

Kedudukan Peradilan Administrasi Negara Sebagai Upaya Dalam Mendorong Terbentuknya Pemerintahan Yang Baik

Khalid Dahlan¹

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

E-mail: khaliddahlan94@gmail.com

Anna Erliyana Chandra²

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

E-mail: annaerliyana@gmail.com

Abstract

Efforts to encourage the implementation of proper governments are continually done in each country, including one of them in the Republic of Indonesia. A decent government can be realized if it is followed by government decisions that are responsive to the needs and interests of the community. The decision of the state administration officials in the effort to realize a proper government must be based on the general principles of good governance, especially those that have been mentioned in Act. No. 30 of 2014 concerning Government Administration. In term of realizing a proper government, it not only becomes the duty of the state administration officials through the decisions formed, but also the involvement of the community as the plaintiff for any government decision that feels disadvantaged and the state administrative court as an institution that examines and decides disputes between the community and the government by continuing to refer the laws and general principles of a good government is part of realizing a good governance.

Keywords: *General Principles of Good Governance; State Administrative Justice; Legislation;*

Abstrak

Upaya untuk mendorong terlaksananya pemerintah yang layak terus dilakukan di setiap negara termasuk salah satunya di Negara Indonesia. Pemerintah yang layak dapat terwujud apabila diikuti oleh keputusan-keputusan pemerintah yang responsif terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Keputusan pejabat tata usaha negara dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang layak harus berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik terutama yang telah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam mewujudkan pemerintahan yang layak bukan hanya menjadi tugas pejabat tata usaha negara melalui keputusan-keputusan yang dibentuknya, keterlibatan masyarakat sebagai penggugat atas setiap keputusan pemerintah yang merasa dirugikan dan peradilan administrasi negara sebagai lembaga yang menguji dan memutuskan perselisihan antara rakyat dan pemerintah tersebut dengan tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintah yang baik merupakan bagian dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

Kata Kunci: Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik; Peradilan Administrasi Negara; Peraturan Perundang-Undangan;

¹ Mahasiswa Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

² Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

PENDAHULUAN

Kurang maksimalnya kebijakan pemerintah pada masa lalu dalam pemenuhan hak-hak masyarakat telah menciptakan upaya untuk melakukan pembenahan untuk menjadikan pemerintahan yang lebih baik dimasa yang akan datang. Salah satu upaya yang telah dan dapat dilakukan adalah dengan dibentuknya peraturan perundang-undangan yang lebih menfokuskan kepada proses tatakelola pemerintahan yang lebih baik. Dibentuknya undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan telah memberikan arah tatakelola pemerintahan yang baik dimasa akan datang. Salah satu upaya dalam membentuk pemerintahan yang baik adalah dengan adanya peradilan administrasi negara dimana masyarakat atau kelompok yang merasa haknya dirugikan dengan kebijakan atau keputusan pemerintah dapat melakukan upaya dalam mencari keadilan di peradilan administrasi negara.

Penyelenggaraan pemerintah dalam melakukan pelayanan kepada publik seringkali memicu ketidakpuasaan terhadap masyarakat, hal ini disebabkan oleh masih kurang maksimalnya penerapan tata kelola pemerintahan yang baik, yang dapat menimbulkan maladministrasi dan merugikan masyarakat.³ Oleh karena itu penting dibentuknya peraturan perundang-undangan tentang proses tatakelola pemerintah yang baik sehingga proses administrasi yang dijalankan baik oleh pemerintah maupun masyarakat tidak ada pihak yang merasa dirugikan, pembentukan hukum administrasi negara harus bisa diterima oleh semua kalangan baik itu pemerintahan maupun non pemerintahan (terutama masyarakat) dengan *fair, open, dan effective*.⁴

Kebijakan pejabat tata usaha negara dalam pengelolaan pemerintahan dapat berbentuk perbuatan-perbuatan hukum (*rechts-handelingen*) serta keputusan-keputusan (*beslissingen*) Administrasi Negara yang nyatanya ada empat, yakni: penetapan (*beshikking*), rencana (*plan*), norma jabaran (*concrete normgeving*), dan legislasi semu (*pseudo-wetgeving*).⁵ Menurut Prins, keputusan merupakan suatu tindakan hukum yang sifatnya sepihak dalam hal pemerintahan, yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang dimilikinya secara luar biasa.⁶ Dari defenisi tersebut maka

³ Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard, dan Kartika Widya Utama., "Peran PTUN dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)," *Mimbar Hukum* (Volume 30, Nomor 2, Juni 2018), hlm. 279.

⁴ Anna Erliyana, "Implikasi Hukum Bagi Pejabat Publik Yang Melakukan Maladministrasi", *Law Review, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan*, (Vol. III, No. I, Juli 2003), hlm. 2.

⁵ Anna Erliyana, "Keputusan Administrasi Negara (Beschikking)", *Low Review, Fakultas Hukum Univer. itas Pelita Harapan*, (Vol. IV. No.3. Marei 2005), hlm. 185.

⁶ W.F Prins - R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Pradnja Paramita, 1978), hlm. 42. Dalam Anna Erliyana, *Ibid.*, hlm. 186.

dapat disimpulkan bahwa keputusan tersebut memiliki lima unsur diantaranya: terdapatnya tindakan hukum, bersifat sepihak, sesuatu yang berkaitan dalam bidang pemerintahan, dilakukan oleh pemerintah dan dilakukan berdasarkan kewenangan yang luar biasa yang dimilikinya.⁷

Setiap kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh terlepas dari unsur-unsur asas-asas umum pemerintahan yang baik (Selanjutnya disebut AAUPB). Adapun AAUPB berdasarkan Pasal 10 Ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan meliputi:

Pasal 10 Ayat (1):

- a. kepastian hukum,
- b. kemanfaatan,
- c. ketidakberpihakan,
- d. kecermatan,
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan,
- f. keterbukaan,
- g. kepentingan umum, dan
- h. pelayanan yang baik.

Setiap lembaga negara/pejabat tata usaha negara dalam membuat kebijakan/keputusan harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan AAUPB sebagaimana terdapat dalam UU No. 30 Tahun 2014 tersebut. Menurut Jazim Hamidi Konsep AAUPB merupakan nilai etik yang hidup serta berkembang dalam lingkaran hukum administrasi negara, AAUPB memiliki fungsi sebagai pedoman bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, dan juga merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan (penetapan) administrasi negara oleh pejabat administrasi serta sebagai dasar pengajuan gugatan bagi masyarakat atau pihak penggugat.⁸

Upaya untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AAUPB, maka perlu adanya lembaga independen (pengadilan) yang akan menguji dan menyelesaikan perselisihan antara pemerintah dengan masyarakat sehingga pemerintah tidak sewenang-wenang dalam membuat kebijakan yang berdampak

⁷ *Ibid.*, hlm. 186.

⁸ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 24.

terhadap kerugian kelompok masyarakat. Lembaga yang independen (pengadilan) merupakan lembaga yang penting dalam struktur organisasi ketatanegaraan. Dalam konsep negara hukum, seperti *rule of law*, *rechtsstaat*, *the rule of law*, ataupun nomokrasi islam, pilar penting terhadap bagaimana negara hukum dapat dilaksanakan adalah dengan adanya kekuasaan kehakiman. Secara lebih sederhananya yaitu apabila kinerja kekuasaan kehakiman memiliki catatan merah, maka akan berdampak juga terhadap negara atau pemerintahan.⁹

Karakteristik dari negara hukum *rechtsstaat* yaitu adanya peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan sebagaimana yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl. Peradilan administrasi sebagai lembaga yang melakukan pengontrolan terhadap perilaku kesewenang-wenangan badan negara/pejabat tata usaha negara dalam menjalankan pemerintahannya.¹⁰ Prajudi Atmosudirjo mengartikan bahwa peradilan administrasi negara sebagai setiap bentuk penyelesaian persoalan yang dilakukan oleh pejabat atau instansi administrasi negara yang dilaporkan oleh masyarakat atau instansi-instansi seperti perusahaan, yayasan, perhimpunan, dan lain sebagainya yang merasa haknya dirugikan dengan adanya putusan-putusan dari pejabat administrasi negara.¹¹ Adapun persoalan-persoalan yang dihadapi oleh peradilan administrasi secara garis besar dalam melindungi kepentingan masyarakat yaitu:

- a. Perlindungan terhadap perbuatan hukum administrasi yang melanggar (melawan) hukum (*rechtmatigheid*) atau undang-undang (*wetmatigheid*).
- b. Perlindungan dari sesuatu yang tidak wajar dari perbuatan administrasi (*onbehoorlijk bestuur*, melanggar asas-asas *behoorlijk bestuur*).¹²

Menurut Prajudi Atmosudirjo tujuan lahirnya peradilan administrasi untuk melindungi masyarakat yang kepentingan hukumnya seringkali tertindih atau terjepit karena semakin besarnya pengaruh penguasa ke dalam kehidupan masyarakat. Melalui Peradilan Tata Usaha Negara masyarakat dapat menggugat penguasa dan mendapatkan tindakan korektif dari pengadilan.

Adanya peradilan administrasi sebagai lembaga pengontrol telaksananya pemerintah yang layak merupakan suatu keharusan, sehingga dengan adanya peradilan

⁹ Sri Hastuti Puspitasari, "Urgensi Independensi dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia", *Artikel Dalam Jurnal Hukum* (No.1 Vol.14 Januari 2007), hlm. 42.

¹⁰ Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1974), hlm. 9.

¹¹ Prajudi S. Atmosudirjo, *Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 21.

¹² *Ibid.*, hlm. 148.

administrasi pemerintah tidak bisa dengan sewenang-wenang dalam membuat keputusan yang berdampak terhadap kerugian masyarakat. Pengontrolan atau pengawasan peradilan administrasi negara terhadap keputusan-keputusan badan negara/pejabat tata usaha negara juga berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan penerapan AAUPB sebagaimana terdapat dalam UU no. 30 Tahun 2014.

Adapun masalah yang akan dijawab dalam tulisan ini adalah bagaimanakah upaya yang dapat dilakukan dalam membentuk pemerintah yang baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan? dan bagaimanakah kedudukan peradilan administrasi negara dalam mengawasi pemerintahan yang baik?

METODE PENELITIAN

Metode Penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Pendekatan normatif digunakan dengan tujuan untuk mengkaji dan menganalisa bahan kepustakaan atau data sekunder yang berkaitan dengan materi penelitian yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹³ Pendekatan yang dilakukan yaitu berdasarkan bahan baku utama, mengkaji hal-hal yang bersifat teoritis menyangkut dengan konsepsi hukum, asas-asas hukum, pandangan serta doktrin hukum, peraturan perundang-undangan dan sistem hukum menggunakan data sekunder, diantaranya: asas, kaidah, norma dan aturan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, buku hukum, jurnal dan artikel hukum, dan dokumen lain yang berhubungan erat dengan penelitian tulisan ini.¹⁴

Penelitian ini nantinya akan akan dijelaskan secara eksplanatoris dengan tujuan untuk menguraikan secara lebih mendalam mengenai kedudukan peradilan administrasi sebagai upaya dalam mendorong terbentuknya pemerintahan yang baik.

PEMBAHASAN

a. Upaya Menciptakan Pemerintahan Yang Baik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Pada negara hukum, setiap kebijakan atau tindakannya pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menilai apakah tindakan pemerintah sejalan dengan asas negara hukum atau tidak, maka kita dapat

¹³ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 13.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Peresada, 2006), hlm. 24.

menggunakan AAUPB sebagai alat uji kebijakan atau keputusan pemerintah.¹⁵ Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dapat dijadikan sebagai pijakan utama dan proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sopan, adil, dan terhormat, serta terbebas dari pelanggaran peraturan perundang-undangan serta tindakan sewenang-wenang.

Penyelenggaraan pemerintah harus berorientasi pada pemberian pelayanan kepada publik secara baik, transparan, memberi hak dan kewajiban kepada masyarakat, memberi perlindungan hukum dari tindakan pejabat administrasi yang sewenang-wenang. Adapun tujuan yang ingin dicapai dari tata kelola pemerintahan yang baik yaitu untuk menciptakan berbagai kepastian, kemudahan dan keberhasilan dalam pelayanan publik, serta memberi perlindungan terhadap rakyat dari tindakan sewenang-wenang pemerintah.¹⁶ Menurut Supandi bahwa pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah, yang di dalamnya mengandung unsur perhatian, kesiapan dan kesediaan pegawai pemerintah, sedangkan kualitas pelayanan yang diinginkan merupakan pelayanan yang sesuai keinginan maupun melebihi standar pelayanan yang telah ada.¹⁷

Penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh bagaimana pemerintah bekerja tetapi juga ditentukan oleh setiap kebijakan yang diambil dalam upaya untuk mensejahterakan masyarakatnya.¹⁸ Oleh karena itu, Pemerintah dalam membentuk segala kebijakan atau keputusan harus berpedoman kepada AAUPB sehingga kebijakan yang dibentuk menjadi tepat sasaran dan tidak keluar dari batasan-batasan kewenangannya yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mana dapat merugikan masyarakat.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dikenal lama oleh beberapa negara, akan tetapi fokus terhadap AAUPB tersebut baru mulai meningkat pada pertengahan abad ke-20. Di Belanda misalkan, AAUPB disebut dengan istilah *Algemene Beginselen van Berhoorlyk Bestuur*, sedangkan di Perancis dikenal dengan istilah *les principes du droit constumeir publique*. AAUPB memiliki beragam rumusan disebabkan oleh AAUPB yang merupakan konsep terbuka serta lahir dari suatu proses masa lalu. Crince Le Roy menyatakan ada sebelas asas umum pemerintahan yang baik dalam lingkungan hukum

¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008), hlm. 242.

¹⁶ Ali Abdullah, *Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 9.

¹⁷ Supandi, *Urgensi Reformasi Hukum Acara Perdata dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dalam Era Pembangunan Hukum Modern*, (Bandung: Alumni, 2016), hlm. 116.

¹⁸ Michael Chi Man Ng, "Are Globalization and Governance Interrelated? Evidence among World Economies," *Journal of Globalization Studies*, (Vol. 7, No. 2, November, 2016), hlm. 49.

administrasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan di Belanda diantaranya adalah asas:

1. kepastian hukum (*principle of legal security*),
2. keseimbangan (*principle of proportionality*),
3. persamaan dalam setiap keputusan (*principle of equality*),
4. bertindak cermat (*principle of carefulness*),
5. motivasi dalam setiap keputusan (*principle of motivation*),
6. larangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non-misuse of competence*),
7. permainan yang layak (*principle of fairplay*),
8. keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable of prohibition of arbitrariness*),
9. bersikap wajar terhadap penghargaan (*principle of meeting raised expectation*),
10. meniadakan akibat keputusan yang batal (*principle of undoing the consequence of unnull edcision*), dan
11. perlindungan terhadap pandangan hidup masing-masing (*principle of protecting the personal way of life*).¹⁹

Sedangkan Kuncoro Purbopranoto mengatagorikan AAUPB kedalam tiga belas asas diantaranya:²⁰ asas kepastian hukum (*principle of legal security*), asas keseimbangan (*principle of proporcionalitas*), asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*), asas cermat dalam bertindak (*principle of carefulness*), asas keputusan yang memotivasi (*principle of motivation*), asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of Competence*), asas perlakuan yang baik (*principle of fair play*), asas keadilan (*principle of reasonableness or prohition of arbitrariness*), asas bersikap wajar terhadap penghargaan (*principle of meeting raised expectation*), asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*), asas adanya jaminan terhadap perbedaan pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of live*), asas kebijaksanaan (*sapientia*), dan asas pengutamakan kepentingan umum (*principle of public service*).

Menurut UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, AAUPB meliputi: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak

¹⁹ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan dan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2002), hlm. 158.

²⁰ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, Jilid II, (Bandung: Alumni, 1981), hlm. 29.

menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.²¹ AAUPB selain diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 juga sebelumnya telah diatur dalam UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme karena sebagai syarat materiil pengajuan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman, UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, meskipun ada perbedaan istilah, definisi namun tetap menunjukkan sebagai AAUPB.²²

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik terbentuk dari proses penyelenggaraan pemerintahan dari masa-kemasa. Mulanya AAUPB bertujuan sebagai sarana perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) serta dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum (*verhoogde rechtsbescherming*) bagi warga dari tindakan pemerintah, kemudian AAUPB disamping dijadikan sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan juga dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi.²³ AAUPB tidak hanya menjadi pegangan pemerintah dalam mewujudkan pemerintah yang baik melalui kebijakan-kebijakannya, AAUPB juga dapat dipedomani oleh kelompok masyarakat dan pengadilan dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik. Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting yaitu:

1. Dalam hal administrasi negara, dapat dijadikan sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap kebijakan-kebijakan yang sama/tidak jelas,
2. Terhadap masyarakat, dalam mencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan,
3. Bagi hakim Tata usaha negara, AAUPB dapat dijadikan sebagai alat uji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat tata usaha negara, dan

²¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 20 Th. 2014, Ps. 10 Ayat (1).

²² Cekli Setya, et al., *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Perkara Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan Judicial Sector Support Program, 2017), hlm. 23.

²³ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 251.

4. AAUPB juga bermanfaat bagi badan legislatif dalam merancang suatu undang-undang.²⁴

Dari arti penting diatas tersebut, upaya untuk membentuk pemerintahan yang layak dapat dilaksanakan karena bukan saja peran pemerintah dalam mengupayakan pemerintahan yang layak sebagai pembuat kebijakan yang kadangkala juga dapat menyalahkan kewenangannya, akan tetapi dengan ikut keterlibatan masyarakat dan pengadilan dalam mengawasi kebijakan pemerintah menuju pemerintah yang layak.

Menurut Sjahran Basah, bahwa pemerintah dalam menjalankan kerjanya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara (*bestuurzorg*) tidak berarti dapat bertindak semena-mena, melainkan perilaku itu haruslah dapat dipertanggungjawabkan, artinya meskipun intervensi pemerintah dalam kehidupan warga negara merupakan keharusan bagi konsepsi negara kesejahteraan, akan tetapi pertanggungjawaban setiap tindakan pemerintah juga merupakan keharusan dalam negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan keadilan.²⁵ Konsepsi negara hukum mengindikasikan ekuilibrium antara hak dan kewajiban. Salah satu sarana untuk menjaga ekuilibrium adalah melalui peradilan administrasi, sebagai peradilan khusus yang berwenang dan menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negara. AAUPB dapat dijadikan sebagai salah satu tolok ukur untuk menilai apakah tindakan pemerintah itu sejalan dengan negara hukum atau tidak.²⁶

Pengawasan yang dilakukan oleh peradilan tata usaha negara merupakan pengawasan represif dan hanya menilai segi legalitas dari tindakan hukum pemerintah terutama surat keputusan tata usaha negara.²⁷ Peradilan tata usaha negara memeriksa terkait dengan terbitnya surat keputusan tata usaha negara, mengenai kewenangan, prosedur serta substansi dalam surat keputusan. Jadi upaya dalam mewujudkan pemerintahan yang layak/baik bukan saja dilakukan oleh pejabat tata usaha negara saja, keterlibatan masyarakat sebagai penggugat terhadap haknya yang dirugikan dengan berlakunya keputusan tata usaha negara dan peradilan administrasi negara sebagai pengawas serta memutuskan sengketa administrasi negara antara pejabat tata usaha

²⁴ Ichsan Syuhudi, "Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Di Lingkungan Peradilan Administrasi Negara", *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, (Vol. 17, No. 1, 2017), hlm. 13-14.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 11.

²⁶ Ridwan, HR, *Op.Cit.*, hlm. 188.

²⁷ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 255.

negara dengan masyarakat sebagai upaya dalam mewujudkan terlaksananya pemerintahan yang baik.

b. Kedudukan Peradilan Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik.

Konsep negara hukum Indonesia tidak terlepas dari pengaruh perkembangan konsep negara hukum di dunia terutama *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Menurut Sri Soemantri inti dari negara hukum adalah:²⁸

1. Pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum,
2. Adanya jaminan terhadap HAM,
3. Adanya pembagian kekuasaan negara, dan
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.

Indonesia sebagai negara hukum menyediakan peradilan administrasi untuk memberikan perlindungan hukum bagi warganya dari keputusan pejabat administrasi negara yang dapat merugikan warganya. Meskipun demikian, arti dari Negara Indonesia berdasarkan atas hukum yang terdapat dalam UUD 1945 memiliki arti yang sama dengan *rechtsstaat*. Menurut konsep, Indonesia yang memenuhi persyaratan *rechtsstaat* ataupun *rule of law*.²⁹

Indonesia sebagai suatu negara hukum memiliki badan peradilan yang merdeka dalam melakukan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagai upaya dalam penegakan hukum dan keadilan. Hal ini sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) "*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*" Salah satu bagian dalam kekuasaan kehakiman yang bertugas untuk mengadili urusan pemerintah dengan rakyatnya ialah peradilan administrasi negara.

Lahirnya peradilan administrasi negara di Indonesia merupakan wujud nyata perlindungan hak-hak setiap masyarakat dari keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara.³⁰ Negara Indonesia telah membentuk

²⁸ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 29.

²⁹ Azhari, "Negara Hukum Indonesia Suatu Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya", (Jakarta: Disertasi FH UI, 1993), hlm. 283.

³⁰ S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 18-19. Dalam Anna Erliyana, Renius Albert Marvin, "Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Hukum & Pembangunan Tahun ke-49* (No.4 Oktober-Desember 2019), hlm. 943.

peradilan administrasi negara dan hukum acaranya melalui UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana diubah pertama kali dengan UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kemudian diubah kedua kalinya dengan UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan dibentuknya peradilan tata usaha negara, maka telah terpenuhi pandangan negara hukum yang di perkenalkan oleh F. J. Stahl yang menyebutkan unsur-unsur negara hukum meliputi:³¹

1. Mengakui dan melindungi hak asasi manusia,
2. Untuk melindungi hak tersebut maka penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan trias politica,
3. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang,
4. Jika dalam pelaksanaan tugas telah berdasarkan hukum, namun masih melanggar hak asasi maka pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.³²

Peradilan administrasi negara dalam rangka perlindungan warga negara terdapat dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu aturan yang dapat menciptakan pemerintahan yang bersih, mencegah pejabat tata usaha negara dalam tugasnya tidak melampaui batas wewenangnya, dan juga mencegah pejabat tata usaha negara salah dalam menerapkan peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya peradilan tata usaha negara dinyatakan sebagai lembaga peradilan yang mengadili persoalan tata usaha negara, termasuk persoalan kepegawaian antara badan atau pejabat tata usaha negara/administrasi negara (pejabat pemerintahan) dengan seseorang atau badan hukum perdata, seperti perseroan terbatas, yayasan, dan badan hukum lainnya.³³ Peradilan administrasi dipandang sebagai peradilan khusus, artinya bahwa ia hanya diberikan kewenangan dalam menyelesaikan persoalan yang lahir di bidang administrasi dan kepegawaian atau persoalan yang terjadi antara pejabat administrasi dengan seseorang atau badan hukum perdata sebagai akibat dikeluarkannya atau tidak dikeluarkannya suatu keputusan.³⁴

³¹ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 46.

³² W. Riawan Tjandra, *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2011), hlm. 1.

³³ Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara & Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Medpress Digital, 2013), hlm. 79.

³⁴ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 146.

Peradilan tata usaha negara memiliki tugas untuk melakukan pemeriksaan, memutuskan dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, hal ini sebagaimana terdapat dalam Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan tata usaha negara dapat menguji dan mengadili keputusan tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan serta AAUPB. Menurut Husein apabila dilihat dari segi penerapannya, AAUPB memiliki tiga fungsi yang berbeda yaitu:³⁵

1. sebagai alat kontrol bagi pemerintah dalam melaksanakan pemerintahan,
2. sebagai alat uji bagi peradilan administrasi negara, dan
3. sebagai alasan untuk mengajukan gugatan oleh masyarakat atau penggugat.

Tiga fungsi yang dimiliki oleh AAUPB ini menunjukkan pentingnya peran AAUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Irfan Fachruddin, pengawasan oleh peradilan administrasi merupakan pengawasan yang mandiri, artinya pengawasan tersebut dilakukan oleh badan yang secara organisatoris berada di luar pengaruh dan lingkungan administrasi negara.³⁶ Salah satu bentuk pengawasan ialah pengawasan yudisial oleh peradilan administrasi yang melalui mekanisme suatu gugatan oleh orang atau badan hukum yang merasa dirugikan dengan berlakunya kebijakan atau keputusan dari pemerintah tersebut. Peradilan administrasi terbentuk untuk memberikan perlindungan atas dasar keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum kepada masyarakat yang dirugikan akibat suatu keputusan pejabat tata usaha negara, dilakukan melalui pemeriksaan, pemutusan dan penyelesaian sengketa dalam bidang tata usaha negara.

Sebagai perwujudan dari pada konsep negara hukum, peradilan tata usaha negara memiliki peranan yang menonjol yaitu sebagai lembaga pengawas terhadap proses berjalannya fungsi pemerintahan lebih khususnya lagi terhadap tindakan pejabat tata usaha negara agar tetap berada dalam koridor aturan hukum, disisi lainnya juga sebagai wadah untuk melindungi hak individu dan masyarakat dari kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara. Peradilan administrasi negara melaksanakan fungsi pengawasan dan fungsi peradilan, Pemerintah menyelenggarakan pemerintahan, serta masyarakat sebagai warga negara yang berhak memperoleh pelayanan dari pemerintah serta mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara dan AAUPB yang menjadi dasar bagi pemerintah dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi serta sebagai batu uji terhadap keputusan tata usaha negara yang digugat.³⁷ AAUPB dalam sistem peradilan

³⁵ Aju Putrijanti, dkk. *Log. Cit.*, hlm. 288.

³⁶ Irfan Fachruddin, *Op. Cit.*, hlm. 258.

³⁷ Aju Putrijanti, dkk. *Log. Cit.*, hlm. 281.

tata usaha negara memiliki fungsi sebagai syarat mengajukan gugatan serta sebagai batu uji terhadap keputusan tata usaha negara.³⁸

Putusan hakim peradilan tata usaha negara memiliki peran penting dalam menegakkan hukum administrasi negara terkait dengan tata kelola pemerintahan yang layak, karena dapat melakukan penemuan hukum tentang asas-asas hukum terutama terkait dengan AAUPB. Pengaturan oleh pemerintah mengenai tata kelola pemerintahan yang baik sudah diupayakan dengan mencantumkan AAUPB di beberapa perundangan.

Keentingan individu merupakan seimbang dengan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, tujuan dibentuknya peradilan administrasi secara filosofis adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu dan hak-hak masyarakat, sehingga tercapai keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat. S. F. Marbun, menyatakan bahwa tujuan dibentuknya peradilan administrasi negara ialah untuk memberikan perlindungan terhadap warga yang merasa haknya dirugikan, walaupun hal tersebut dilakukan oleh alat negara sendiri. selain daripada itu, peradilan administrasi negara juga memiliki tujuan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan agar berjalan selaras dan rasa keadilan dalam masyarakat terpelihara serta dapat ditingkatkan yang sekaligus merupakan *public service* negara terhadap warganya.³⁹ Sjachran Basah menyatakan bahwa tujuan peradilan administrasi negara yaitu untuk memberikan jaminan serta pengayoman hukum bagi rakyat dan juga bagi administrasi negara dalam artian menjaga serta memelihara keseimbangan antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu.⁴⁰

Dapatlah kita lihat bahwa adanya peran peradilan administrasi negara dalam melindungi kepentingan masyarakat dari tindakan-tindakan kesewenang-wenangan pemerintah melalui pengawasan dan pengujian keputusan-keputusan pejabat tata usaha negara berdasarkan undang-undang dan AAUPB. Keterlibatan masyarakat sebagai penggugat dan peradilan administrasi negara sebagai yang menilai dan mengadili putusan pejabat tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AAUPB ini telah mendorong terbentuknya pemerintah yang layak yang bukan hanya didasarkan atas dasar kesadaran dan keinginan pejabat tata usaha negara saja dalam memenuhi AAUPB dalam setiap kebijakan dan keputusannya.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 282.

³⁹ SF Marbun, *Op.Cit.*, hlm. 17.

⁴⁰ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1989), hlm. 3-4.

SIMPULAN

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan mengatur tentang tata pengelolaan pemerintahan yang baik/layak dengan berpedoman kepada AAUPB. Dimasukkannya poin-poin AAUPB dalam isi materi undang-undang secara tertulis sebagai upaya untuk mengikat pejabat tata usaha negara untuk berpedoman kepada AAUPB dalam setiap kebijakan atau keputusan yang dibentuk dalam menjalankan roda pemerintahan. Penuangan AAUPB dalam materi Undang-Undang maka berarti setiap pejabat tata usaha negara dapat dan harus berpedoman kepada AAUPB yang terdapat dalam UU tersebut dalam setiap kebijakan/keputusannya. Selain daripada itu, juga adanya keterlibatan masyarakat dan peradilan administrasi dalam mendorong terbentuknya pemerintahan yang layak yaitu dimana masyarakat dapat menggugat keputusan tata usaha negara ke pengadilan administrasi negara. Pengadilan administrasi negara akan menilai keputusan tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AAUPB. Keterlibatan masyarakat dan peradilan administrasi dapat menjadi upaya mendorong terlaksananya pemerintah yang baik semakin dapat diwujudkan.

Peradilan administrasi negara memiliki kedudukan yang sangat penting dalam upaya mendorong terbentuknya pemerintahan yang layak. Peradilan administrasi negara akan melakukan pengujian terhadap keputusan-keputusan tata usaha negara yang diajukan oleh perorangan atau badan hukum yang merasa haknya dirugikan dengan ditetapkan keputusan tersebut oleh lembaga negara/pejabat tata usaha negara. peradilan administrasi negara juga akan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan dan AAUPB dalam setiap menguji keputusan sehingga dalam putusan pengadilan baik tergugat dan penggugat tidak ada yang dirugikan.

DAFTAR PUSTAKA

a. Buku

- Abdullah, Ali. *Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Atmosudirjo, Prajudi S. *Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: UI Press, 1995.
- Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1989.
- Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni, 2004.
- Hamidi, Jazim. *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008.
- HR, Ridwan. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Marbun, S. F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2011.
- Prins, W.F., dan R. Kosim Adisapoetra. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Pradnja Paramita, 1978.
- Purbopranoto, Kuntjoro. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*. Jilid II. Bandung: Alumni, 1981.
- Sibuea, Hotma P. *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan dan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 2002.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Peresada, 2006.
- Soemantri, Sri. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1992.
- Supandi. *Urgensi Reformasi Hukum Acara Perdata dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dalam Era Pembangunan Hukum Modern*. Bandung: Alumni, 2016.
- Syahrizal, Darda. *Hukum Administrasi Negara & Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Medpress Digital, 2013.
- Tjandra, W. Riawan. *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2011.
- Zaini, Hasan. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1974.

b. Jurnal Ilmiah

- Erliyana, Anna. "Implikasi Hukum Bagi Pejabat Publik Yang Melakukan Maladministrasi". *Law Review, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan*. Vol. III, No. I, Juli 2003.

- Erliyana, Anna. "Keputusan Administrasi Negara (Beschikking)". *Low Review, Fakultas Hukum Univer.itas Pelita Harapan*. Vol. IV. No.3. Marei 2005.
- Erliyana, Anna. Renius Albert Marvin. "Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara". *Jurnal Hukum & Pembangunan Tahun ke-49*. No.4 Oktober-Desember 2019.
- Man Ng, Michael Chi. "Are Globalization and Governance Interrelated? Evidence among World Economies". *Journal of Globalization Studies*. Vol. 7, No. 2, Nopember, 2016.
- Puspitasari, Sri Hastuti. "Urgensi Independensi dan Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia". *Artikel Dalam Jurnal Hukum*. No.1 Vol.14 Januari 2007.
- Putrijanti, Aju, Lapon T. Leonard, dan Kartika Widya Utama, "Peran PTUN dan AUPB Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (Good Governance)," *Mimbar Hukum*, Volume 30, Nomor 2, Juni 2018.
- Syuhudi, Ichsan. "Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Di Lingkungan Peradilan Administrasi Negara". *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*. Vol. 17, No. 1, 2017.

c. Tesis/Disertasi

- Azhari. "Negara Hukum Indonesia Suatu Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya". Jakarta: Disertasi FH UI, 1993.

d. Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Indonesia. *Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*, UU No. 30 Th. 2014, LN No. 292 Tahun 2014, TLN No. 5601.