pembatasan permasalahan. Dengan demikian penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

Bagaimanakah implikasi atas positivisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada pokok permasalahan tersebut diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

Untuk mengetahui dan mengkaji implikasi positivisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis

Memberikan kontribusi keilmuan kepada ilmu hukum khususnya pada cabang ilmu Hukum Administrasi Negara yang berhubungan dengan positivisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

##### 2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis bagi pemerintah khususnya pada pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan agar pemerintah dalam menjalankan atau menyelenggarakan pemerintahan dapat merujuk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Manfaat praktis bagi masyarakat yaitu memberikan pengetahuan yang jelas mengenai implikasi positivisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga masyarakat dapat menjadi alat kontrol langsung jalannya pemerintahan yang baik di Indonesia.