

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)

1. Pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Menurut W. J. S. Poerwadarminta, pengertian asas adalah: (1) Dasar, alas, pondamen; misalnya: batu yang baik untuk asas rumah; (2) Sesuatu kebenaran yang menjadi pokok atau tumpuan berpikir (berpendapat dan sebagainya); misalnya: bertentangan dengan asas-asas hukum pidana, pada dasarnya saya setuju dengan usul saudara; (3) Cita-cita yang menjadi dasar (perkumpulan, negara dan sebagainya); misalnya; membicarakan asas tujuan perserikatan. ⁱmembicarakan asas tujuan perserikatan.⁷⁸

Rumusan lain dari asas itu sendiri, menurut C.W. Paton adalah: “*A principle is the broad reason, which lies at the base of a rule of law*” (Asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan yang mendasari adanya suatu norma hukum).⁷⁹Dalam kepustakaan hukum Belanda, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dikenal dengan sebutan *Algemene Beginselen van Behoorlijke Bestuur* (ABBB). Di Perancis disebut dengan *Les Principaux Generaux du Droit Coutumier*

⁷⁸ W.J.S. Poerdarminta, 2002, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka, hlm. 60-61.

⁷⁹ Mahadi, 2003, *Falsafah Hukum: Suatu Pengantar*, Bandung, Alumni, hlm. 122.

Publique. Di Belgia disebut dengan *Aglemene Rechtsbeginselen*.⁸⁰ Di Inggris dikenal dengan *The Principal of Natural Justice*.

Di Jerman dikenal sebagai *Verfassung Prinzipien*. Di Indonesia dikenal dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Dalam perkembangan selanjutnya kita juga mendengar sebutan *the general principles of good administration*. Olden Bidara mengutip pandangan dari F.H. Van der Burg dan G.J.M. Cartigny, mengemukakan bahwa AAUPB adalah “asas-asas hukum tidak tertulis yang harus diperhatikan oleh badan atau pejabat administrasi negara dalam melakukan tindakan hukum yang akan dinilai kemudian oleh hakim administrasi”.⁸¹

Ridwan HR memberikan penjelasan tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai berikut bahwa Pemahaman mengenai AAUPB tidak hanya dapat dilihat dari segi kebahasaan saja namun juga dari segi sejarahnya, karena asas ini timbul dari sejarah juga. Dengan bersandar pada kedua konteks ini, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang layak, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan, adil,

⁸⁰ SF Marbun, 2014, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak*, Cetakan Pertama Yogyakarta, FH UII Press, hlm.1.

⁸¹ Olden Bidara, 1994, “Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Teori Dan Praktek Pemerintahan, Dalam Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)”, Penyusun Paulus Effendie Lotulung, Bandung, Citra Aditya Bhakti, hlm. 80.

terhormat, bebas dari kedzaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang.⁸²

Berbeda dari pemahaman sebelumnya, Jazim Hamidi memberi pengertian tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), antara lain:

- a. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum Administrasi Negara;
- b. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan atau *beschikking*) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;
- c. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat;
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif.⁸³

Berbeda dengan Jazim Hamidi, SF Marbun mengemukakan bahwa AAUPB sebagai hukum tidak tertulis bukanlah etika atau moral, akan tetapi lebih merupakan hukum tidak tertulis yang mempunyai kekuatan

⁸² Ridwan HR, *Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm.234.

⁸³ Nomensen Sinamo, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara, hlm. 142.

mengikat dan sanksi yang dapat dipaksakan.⁸⁴ Pendapat yang serupa juga dikuatkan oleh Ridwan HR, yang mengemukakan bahwa AAUPB bukanlah keenderungan etik atau moral tapi hukum yang tidak tertulis.

Istilah *Algemene Beginselen van Behoorlijke Bestuur* (ABBB) dilihat dari kelahirannya adalah dalam rangka meningkatkan perlindungan hukum (*verhoogde rechtsbescherming*) rakyat dari tindakan pemerintah, yang selanjutnya berkembang dan diterapkan dilingkungan peradilan untuk menguji (*toetsingsgrond*) tindakan pemerintah yang bersifat keputusan (*beschikking*) namun kemudian AAUPB diakui sebagai prinsip yang dijadikan pedoman bagi pemerintah dalam menjalankan tugas pemerintahan, yang diakui dan ditempatkan sebagai hukum tidak tertulis.⁸⁵

Dalam berbagai undang-undang yang mengatur mengenai peradilan administrasi di Nederland, AAUPB disebut sebagai dasar banding atau pengujian Pasal 8 ayat (1) dibawah *wet AROB/Administrative Rechtspraak Overheidsbeschikkingen*.⁸⁶ Dalam perkembangan selanjutnya di negeri Belanda AAUPB kemudian mendapatkan tempat dan diakui sebagai hukum tidak tertulis, yang senantiasa ditaati oleh pemerintah. Selain itu AAUPB dapat juga disebut sebagai asas-asas hukum tidak tertulis, dimana dalam keadaan-keadaan tertentu dapat dijadikan sebagai acuan untuk menggali hukum-hukum tertentu.⁸⁷ Jazim

⁸⁴ SF. Marbun., *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak*, *Op.Cit* hal 7 Lihat pula Ridwan HR, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Adminitrasi dan Peradilan Admintrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm.55

⁸⁵ *Ibid.* hlm.56.

⁸⁶ Philipus M. Hadjon, et. al., *Op. Cit.*, hlm.270.

⁸⁷ *Ibid.*

Hamidi mengemukakan bahwa sebagian besar AAUPB masih merupakan hukum yang tidak tertulis.⁸⁸ Para pakar Hukum Administrasi negara seperti H.D van Wijk/Willem Koninjenbelt dan J.B.J.M TEN Berge menyatakan bahwa kedudukan AAUPB adalah sebagai hukum yang tidak tertulis.⁸⁹ Philipus M. Hajon berpendapat bahwa AAUPB harus dipandang sebagai norma hukum yang tidak tertulis.⁹⁰

2. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai Asas Hukum

SF Marbun yang mengutip pendapat H.D. Van Wijk, mengemukakan bahwa AAUPB mengandung dua unsur penting, yaitu: pertama, asas-asas tersebut mengandung asas-asas yang sifatnya etis normatif. Kedua, asas-asas tersebut mengandung asas-asas yang sifatnya menjelaskan.⁹¹ AAUPB bersifat etis normatif maksudnya adalah AAUPB tersebut dapat digunakan sebagai petunjuk untuk melengkapi suatu sifat penting yang mengandung berbagai pengertian hukum seperti asas persamaan, asas kepastian hukum dan lain-lain. Asas etis normatif adalah asas yang memandu kadar etis dalam tindakan hukum administrasi. AAUPB bersifat menjelaskan yaitu, AAUPB tersebut bersifat memberi penjelasan terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan.⁹²

Dikemukakan oleh S.F.Marbun bahwa sebenarnya AAUPB dengan norma hukum tidak tertulis dapat menimbulkan salah paham sebab dalam konteks ilmu hukum telah dikenal bahwa antara “asas” dengan “norma”

⁸⁸ Ridwan HR, *Hukum Adminitrasi Negara, Op. Cit.*, hlm.238.

⁸⁹ *Ibid*, hlm.237.

⁹⁰ Philipus M. Hadjon et. a.l., *Loc.Cit.*

⁹¹ SF Marbun, *Asas-Asas Umum...Op. Cit.*, hlm.6.

⁹² *Ibid*.

itu terdapat perbedaan. Asas atau prinsip merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, ide atau konsep, dan tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma adalah aturan yang konkret, penjabaran dari ide, dan mempunyai sanksi.⁹³

Sejalan dengan pendapat tersebut diatas, ternyata baik Jue maupun Van Wijk juga memiliki pendapat yang sama bahwa AAUPB sebagai asas hukum, menurut sifatnya dapat diterima sebagai norma hukum umum yang berlaku atau samar-samar dengan dengan fungsi yang luar biasa yang bersikan keterangan dan keadilan dari norma-norma hukum yang lebih konkrit. Meskipun demikian diantara keseluruhan norma hukum tersebut masih dapat dibedakan antara norma dengan ciri-ciri asas dan norma dengan ciri-ciri peraturan hukum. Akan tetapi perbedaan atau kualifikasi AAUPB sebagai asas hukum atau peraturan hukum ataukah bersifat etis, hanya penting dari segi akademis, sedangkan dari segi praktek penyelenggaraan pemerintahan, adanya perbedaan atau kualifikasi asas tersebut tidaklah penting.⁹⁴

AAUPB seolah-olah sering tidak tertulis, karena norma-norma hukum yang diimplikasikan oleh asas tersebut juga muncul sebagai norma yang tertulis, misalnya dengan adanya tuntutan formal dari AAUPB, seperti kewajiban mendengar, motivasi dan sebagainya.⁹⁵ Demikian juga tuntutan material seperti, larangan menyalahgunakan wewenang

⁹³ S.F Marbun, 2001, "Pembentukan, Pemberlakuan, dan Penerapan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih di Indonesia", Disertasi, Bandung, Universitas Padjadjaran, hlm. 72 (*unpublished*)

⁹⁴ SF Marbun., *Asas-Asas Umum, Loc. Cit.*

⁹⁵ *Ibid.*, hlm.6-7.

(*detournement de pouvoir*), sehingga sejumlah asas telah dimuat menjadi norma hukum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, bahkan dalam hukum administrasi semakin kuat tuntutan agar sejumlah norma hukum dari asas tersebut dilakukan kodifikasi.⁹⁶ Sementara itu Hirsch Ballin mengemukakan bahwa AAUPB tidak hanya sebagai asas-asas tetapi juga merupakan peraturan hukum.⁹⁷

3. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik bukan Kecenderungan Etis Atau Moral

AAUPB bukan merupakan kecenderungan etis dan bukan pula merupakan kecenderungan moral bagi pejabat administrasi yang menjalankan roda pemerintahan. Untuk menguatkan pendapatnya tentang itu, S.F Marbun, yang merujuk pada pendapat H.L.A. Hart yang membedakan antara peraturan hukum dan peraturan moral sebagai berikut: 1) peraturan hukum mewajibkan seseorang untuk mengikutinya dan 2) pelanggaran terhadap peraturan hukum dapat diperkirakan bilamana orang tersebut telah bertindak dengan iktikad baik, serta peraturan hukum merupakan bagian dari suatu kompleks peraturan moral tidak membutuhkan hubungan yang dapat menimbulkan akibat karena mereka dengan sendirinya akan patuh.⁹⁸ Disamping H.L.A Hart, SF Marbun juga mengutip pendapat P. Nicolai, yaitu:⁹⁹

⁹⁶ *Ibid.*, hlm.7.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ SF Marbun., *Asas-Asas Umum...*, *Op. Cit.*, hlm.12.

⁹⁹⁹⁹ *Ibid.*, hlm.13.

- a. Peradilan dan hukum administrasi belanda telah membuktikan adanya pencarian dan perumusan yang harus diperhatikan oleh administrasi negara untuk memerintah dengan layak;
- b. Badan pembentuk undang-undang belanda telah menyatakan hakim berwenang membatalkan suatu keputusan apabila bertentangan dengan AAUPB;
- c. *Centrale Raad van beroep* sebagai hakim pegawai negeri bahkan telah pula menyarankan agar AAUPB dapat diterapkan sebagai peraturan;
- d. AAUPB akan lebih baik lagi jika badan pemerintahan mengorientasikan dirinya pada norma-norma yang terdapat dalam AAUPB.

4. Fungsi dan Arti Penting Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Ridwan HR, mengemukakan fungsi dan arti penting AAUPB sebagai berikut:¹⁰⁰

- a. Bagi Administrasi Negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat suamir, samar atau tidak jelas;
- b. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986;
- c. Bagi hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat TUN;

¹⁰⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi...*, Op. Cit., hlm. 239.

- d. Kecuali itu, AAUPB tersebut juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.

Hampir serupa dengan Ridwan HR, SF Marbun mengemukakan empat fungsi AAUPB, yaitu:¹⁰¹

- a. Fungsi AAUPB dalam pembuatan Undang-Undang;

Disini AAUPB berfungsi sebagai stimulus bagi pembentukan undang-undang yang mempunyai arti yang sangat penting dan strategis, sebab dengan dicantumkannya AAUPB akan mengalir wewenang yang dapat menjadi arahan bagi pejabat TUN dalam melaksanakan wewenangnya, utamanya dalam menggunakan kewenangan bebasnya (*vrij berstuur*).

- b. Fungsi AAUPB bagi kriteria gugatan

Fungsi ini berkaitan dengan penjabaran atau penurunan AAUPB dalam Undang-Undang. Artinya hanya dengan dicantumkan dalam UU AAUPB selanjutnya dapat digunakan sebagai dasar pembandingan pada setiap tingkatan termaksud peradilan.

- c. Fungsi AAUPB bagi hakim peradilan adminitrasi

Disini AAUPB dapat menjadi patokan bagi hakim PTUN untuk membatalkan suatu ketetapan yang dikeluarkan pejabat adminitrasi.

- d. Fungsi AAUPB bagi pelaksanaan wewenang pejabat administrasi

Dengan AAUPB pejabat adminitrasi dapat mengotrol penggunaan wewenang sehingga dapat pula memberikan perlindungan hukum. Hal

¹⁰¹ SF. Marbun., *Asas-Asas Umum...*, *Op. Cit*, hlm.52-67.

ini juga dapat dikaitkan dengan *vrij berstur* yang dimiliki oleh pejabat administrasi, maka melalui AAUPB itulah dapat diukur penggunaan kewenangan tersebut.

5. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Wet Arob

Paling sedikit ada 7 AAUPB yang sudah memiliki tempat yang jelas di Belanda, yang diatur dalam wet AROB, antara lain:¹⁰²

- a. Asas persamaan, yaitu hal-hal yang sama harus diperlakukan sama;
- b. Asas kepercayaan yaitu *legal expectation*, (harapan-harapan yang ditimbulkan janji-janji, keterangan-keterangan, aturan-aturan, kebijaksanaan, dan rencana-rencana) sebisa mungkin harus dipenuhi;
- c. Asas kepastian hukum, artinya secara materiil menghalangi badan pemerintah untuk menarik kembali suatu ketetapan dan mengubahnya yang menyebabkan kerugian yang berkepentingan, kecuali karena 4 hal, yakni dipaksa oleh keadaan, ketetapan didasarkan atas kekeliruan, ketetapan didasarkan atas keterangan yang tidak benar, dan syarat ketetapan tidak ditaati. Secara formil ketetapan yang memberatkan dan menguntungkan harus disusun dengan kata-kata yang jelas;
- d. Asas kecermatan, bahwa suatu ketetapan harus diambil dan disusun dengan cermat;
- e. Asas pemberian alasan, yakni ketetapan harus memberikan alasan, harus ada dasar fakta yang teguh dan alasannya harus mendukung;

¹⁰² Philipus M. Hadjon et. al., *Pengantar Hukum ...*, *Loc. Cit.*

- f. Larangan penyalahgunaan wewenang atau *detournement depouvoir*, maksudnya tidak diperkenankan menggunakan wewenang untuk tujuan yang lain;
- g. Larangan bertindak sewenang-wenang atau larangan *willekeur*, yakni tindakan sewenang-wenang, kurang memperhatikan kepentingan umum, dan secara kongkrit merugikan.

6. Perkembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia

Sebagaimana telah penulis singgung diatas, bahwa AAUPB di Indonesia pertama kali muncul saat pembahasan RUU PTUN No. 5 Tahun 1986. Hanya saja pada saat itu, belum diterima dengan anggapan bahwa tradisi administrasi Indonesia belum sebaik belanda, akhirnya usulan yang dikemukakan oleh fraksi ABRI tersebut ditolak. Ridwan HR, mengemukakan bahwa tidak dicantumkannya AAUPB dalam UU PTUN bukan berarti eksistensinya tidak diakui sama sekali, karena ternyata praktik peradilan khususnya PTUN juga menerapkan AAUPB.¹⁰³ Lebih lanjut dikemukakan bahwa AAUPB dapat dilaksanakan oleh peradilan di Indonesia karena memiliki sandaran dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Pokok Kehakiman yang pada intinya menyebutkan bahwa hakim tidak boleh menolak suatu perkara dengan alasan bahwa hukum tidak atau kurang jelas. Selain itu pada Pasal 27 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup

¹⁰³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi ...*, Op. Cit., hlm.240-241.

di dalam masyarakat. Dengan adanya ketentuan ditegaskan bahwa hakim dapat menggali, mengikuti, pasal-pasal diatas, maka AAUPB mempunyai peluang digunakan dalam proses peradilan administrasi di Indonesia.¹⁰⁴

AAUPB dalam kepustakaan berbahasa Indonesia masih terbilang cukup minim, sehingga ketika membahas AAUPB yang sering rujukan yang sering digunakan adalah AAUPB yang coba dikelompokkan oleh Kuntjoro Purbopranoto dalam bukunya yang berjudul “*Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*” menyetengahkan 13 asas yaitu:¹⁰⁵

a. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*)

Asas kepastian hukum, memiliki dua aspek yaitu aspek hukum material dan aspek hukum formal. Dalam aspek hukum material terkait dengan asas kepercayaan. asas kepastian hukum menghalangi penarikan kembali/perubahan ketetapan. Asas ini menghormati hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah sedangkan aspek hukum formal, memberikan hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dng tepat apa yang dikehendaki suatu ketetapan

b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*)

Asas Keseimbangan, asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm.244-245, dan lihat pula Philipus Hadjon et. al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Op. Cit.*, hlm.279.

pegawai dan adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan.

c. Asas kesamaan (*principle of equality*)

Asas Kesamaan dalam mengambil Keputusan, asas ini menghendaki badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama. Asas ini memaksa pemerintah untuk menjalankan kebijaksanaan. Aturan kebijaksanaan, memberi arah pada pelaksanaan wewenang bebas.

d. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*)

Asas Bertindak Cermat, asas ini menghendaki pemerintah bertindak cermat dalam melakukan aktivitas penyelenggaraan tugas pemerintahan sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara. Dalam menerbitkan ketetapan, pemerintah harus mempertimbangkan secara cermat dan teliti semua faktor yang terkait dengan materi ketetapan, mendengar dan mempertimbangkan alasan-alasan yang diajukan oleh pihak yang berkepentingan, mempertimbangkan akibat hukum yang timbul dari ketetapan.

e. Asas motivasi untuk setiap putusan (*principle of motivation*)

Asas Motivasi untuk Keputusan, asas ini menghendaki setiap ketetapan harus mempunyai motivasi/alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan ketetapan. Alasan harus jelas, terang, benar, obyektif, dan adil. Alasan sedapat mungkin tercantum dalam

ketetapan sehingga yang tidak puas dapat mengajukan banding dengan menggunakan alasan tersebut. Alasan digunakan hakim administrasi untuk menilai ketetapan yang disengketakan.

- f. Asas jangan mencampurkan adukan wewenang (*principle of non misuse of competence*)

Asas tidak mencampuradukkan kewenangan, di mana pejabat tata usaha negara memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam perat perundang-undangan (baik dari segi materi, wilayah, waktu) untuk melakukan tindakan hukum dalam rangka melayani/mengatur warga negara. Asas ini menghendaki agar pejabat tata usaha negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.

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

Asas Permainan yang layak (*fair play*), asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi. Asas ini menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa Tata usaha negara.

- h. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*)

Asas keadilan dan kewajaran, asas keadilan menuntut tindakan secara proposional, sesuai, seimbang, selaras dengan hak setiap orang. Asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di tengah masyarakat, baik itu berkaitan dengan moral, adat istiadat.

- i. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)

Asas kepercayaan dan menanggapi Penghargaan yang Wajar, asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara. Jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah.

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

Asas kepercayaan dan menanggapi penghargaan yang wajar, asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara. Jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah.

- k. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*)

Asas perlindungan atas Pandangan atau cara hidup pribadi, asas ini menghendaki pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi

setiap pegawai negeri dan warga negara. Penerapan asas ini dikaitkan dengan sistem keyakinan, kesusilaan, dan norma-norma yang dijunjung tinggi masyarakat. Pandangan hidup seseorang tidak dapat digunakan ketika bertentangan dengan norma-norma suatu bangsa.

l. Asas kebijaksanaan (*sepiencia*)

Asas kebijaksanaan, asas ini menghendaki pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberi kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada perat perundang-undangan formal.

m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*the principle of public servis*)

Penyelenggaraan kepentingan umum, asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Mengingat kelemahan asas legalitas, pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

Seiring dengan perkembangan waktu maka AAUPB ini akhirnya dimuat dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Selanjutnya, dengan adanya Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN maka berdasarkan Pasal 53 ayat (2) disebutkan bahwa:

“Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik”, dan dalam penjelasannya disebutkan “Yang dimaksudkan dengan AAUPB adalah meliputi atas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999. Dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN Pasal 1 (6) yaitu Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN, dijelaskan tentang asas umum penyelenggaraan negara yaitu sebagai berikut:

- a. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. Maksudnya asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan atau pejabat administrasi negara;
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keselarasan, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara;

- c. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. Maksudnya asas ini menghendaki pemerintah harus mengutamakan kepentingan umum terlebih dahulu;
- d. Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- e. Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
- f. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku;
- g. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lebih lanjut setelah lahirnya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan akhirnya AAUPB resmi dinormatiskan. Berdasar Pasal 10 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan AUPB terdiri dari 8 (delapan) asas sebagai berikut.

- a. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Asas Kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita;
- c. Asas Ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif;
- d. Asas Kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat

sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan;

- e. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/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/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
- f. Asas Keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- g. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif;
- h. Asas Pelayanan yang Baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Implikasi Positivisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Sebagaimana telah dikemukakan diatas, bahwa lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, secara resmi memuat AAUPB. Ada beberapa implikasi dengan dipositivisasikannya AAUPB.

1. AAUPB diturunkan dari yang semula sebagai asas yang sifatnya abstrak dan diakui sebagai hukum tidak tertulis menjadi norma hukum konkrit;

Sebagaimana telah diuraikan diatas AAUPB merupakan asas hukum, yang darinya norma hukum konkrit dapat ditarik, disamping itu AAUPB sebagai asas dapat juga menjadi petunjuk untuk menjelaskan suatu norma hukum. Jue maupun Van Wijk mengemukakan bahwa AAUPB sebagai asas hukum menurut sifatnya dapat diterima sebagai norma hukum umum yang berlaku atau samar-samar dengan fungsi yang luar biasa, yang berisikan keterangan dan keadilan dari norma-norma hukum yang lebih konkrit. Dengan munculnya AAUPB dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administasi pemerintahan, khususnya AAUPB yang secara konkrit disebutkan dalam Pasal 10 ayat (1) maka secara resmi dapat digunakan oleh pejabat adminitrasi sebagai pedoman dalam melakukan tindakan administrasi, meskipun demikian AAUPB tetap tidak dapat menjadi dasar kewenangan bagi pejabat administrasi, melainkan hanya

sebatas sebagai rambu-rambu yang bersifat mengikat, ketentuan tersebut juga dipertegas dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

Lebih jauh Pasal 10 ayat (2) juga memberi ruang pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) yang belum diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, sepanjang dijadikan pertimbangan dalam putusan PTUN dan telah memiliki kekuatan hukum tetap. Dengan demikian yurisprudensi PTUN juga diakui dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014.

2. Memudahkan pejabat administrasi dalam mengontrol tindakan administrasinya

Pergeseran AAUPB dari hukum tidak tertulis menjadi hukum tertulis, akan memudahkan bagi pejabat administrasi dalam melacak menggunakan AAUPB sebagai pedoman dalam tindakan administrasi. Sebelum diterbitkannya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) tersebar dalam berbagai pendapat dan buku-buku akademik, putusan PTUN termaksud juga sebagaimana telah masuk dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dari KKN.

Persebaran tersebut juga menjadi salah satu kesulitan bagi pejabat administrasi negara untuk memilah-milah mana yang akan digunakan sebagai pedoman dalam melakukan tindakan administrasi. Ketiadaan

norma yang mewajibkan pejabat administrasi untuk merujuk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) juga menjadi salah satu alasan mengapa pejabat jarang yang menjadikan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) sebagai pedoman dalam mengambil keputusan. Dengan lahirnya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, maka pejabat administrasi wajib memperhatikan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dalam melakukan tindakan. Kewajiban memperhatikan AAUPB tersebut dapat pula memudahkan pejabat melakukan kontrol atas tindakan administrasi pejabat dibawahnya (*internal check*) khususnya jika berkaitan dengan penggunaan kewenangan bebas.

3. Pengadilan TUN lebih mudah untuk menilai apakah suatu tindakan pejabat administrasi bertentangan dengan AAUPB atau tidak.

Meskipun sebelum terbitnya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, PTUN tetap tidak memiliki kendala dalam menilai suatu keputusan yang bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) tetapi dengan dimasukkannya AAUPB dalam Undang-Undang No, 30 Tahun 2014, semakin mempertegas keberadaan AAUPB dalam hukum positif Indonesia;

4. Memudahkan Kontrol Atas Tindakan Pemerintah

Bagi masyarakat, positivisasi AAUPB juga dapat memudahkan untuk melakukan kontrol terhadap tindakan-tindakan pejabat administrasi yang merugikan masyarakat. Dengan demikian maka, tujuan awal

AAUPB sebagai instrument untuk melindungi masyarakat dari kekuasaan pemerintah yang sangat besar dapat mudah untuk diwujudkan.

Secara umum positiviasi AAUPB dalam UU 30 Tahun 2014 adalah suatu kemajuan, karena di Belanda sendiri AAUPB juga telah dimasukan dalam wet AROB, meskipun dalam praktik dipengadilan TUN sudah sejak lama diakui dan dijadikan dasar untuk menilai keputusan pemerintah. Artinya UU 30 Tahun 2014 lebih menguatkan atau menegaskan (*stressing*) kedudukan AAUPB dalam hukum positif Indonesia.

5. Menegaskan Perlunya Pengawasan atas Tindakan Pejabat TUN

Sebagaimana yang telah dikemukakan di atas bahwa dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), maka tugas pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas, bukan hanya semata-mata menjaga keamanan, melainkan juga secara aktif turut serta dalam urusan-urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyat. Untuk mewujudkan konsepsi tersebut, dalam melakukan tindakannya, pemerintah memerlukan keleluasaan (*freies ermessen, discretionair*) dalam menentukan kebijakan-kebijakannya, dimana salah satunya dapat berupa Keputusan Tata Usaha Negara. Akan tetapi dalam suatu negara hukum adalah menjadi suatu syarat bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum, artinya sikap tindak pemerintah tersebut haruslah dapat dipertanggung jawabkan baik secara moral maupun secara hukum.¹⁰⁶

¹⁰⁶ FX, Adji Samekto, 2008, *Justice Not For All, Kritik Terhadap Hukum Modern dalam Perspektif Studi Hukum Kritis*, Genta Press, Yogyakarta, hlm.24

Oleh karena sendi-sendi negara hukum tetap harus dipertahankan, dan agar pada satu sisi tindakan pemerintah itu, dalam menyelenggarakan pemerintahan tidak keluar dari jalur negara hukum dan pada sisi lain warga negara atau masyarakat tetap dijamin perlindungan hak-hak asasinya, maka diperlukan sistem pengawasan.

Dari beberapa pihak dan cara pengawasan tersebut di atas maka dapat dirinci dalam beberapa segi sebagai berikut:¹⁰⁷

- a. Ditinjau dari segi kedudukan suatu badan atau organ yang melaksanakan pengawasan:
 - 1) pengawasan intern,
 - 2) pengawasan ekstern.
- b. Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya:
 - 1) pengawasan preventif (*a-priori*),
 - 2) pengawasan represif (*a posteriori*).
- c. Pengawasan dari segi hukum

Di negara kita, dengan terbentuknya UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai implementasi dari pasal 10 UU No. 14 tahun 1970 (jo. UU No. 35 tahun 1999 jo. UU No. 4 tahun 2004) tentang Kekuasaan Kehakiman, terlihat adanya peradilan administrasi sebagai bahagian dari kekuasaan kehakiman, dengan nama Peradilan Tata Usaha Negara, yang merupakan peradilan khusus. Dibentuknya lembaga ini dimaksudkan untuk menyelesaikan sengketa antara Pemerintah dan warga

¹⁰⁷ Marbun SF., et al, *Op. Cit.*, hlm. 268-269.

negaranya, yakni sengketa yang timbul sebagai akibat dari adanya tindakan-tindakan Pemerintah yang dianggap melanggar hak-hak warga negaranya. Tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara ini adalah memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu, memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut. Demikian yang tersirat dalam Penjelasan Umum angka ke-1 Undang-undang tersebut.¹⁰⁸

Dengan demikian, dari spesifikasi tersebut, terdapat ciri-ciri khusus didalam memberikan penilaian atau melakukan kontrol bagi Peradilan Tata Usaha Negara terhadap tindakan hukum Pemerintah dalam bidang hukum publik, yaitu:¹⁰⁹

- 1) Sifat atau karakteristik dari suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang selalu mengandung asas "*prasumptio iustae causa*", yaitu bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara harus selalu dianggap sah selama belum dibuktikan sebaliknya sehingga pada prinsipnya harus selalu dapat segera dilaksanakan.
- 2) Asas perlindungan terhadap kepentingan umum atau publik yang menonjol disamping perlindungan terhadap individu,
- 3) Asas *self respect* dari aparat pemerintah terhadap putusan-putusan peradilan administrasi, karena tidak dikenal adanya upaya paksa yang

¹⁰⁸ Sjachran Basah, 1985. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, hlm.54

¹⁰⁹ Victor M. Situmorang, 1989, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, PT Bina Aksara, Jakarta, hlm. 76.

langsung melalui juru sita, seperti halnya dalam prosedur perkara perdata.

6. Menjamin terjaminnya Hak-Hak sipil Melalui Penegakan AAUPB

Seperti telah dikemukakan diatas, kelahiran AAUPB dilatar belakangi oleh meluasnya kewenangan negara yang turut serta dalam upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Seiring dengan meluasnya kewenangan tersebut, maka akhirnya muncul respon dari publik yang mengkhawatirkan kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak sipil melalui kebijakan intervensi pemerintahan, khususnya di bidang ekonomi dan sosial.

Kelahiran AAUPB menegaskan bahwa tindakan-tindakan pemerintah tersebut haruslah dilaksanakan berdasar parameter-parameter yang terukur dan dapat dikontrol oleh publik. Walau demikian, rincian mengenai AAUPB tidaklah tunggal, alias jamak, dan beragam menurut pendapat para ahli. Sifat jamak tersebut dapat juga menimbulkan ketidakpastian hukum jika ditinjau dari aspek legalitas. Sebaliknya dengan di normakannya AAUPB maka dengan demikian AAUPB dapat lebih jelas dan memberi kepastian jika dilihat dari sudut legalitas hukum. Dengan demikian, pengadilan maupun aparatur sipil negara, terikat oleh ketentuan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

7. Mencegah Kesewenang-wenangan Pemerintah

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik sekarang ini harus mencerminkan asas ketaatan pada hukum atau yang lebih populer dengan

istilah taat hukum. Hal ini wajar karena Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum sehingga akan berdampak pada pelaksanaan penyelenggaraan dan pemerintahan, yang tertuju pada para birokrat.

Untuk mencegah penyalahgunaan jabatan dan wewenang, atau lebih tepat “untuk mencapai dan memelihara adanya pemerintahan dan administrasi yang baik, yang bersih (*behoorlijk bestuur*)”, maka ada beberapa asas pemerintahan/administrasi negara, yang dapat dibagi menjadi dua golongan atau kategori, yakni:¹¹⁰

- a. Asas-asas yang mengenai prosedur dan atau proses pengambilan keputusan, yang bilamana dilanggar secara otomatis membuat keputusan yang bersangkutan batal karena hukum tanpa memeriksa lagi kasusnya;
 - 1) Asas yang menyatakan, bahwa orang-orang yang ikut menentukan atau dapat mempengaruhi terjadinya keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi (*vested interest*) di dalam keputusan tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung.
 - 2) Asas, bahwa keputusan-keputusan yang merugikan atau mengurangi hak-hak seorang warga masyarakat atau warga negara tidak boleh diambil sebelum memberi kesempatan kepada warga tersebut untuk membela kepentingannya.
 - 3) Asas yang menyatakan, bahwa konsiderans (pertimbangan

¹¹⁰ Safri Nugraha, 2007. *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: BPHN, hlm34-35.

motivering) dari keputusan wajib cocok dengan atau dapat membenarkan dictum (penetapan) dari keputusan tersebut, dan bahwa konsiderans tersebut mempergunakan fakta-fakta yang benar.

- b. Asas-asas yang mengenai kebenaran dari fakta-faktanya yang dipakai sebagai dasar untuk pembuatan keputusannya;
- 1) Asas larangan kesewenang-wenangan Adalah suatu perbuatan atau keputusan yang tidak mempertimbangkan semua faktor yang relevan dengan kasus yang bersangkutan secara lengkap dan wajar, sehingga tampak atau terasa oleh orang-orang yang berpikir sehat (normal) adanya ketimpangan.
 - 2) Sikap ini akan terjadi apabila pejabat administrasi negara yang bersangkutan menolak untuk meninjau kembali keputusannya yang oleh masyarakat dianggap tidak wajar.
 - 3) Asas larangan penyalahgunaan jabatan atau wewenang.
 - 4) Asas kepastian hukum, bahwa sikap atau keputusan pejabat administrasi negara tidak boleh menimbulkan keguncangan hukum atau status hukum.
 - 5) Asas larangan melakukan diskriminasi hukum, bahwa sikap atau putusan berlaku kepada semua pihak baik individu maupun golongan sehingga tidak akan menimbulkan pendapat bahwa negara adalah milik dari golongan rakyat tertentu saja.
 - 6) Asas batal karena kecerobohan pejabat yang bersangkutan, dalam

hal ini bilamana seorang pejabat administrasi negara telah mengambil keputusan dengan ceroboh, kurang teliti di dalam mempertimbangkan faktor-faktor yang dikemukakan oleh seorang warga masyarakat yang menguntungkan baginya, sehingga warga masyarakat yang bersangkutan dirugikan.

Bilamana asas-asas hukum tersebut tidak dijunjung tinggi, maka bonafiditas dan kebersihan daripada pemerintahan/administrasi tidak akan tercapai, dan keputusan-keputusannya serta tindakan-tindakannya tidak akan mempunyai wibawa serta efek yang diharapkan.

8. Menegakkan Etika Administrasi

Etika administrasi negara merupakan salah satu wujud kontrol terhadap administrasi negara dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi dan kewenangannya. Manakala administrasi negara menginginkan sikap, tindakan dan perilakunya dikatakan baik, maka dalam menjalankan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya harus menyandarkan pada etika administrasi negara. Etika administrasi negara disamping digunakan sebagai pedoman, acuan, referensi administrasi negara dapat pula digunakan sebagai standar untuk menentukan sikap, perilaku, dan kebijakannya dapat dikatakan baik atau buruk.

Karena masalah etika negara merupakan standar penilaian etika administrasi negara mengenai tindakan administrasi negara yang menyimpang dari etika administrasi negara (mal administrasi) dan faktor yang menyebabkan timbulnya mal administrasi dan cara mengatasinya.

Law enforcement sangat membutuhkan adanya akuntabilitas dari birokrasi dan manajemen pemerintahan sehingga penyimpangan yang akan dilakukan oleh birokrat-birokrat dapat terlihat dan dipertanggungjawabkan dengan jelas sehingga akan memudahkan *law enforcement* yang baik pada *reinventing government* dalam upaya menata ulang manajemen pemerintahan Indonesia yang sehat dan berlandaskan pada prinsip-prinsip *good governance* dan berasaskan nilai-nilai etika administrasi.

Pada pemerintahan yang bersih (*clean good governance*) terkait dengan *law enforcement* dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang yang diberikan kepadanya, mereka tidak melakukan tindakan-tindakan yang menyimpang dari etika Administrasi publik (*mal administration*) yang akan mengabaikan *law Enforcement* pada penataan ulang pemerintahan di Indonesia. Sehingga pada tujuan *law Enforcement* terdapat :¹¹¹

- a) Birokrat–birokrat pemerintah dari pemerintahan, yang ditentukan oleh kualitas sumber daya aparturnya.
- b) Perimbangan kekuasaan yang mencerminkan sistem pemerintahan yang harus diberlakukan.
- c) Kelembagaan yang dipergunakan oleh birokrat-birokrat pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya.

¹¹¹ Sjachran Basah., *Op.Cit.*, hlm. 78-79.

d) Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berahlak, berwawasan (*visionary*), demokratis dan responsif terhadap revitalisasi penataan ulang pemerintahan Indonesia (*reinventing government*).

Etika birokrasi (administrasi negara) adalah sebagai seperangkat nilai yang menjadi acuan atau penuntun bagi tindakan manusia dalam organisasi. Dengan mengacu kedua pendapat ini, maka etika mempunyai dua fungsi, yaitu pertama sebagai pedoman, acuan, referensi bagi administrasi negara (birokrasi publik) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tindakannya dalam birokrasi sebagai standar penilaian apakah sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik dinilai abik, buruk, tidak tercela, dan terpuji. Seperangkat nilai dalam etika birokrasi yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi, penuntun, bagi birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya antara lain, efisiensi, membedakan milik pribadi dengan milik kantor, *impersonal*, *merytal system*, *responsible*, *accountable*, dan *responsiveness*.

Akuntabilitas administrasi negara dalam pengertian yang luas melibatkan lembaga-lembaga publik (*agencies*) dan birokrat untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari dalam dan dari luar organisasinya. Strategi untuk mengendalikan harapan-harapan dari akuntabilitas administrasi publik tadi akan melibatkan dua faktor kritis, yaitu bagaimana kemampuan mendefinisikan dan mengendalikan harapan-harapan yang diselenggarakan oleh manajemen pemerintahan.

Kedua derajat kontrol keseluruhan terhadap harapan-harapan yang telah didefinisikan para birokrat tadi.

Masalah etika ini terutama lebih ditampilkan oleh kenyataan bahwa meskipun kekuasaan ada di tangan mereka yang memegang kekuasaan politik (*political masters*), ternyata administrasi juga memiliki kewenangan yang secara umum disebut *discretionary power*. Persoalannya sekarang adalah apa jaminan dan bagaimana menjamin bahwa kewenangan itu digunakan secara “benar” dan tidak secara “salah” atau secara baik dan tidak secara buruk. Banyak pembahasan dalam kepustakaan dan kajian subdisiplin etika administrasi yang merupakan upaya untuk menjawab pertanyaan itu. Etika tentunya bukan hanya masalahnya administrasi negara. Ia masalah manusia dan kemanusiaan, dan karena itu sejak lama sudah menjadi bidang studi dari ilmu filsafat dan juga dipelajari dalam semua bidang ilmu sosial.

Di bidang administrasi, perilaku birokrasi mempengaruhi bukan hanya dirinya, tetapi masyarakat banyak. Selain itu, birokrasi juga bekerja atas dasar kepercayaan, karena seorang birokrat bekerja untuk negara dan berarti juga untuk rakyat. Wajarlah apabila rakyat mengharapkan adanya jaminan bahwa para birokrat (yang dibiayainya dan seharusnya mengabdikan kepada kepentingannya) bertindak menurut suatu standar etika yang selaras dengan kedudukannya. Selain itu, telah tumbuh pula keprihatinan bukan saja terhadap individu-individu para birokrat, tetapi terhadap organisasi sebagai sebuah sistem yang memiliki kecenderungan untuk

mengesampingkan nilai-nilai. Apalagi biokrasi modern yang cenderung bertambah besar dan bertambah luas kewenangannya.

9. Mengontrol Fungsi *Social Welfare* Pemerintahan.

Pemerintahan dalam suatu negara, memiliki peran yang sangat besar dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawab negara dalam mencapai tujuan utamanya, yakni kesejahteraan dan kemakmuran bagi warga negaranya yang tertuang di dalam pembukaan UUDNRI Tahun 1945. Muchsan,¹¹² menyatakan fungsi itu adalah tugas, fungsi itu berkaitan dengan hak dan kewajiban. Secara garis besar, aparat pemerintah memiliki 2 (dua) fungsi utama dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, yaitu:

a. Fungsi memerintah (*besturen functie*)

Fungsi memerintah merupakan fungsi pokok yang melekat pada organisasi pemerintah yang menjadi tanggung jawab utama untuk dijalankan. Fungsi pokok ini harus dilaksanakan oleh aparatur pemerintah sendiri berdasarkan fungsi masing-masing. Dalam fungsi pokok ini aparat pemerintah harus tampil sendiri atau melaksanakan sendiri.

b. Fungsi pelayanan (*verzorgen functie*)

Fungsi pelayanan merupakan fungsi penunjang yang bersifat relatif. Fungsi ini ditujukan bagi terlaksananya tujuan negara dalam melayani warga negaranya melalui organ pemerintah dan aparat pemerintah. Di dalam fungsi pelayanan ini aparat melaksanakan

¹¹² Muchsan, 1981, *Beberapa Catatan Penting Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 65.

amanah undang-undang yang bertujuan agar negara Indonesia sejahtera dan makmur.

Dalam konteks pelaksanaan fungsi pemerintah, pelayanan dapat dikategorikan sebagai upaya untuk menyiapkan, menyediakan, atau mengurus keperluan warga masyarakatnya. Pelayanan pada dasarnya adalah tindakan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dengan mengharapkan sesuatu atau tidak mengharapkan sesuatu.

Kebijakan reformasi birokrasi yang telah dan akan dijalankan pemerintah Indonesia selama ini perlu lebih diarahkan pada upaya-upaya pembentukan profil birokrasi yang efisien, mampu, tanggap dan dinamis terhadap tuntutan-tuntutan yang ditujukan kepada birokrasi itu sendiri, baik yang berasal dari lingkup nasional, regional dan internasional yang berjalan ke arah *good governance*. Sasaran reformasi birokrasi adalah mewujudkan/membentuk:¹¹³

- a. Birokrasi yang bersih;
- b. Birokrasi yang efektif dan efisien;
- c. Birokrasi yang produktif;
- d. Birokrasi yang transparan;
- e. Birokrasi yang terdesentralisasi.

Hukum administrasi negara merupakan seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administri yaitu: administrasi

¹¹³ Idup Suhady, 2009, "Kepemerintahan yang Baik" Modul Diklat Prajabatan Gol. I dan II, Lembaga Administrasi Negara – Republik Indonesia, hlm. 67-68.

dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Dalam pengertian sempit administrasi berarti tata usaha. Administrasi dalam arti,luas dapat ditinjau dari tiga sudut, yakni:

- a) Administrasi sabagai proses dalam masyarakat.
- b) Administrasi sebagai suatu jenis kegiatan manusia.
- c) Administrasi sebagai sekelompok orang yang secara bersama sama sedang menggerakan kegiatan di atasnya.¹¹⁴

Kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) adalah meliputi segala lapangan kemasyarakatan dimana turut serta Pemerintah secara aktif dalam pergaulan manusia. Diberinya tugas *bestuurszorg* itu membawa bagi administrasi negara suatu konsekuensi khusus. Untuk dapat melaksanakan tugas *bestuurzorg* tersebut, seperti misalnya menyelenggarakan kesehatan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi seluruh warga, menyelenggarakan perumahan yang baik, dan sebagainya, maka administrasi negara memerlukan kebebasan, yaitu kebebasan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan persolanan penting.

Sebagai konsekuensi dari melekatnya fungsi servis publik (*bestuuszorg*), maka administrasi negara makin dipaksa untuk menerima tanggung jawab positif dalam hal menciptakan dan mendistribusikan tingkat pendapatan maupun kekayaan, serta menyediakan program kesejahteraan rakyat. Hal tersebut khususnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, lapangan kerja, perlakuan hukum yang sama, jaminan sosial. Melalui upaya-upaya itu

¹¹⁴ Chtistine ST Kansil, 1997, *Modul Hukum Administrasi Negara*, C.S.T Kansil & Christine S.T Kansil, Pradnya Paramita, hlm. 35.

eksistensi pemerintah hampir diseluruh dunia, tumbuh menjadi suatu pemerintah yang besar dan kuat, baik itu didalam runag lingkup fungsi maupun jumlah personal yang dibutuhkannya untuk melaksanakan tanggung jawabnya.

Setidak-tidaknya ada dua masalah penting akibat terjadinya perkembangan peranan dan fungsi administrasi negara. Pertama, dengan makin pesatnya penambahan jumlah personal penyelenggara fungsi pelayanan publik, maka diasumsikan akan terjadi peningkatan jumlah korban sebagai akibat penekanan rejim pemerintah. Hubungan asumsi seperti itu, mungkin, cukup tercermin dari kecenderungan semakin tingginya penyelewengan tindakan yang merugikan rakyat dalam mencapai atau mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Kedua, yakni masalah yang jauh lebih mengkhawatirkan, adalah kemungkinan terjadinya pemusatan kekuasaan pada administrasi negara. Kemungkinan tersebut lebih terbuka dengan diberikannya suatu “kebebasan” untuk bertindak atas inisiatif sendiri (*freies ermessen; pouvoir discretionnaire*) guna menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi dan perlu segera diselesaikan.