



Kajian Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Kaitan dengan Pengadilan Tata Usaha Negara

Ayu Putriyanti ✉

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Permalink/DOI <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v10i2>.

Article History:

Received : August 2015;
Accepted: September 2015;
Published: September 2015

Keywords:

testing, decision, deeds law, good governance

Abstrak

Penatalaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pengujian terhadap keputusan tata usaha negara dilakukan agar menjadi jelas dan memberi kepastian hukum. Dengan keluarnya UU No 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan maka diperlukan penyalarsan dan penyesuaian atas peraturan peradilan tata usaha negara. Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (statute approach) dan penelitian hukum doctrinal. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa batas antara Pengadilan Umum dengan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus sengketa dibidang hokum dibedakan atas jenis perkaranya. Pengadilan umum memutus perkara dibidang perdata dan hokum pidana. Seangkan PTUN memutus perkara gugatan terhadap perbuatan hokum pemerintah. Adapun penerapan prinsip-prinsip good governance dan AAUPB memiliki persamaan dan perbedaan, yang antara keduanya saling memiliki hubungan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan sesuai hukum.

Abstract

Management of the administration and testing of state administrative decisions made in order to become clear and provide legal certainty. With the issuance of Law No. 30 of 2014 on government administration will require alignment and adjustment to regulatory administrative courts. This research use a statute approach and doctrinal legal research. These results indicate that the boundary between the General Court to the Administrative Court to rule on the dispute in the field of law distinguished on the type of his case. General court deciding the case in the field of civil and criminal law. Seangkan administrative court deciding the case of legal action lawsuit terhadapa government. The application of the principles of good governance and Good Governance Principles have similarities and differences, which between them have a relationship with each other to realize good governance according to law.

1. Pendahuluan

Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh aparat pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Pengaturan dalam bentuk perundang-undangan yang secara tegas dan jelas mengatur mengenai penatalaksanaan pemerintahan baik mengenai kewenangan, wewenang, bentuk tindakan atau perbuatan hukum pemerintah, sanksi dan hal-hal lain yang berhubungan dengan penatalaksanaan pemerintahan. Sesuai dengan pelbagai perkembangan kemasyarakatan, maka segala hal yang berkaitan dengan penatalaksanaan pemerintahan termasuk tindakan hukum penyelenggaraan pemerintahan juga memerlukan pengaturan baik mengenai kewenangan, jenis tindakan hukum, serta asas yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan yaitu Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik, bentuk dan jenis pengawasan yang perlu dilakukan.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai pengaturan baru di bidang hukum administrasi negara mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Undang-undang ini merupakan hal baru di bidang hukum administrasi negara yang menjadi dasar penatalaksanaan dalam pengambilan keputusan oleh badan dan atau pejabat tata usaha negara. Penatalaksanaan administrasi pemerintahan sebelum dikeluarkannya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 selain berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku juga berdasarkan norma, asas hukum administrasi negara yang ada. Norma serta asas hukum administrasi negara yang sifatnya tidak tertulis, pada prakteknya banyak menimbulkan ketidakjelasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Norma serta asas hukum administrasi negara tersebut perlu untuk diberi bentuk dalam hukum positif, sehingga dapat menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan adalah lembaga peradilan yaitu Peradilan Tata Usaha Negara yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986. Pengadilan bertujuan untuk memberi perlindungan hukum bagi penyelenggara pemerintahan serta warga

negara yang menjadi akibat dikeluarkannya keputusan pejabat dan atau badan tata usaha negara. Pengujian terhadap tindakan hukum pemerintahan oleh Pengadilan, terdiri dari pengujian atas kewenangan, prosedur serta substansi yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundangan yang menjadi dasar timbulnya kewenangan tersebut serta norma atau asas hukum administrasi negara .

Agar penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih jelas serta terarah, perlu diatur secara jelas hal-hal yang penting dan berkaitan dengan penatalaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, serta pengujian terhadap keputusan tata usaha negara menjadi jelas dan memberi kepastian hukum. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 juga mengatur tentang tanggung jawab pejabat atau badan tata usaha negara dalam hal melaksanakan putusan Pengadilan. Hal tersebut sebagai hal penting dan ditunggu sebagai salah satu bentuk harmonisasi terhadap pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum materiil bidang hukum administrasi negara dan sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan. Di satu sisi, sebagai salah satu batu uji bagi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melakukan pemeriksaan dan pengujian obyek gugatan. Di dalam UU No. 30 Tahun 2014 terdapat pengaturan-pengaturan yang harus diserasikan dan diselaraskan dengan UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Antara lain adanya Keputusan Berbentuk Elektronik yang memiliki kekuatan hukum sama dengan keputusan tertulis dan berlaku sejak diterimanya Keputusan oleh pihak yang bersangkutan. Larangan penyalahgunaan wewenang, diskresi dan ruang lingkup diskresi, keputusan tata usaha negara harus dimaknai secara lebih luas termasuk pula penetapan tertulis yang berupa tindakan faktual, keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat dan lain-lain pengaturan.

Perkembangan yang timbul dalam

praktek bernegara harus dapat diikuti dengan sistem peradilan tata usaha negara sebagai kontrol yudisial terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis batas kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Umum sebelum dan setelah adanya Undang-undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; Menganalisis peran Pengadilan Tata Usaha Negara dalam membangun pemerintahan yang baik (*good governance*) setelah adanya Undang-undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah atau meneliti perundang-undangan yang terkait dengan isu hukum atau permasalahan yang akan diteliti. Bagi penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari ratio legis lahirnya undang-undang tersebut, untuk dapat memahami kandungan filosofi yang ada di belakang pembentukan undang-undang, dan agar dapat menyimpulkan ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isu hukum (Shidarta, : 43).

Penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal, menurut Soetandyo Wignjosubroto (: 121), penelitian hukum doktrinal adalah penelitian-penelitian atas hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengkonsep dan/ atau sang pengembangnya. Morris L. Cohen mengemukakan, *legal research is the process of finding the law that governs activities in human society*. Cohen selanjutnya menyatakan, *it involves locating both the rules which are enforced by the states and commentaries which explain or analyze these rules* (Marzuki, 2007:29).

Jenis data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Sumber data sekunder yang digunakan meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dan

putusan Hakim. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Bahan hukum primer selain perundang-undangan yang memiliki otoritas tertinggi adalah putusan pengadilan, karena merupakan konkretisasi dari perundang-undangan (Sidharta, :30).

Untuk jenis penelitian doktrinal, pengumpulan data dengan melakukan inventarisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan. Data primer penelitian dikumpulkan dengan menggunakan teknik wawancara yang dilakukan secara bebas menggunakan teknik *purposive random sampling*. Wawancara dilakukan tidak terstruktur, karena keterbatasan waktu. Hakim dipilih secara acak, artinya tidak melakukan wawancara secara khusus terhadap hakim yang memutus sengketa.

Proses analisa data dimulai dengan melakukan inventarisasi seluruh peraturan perundang-undangan yang merupakan bahan hukum primer, selanjutnya dikelompokkan sesuai dengan jenis yang diperlukan. Langkah pengelompokkan ini untuk memudahkan dalam proses analisa data. Pada tahap inventarisasi bahan hukum primer serta pengelompokkan data dilakukan reduksi data, karena tidak sesuai dengan batasan data yang diperlukan.

Hasil reduksi data yang sudah terpilih, dianalisa sesuai dengan permasalahan dan teori yang digunakan. Analisa data secara sistematis serta sesuai dengan teori yang digunakan untuk disusun sebagai kesimpulan yang menjawab permasalahan.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Umum setelah timbul UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai perwujudan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dalam negara hukum, setiap tindakan

penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum yang bertitik tolak dalam ideologi Pancasila.

Perlindungan hukum bagi warga negara harus sesuai dengan UUD 1945, serta tujuan negara dan Pancasila. Hukum menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan sekaligus hukum memberi perlindungan hak asasi warga negara. Penyelenggaraan pemerintahan berdasar hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dengan menjunjung prinsip persamaan di depan hukum, yang berarti pula perlakuan hukum yang sama antara warga negara dan penyelenggara pemerintahan. Pengujian setiap tindakan pemerintah dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan lembaga negara yang memiliki kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Selain itu juga untuk memberi kepastian hukum bagi warga negara dalam menerima setiap bentuk tindakan pemerintah. Hal ini untuk menghindari timbulnya praktek absolutisme penyelenggaraan pemerintahan, dengan mengutamakan perlindungan hak warga negara. Hubungan timbal balik antara asas kepastian hukum dan perlindungan hak warga negara, sebagai salah satu unsur penting dalam negara hukum.

Beberapa unsur negara hukum yang dikemukakan Scheltema dan dikutip oleh Sidharta adalah (Tjandra, 2008:15)

1. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Asas kepastian hukum. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia yaitu menjamin prediktabilitas dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku.
3. Asas *Similia Silibus* (asas persamaan). Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu. Aturan hukum berlaku sama untuk setiap orang, karena harus dirumuskan secara umum dan abstrak.
4. Asas demokrasi, asas ini menuntut setiap orang harus mempunyai

kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintah.

5. Pemerintah dan pejabat pemerintah mengemban fungsi pelayanan masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan meliputi semua aktivitas yang dilakukan oleh badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, lingkup lembaga legislatif, lingkup lembaga yudikatif serta yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang disebut dalam UUD 1945 dan/ atau undang-undang. Ketentuan isi Pasal 4 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 menunjukkan bahwa pengertian pemerintahan yang digunakan adalah pemerintahan dalam arti luas, karena secara tegas mencantumkan adanya badan dan / atau pejabat pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan berdasarkan UUD 1945 dan/ atau undang-undang.

Digunakannya pengertian pemerintahan dalam arti luas hal ini sejalan dengan makin luasnya pula tugas, fungsi serta kewenangan pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) serta pengertian pemerintah. Berbagai pendapat yang saling melengkapi dari para sarjana tentang pengertian pemerintah dalam arti sempit dan arti luas sejalan dengan pelbagai perkembangan yang terjadi, sehingga oleh Irfan Fachruddin dapat dicatat beberapa pengertian dari pemerintah, *pertama*, pemerintah adalah sebagai organ penyelenggara keseluruhan kekuasaan untuk mencapai tujuan negara. *Kedua*, pemerintah sebagai badan penyelenggara seluruh kegiatan negara kecuali membuat perundang-undangan (*regel reven*), penyelenggara peradilan (*rechtspraak*). *Ketiga*, pemerintah dapat diartikan sebagai "organ" dan arti "fungsi" pemerintah (Fachruddin, 2004: 32).

Kewenangan yang dimiliki Pemerintah untuk melaksanakan tugasnya, diatur secara tegas dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014. Termasuk pula mengenai asal memperoleh kewenangan serta jenis tindakan pemerintah yang dapat digugat ke pengadilan tata usaha negara.

Setiap Badan dan/atau Pejabat Peme-

rintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangannya. Hal ini menunjukkan bahwa asas legalitas sebagai dasar dalam memberi kewenangan bertindak bagi Pejabat Pemerintah. Pasal 11 UU No.30 Tahun 2014 menyebutkan kewenangan diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat, serta Pasal 11 mengenai pembatasan wewenang berdasarkan masa atau tenggang waktu wewenang, wilayah atau daerah berlakunya wewenang dan cakupan bidang atau materi wewenang dan badan dan/atau pejabat pemerintahan yang telah habis masa atau tenggang waktu wewenang, tidak dibenarkan mengambil keputusan dan/atau tindakan. Perlu untuk dibedakan bahwa wewenang tidak sama dengan kekuasaan, sebagaimana pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (Ridwan, :72).

UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara dengan penjelasan sebagaimana disebutkan bahwa undang-undang ini mengaktualisasikan secara khusus norma konstitusi hubungan antara Negara dengan warga negara. Setiap Keputusan dan/atau Tindakan oleh Pejabat Pemerintah atau penyelenggara negara lainnya yang meliputi lembaga-lembaga di luar kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, memungkinkan untuk diuji oleh Pengadilan. Pengadilan yang dimaksud adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum, tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-undang ini, dialihkan dan diselesaikan oleh Pengadilan. Apabila sudah diperiksa oleh Pengadilan Umum, dengan berlakunya Undang-undang tersebut tetap diputus dan diselesaikan oleh Pengadilan Umum termasuk pula pelaksanaan putusan Pengadilan.

Undang-undang No.30 Tahun 2014 tidak menyebutkan secara jelas tentang pen-

ertian, pembatasan arti sengketa Administrasi Pemerintahan. Di satu sisi Undang-undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-undang No.9 Tahun 2009 jo Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai hukum formil di bidang tata usaha negara atau administrasi pemerintahan.

Pengertian sengketa tata usaha negara tercantum pada Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986, adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menggunakan pengertian isi Pasal 1 angka 4 tersebut di atas, pengertian sengketa Administrasi Pemerintahan yang dimaksud Pasal 85 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan termasuk pula pengertian yang tercantum Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2014 jo UU No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Argumentasi hukum yang digunakan adalah secara interpretasi sistematis atau logis. Dikemukakan oleh Sudikno bahwa suatu peraturan hukum atau undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem hukum, dan arti pentingnya peraturan hukum terletak di dalam sistem hukum. Penafsiran sistematis adalah menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan hukum atau undang-undang lain dengan keseluruhan sistem hukum. Lebih lanjut disampaikan bahwa apabila interpretasi suatu peraturan didasarkan pada letak peraturan itu dalam keseluruhan sistem peraturan, maka disebut interpretasi sistematis (Sudikno, 2007:58).

Sistem Peradilan Tata Usaha Negara didukung oleh perundang-undangan terkait yang menjadi dasar yuridis operasional dan yuridis filosofis, yaitu : UUD 1945, UU no. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehaki-

man, UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

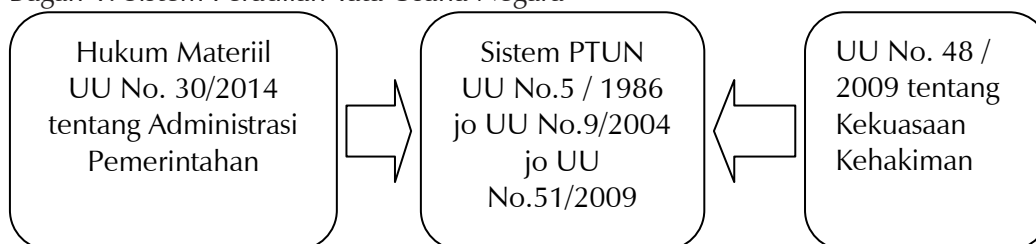
UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan berkedudukan sebagai hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara, sementara hukum formilnya adalah UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Hubungan hukum yang timbul antara hukum materiil dan hukum formil adalah bersinergi satu terhadap yang lain, agar sistem Peradilan Tata Usaha Negara dapat terlaksana dengan baik.

Peradilan Tata Usaha Negara melakukan pengujian terhadap keputusan dan/

atau tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan perundang-undangan yang sesuai dengan UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta perundang-undangan yang sesuai dengan dasar gugatan Penggugat serta Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Sesuai dengan interpretasi sistematis untuk melihat hubungan hukum antara UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dapat dikatakan bahwa sengketa Administrasi Pemerintahan yang disebut Pasal 85 ayat (1) dan (2) UU No.30 Tahun 2014 adalah sengketa tata usaha negara sesuai isi Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Bagan 1. Sistem Peradilan Tata Usaha Negara



Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut ditegaskan kembali dalam Pasal 18, 25 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan menunjukkan kompetensi setiap badan peradilan berdasarkan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya.

Kompetensi absolut mengenai kewenangan mengadili sengketa tata usaha negara ditegaskan pada Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Pasal 87 huruf a UU No.30 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam UU No.5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual. Hal ini berhubungan dengan kompetensi absolut badan peradilan.

Tindakan hukum Pemerintah dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu pembuatan pemerintah di bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regelling*), pembuatan pemerintah dalam penerbitan ketetapan (*beschikking*), pembuatan pemerintah dalam bidang keperdataan (*materiele daad*). Dikemukakan oleh Muchsan, bahwa Pemerintah juga dapat melakukan perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian bagi seseorang di bidang hukum publik disamping hukum privat. Batasan yang dike-

mukakan adalah (Ridwan, 2003:212) :

- a. penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut.
- b. penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum publik serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.

Pemerintah dapat melakukan perbuatan melawan hukum dan pada awalnya diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata, yang berbunyi "Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut." Mahkamah Agung melalui yurisprudensi menunjukkan ada pergeseran kriteria perbuatan melawan hukum oleh penguasa, dengan mengemukakan batasan-batasan, *pertama*, perbuatan penguasa itu melanggar undang-undang dan peraturan formal yang berlaku, *kedua*, perbuatan penguasa melanggar kepentingan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhi (Ridwan, 2003:212).

Perbuatan pemerintah melawan hukum apakah termasuk dalam hukum publik atau hukum privat, mengalami perkembangan yang sesuai dengan teori tentang negara sehingga berpengaruh pula bagi Hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa. Secara garis besar dapat dibagi 2 (dua) mengenai perkembangan perbuatan pemerintah melawan hukum.

Pembedaan ini dilakukan oleh Sudikno Mertokusumo (2014:63), *pertama*, adanya pembedaan antara Negara sebagai penguasa dan negara sebagai *fiscus*. Negara sebagai penguasa tidak dapat bertindak melawan hukum. Untuk dapat menentukan apakah suatu perbuatan itu melawan hukum, orientasinya dicari dalam sifat perbuatan yang dilakukan oleh penguasa itu sendiri. Kalau sifat perbuatannya (yang dilakukan oleh penguasa) itu *privaatrechtlijk*, hakim berwenang menentukan melawan hukum tidaknya. Apabila perbuatan penguasa itu bersifat *privaatrechtelijk*, hakim sama sekali tidak berwenang. *Kedua*, sampai dengan tahun 1940, penguasa yang bertindak dalam lapangan *privaatrechtlijk* selalu bertanggung jawab atas

perbuatannya yang melawan hukum seperti hal seorang partikelir. Jika penguasa bertindak dalam lapangan *publiekrechtelijk*, masih juga dapat dipertanggungjawabkan, hanya apabila perbuatan itu bertentangan dengan hak orang lain. Sejak tahun 1940 ada perluasan wewenang mengkaji dari Hakim, dengan memiliki kebebasan dalam menentukan apakah suatu tindakan penguasa melawan hukum. Dari sejarah perkembangan putusan H.R., ternyata H.R. tidak tegas dan tidak konsekuen dalam mencari ukuran untuk memutuskan suatu perkara mengenai perbuatan melawan hukum oleh penguasa.

Perkembangan melalui yurisprudensi Mahkamah Agung, ditentukan tolok ukur untuk menentukan ada tidaknya perbuatan melawan hukum oleh Penguasa, yaitu (Lotulung, 2013:78) :

- a. Perbuatan melanggar hukum oleh penguasa harus diukur dengan undang-undang dan peraturan formal yang berlaku.
- b. Harus diukur dengan kepatutan dalam masyarakat yang seharusnya dipatuhi oleh pengurus.
- c. Penilaian tentang faktor sosial ekonomi (dari penyewa dan pemilik) adalah pelengkap wewenang kepala daerah sebagai penguasa yang tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilainya, kecuali kalau wewenang tersebut dilakukan dengan melanggar dan peraturan atau melewati batas-batas kepatutan dalam masyarakat yang harus diperhatikan oleh penguasa.

Sebagaimana dikemukakan oleh Imam Soebechi, bahwa pada awalnya tindakan faktual diuji oleh peradilan umum (Soebechi, 2014:8). Pengujian ini tentu berdasarkan sejarah pemisahan negara sebagai penguasa dan *fiscus*. Perkembangan serta pergeseran teori Negara mempengaruhi pula bagi lembaga peradilan untuk memeriksa sekaligus memutus sengketa yang salah satu pihaknya adalah penguasa.

Masih mengenai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, Agus Budi Susilo, S.H., M.H, mengemukakan bahwa istilah *onrechtmatige overheidsdaad* tidak dapat

secara serta merta atau mutlak disamakan pengertiannya dengan perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, karena meskipun *onrechtmatige overheidsdaad* merupakan pengembangan arti dari *onrechtmatige daad* atau perbuatan melanggar hukum, akan tetapi pengertian "*overheids*" yang secara etimologis diartikan "penguasa" atau "pemerintah" sangatlah terlalu luas. Selain itu juga perlu dibahas pengertian "*onrechtmatige*" atau "melanggar hukum" ini meliputi apa saja. Pelanggaran terhadap hukum tertulis berupa undang-undang, pelanggaran hukum tidak tertulis termasuk pelanggaran norma maupun asas hukum tidak tertulis (Susilo, 2014:207).

Negara dalam melaksanakan tugasnya melalui pejabat pemerintah dapat melakukan tindakan hukum publik maupun privat, yang semuanya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan kewenangannya. Tindakan hukum pemerintah di bidang hukum publik maupun hukum privat dapat melanggar peraturan perundang-undangan yang berakibat melanggar hak individu sebagai warga negara, menimbulkan kerugian.

Sementara di sisi lain, Negara harus menegakkan hukum, serta memberi perlindungan hukum kepada warga negara. Ada kepentingan individu yang harus dilindungi namun di sisi lain ada kepentingan masyarakat yang juga harus diperhatikan serta berhak memperoleh perlindungan yang sama. Kedua hal tersebut yaitu adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah serta kewajiban untuk memberi perlindungan hukum, perlu diserasikan, diselaraskan dengan perkembangan hukum itu sendiri, masyarakat, politik dan lain-lain yang sebenarnya sebagai satu kesatuan dan berhubungan secara langsung maupun tidak langsung untuk penyelenggaraan pemerintahan.

Bermula dari ide untuk menyerasikan serta menyelaraskan kepentingan yang berasal dari dua hal yang berbeda satu sama lain, perlu dikaji kembali bahwa terhadap tindakan pemerintah yang melawan hukum dibidang hukum publik dapat diajukan ke Pengadilan, dengan mempertimbangkan pelbagai faktor terkait. Pengaruh globalisasi tentang perlindungan Hak Asasi Manusia

juga digunakan sebagai dasar pemikiran untuk memberikan perlindungan terhadap hak individu sebagai warga negara (*based on human rights protection to individual rights as citizenship*).

Isi Pasal 87 huruf a UU No. 30 Tahun 2014 yang menyebutkan keputusan tata usaha negara harus dimaknai pula sebagai penetapan tertulis juga mencakup tindakan faktual dapat dikatakan sebagai suatu perkembangan di bidang hukum administrasi negara yang mengikuti dan menyesuaikan terhadap pelbagai perkembangan yang terjadi dan memberi pengaruh dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, tidak lagi diajukan ke Pengadilan Umum. Kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara mengalami perluasan terkait dengan obyek sengketa gugatan. Pejabat Pemerintah yang dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan dan melakukan perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian bagi warga negara, maka dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara .

Upaya perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia juga diberikan melalui mekanisme pemberian ganti rugi yang diatur Pasal 70, 71 dan 72 UU No. 30 Tahun 2014. Pemberian ganti rugi yang diatur nampaknya pembuat undang-undang menggunakan teori pertanggungjawaban negara untuk membayar ganti rugi. Hal ini diadopsi dari Perancis yang mengembangkan teori kesalahan, yang secara prinsip membedakan antara kesalahan dinas (*faute de service*) dan kesalahan pribadi (*faute de personelle*); yang dilakukan lagi klasifikasi atas kesalahan berat (*faute forde*) dan kesalahan ringan (*faute legere*) (Tjandra, 2009:39).

Peran Peradilan Tata Usaha Negara membangun *Good Governance* setelah ada UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Konsep *good governance* muncul dari *Organisation for the Economic Cooperation and Development (OECD)*. Carolina dalam *Governance Civil Society and Democracy*,

mengemukakan komponen *good governance* ke dalam (Fahmal, 2006:62) :

1. *Human rights observance and democracy*
2. *Market reforms*
3. *Bureaucratic reform (corruption and transparancy).*
4. *Enviromental protection and sustainable development*
5. *Reduction in military and defence expenditures and non-production of weapons of massdestruction.*

Dikemukakan oleh Muin Fahmal (2006:61), pemerintahan yang baik (*good governance*) mencerminkan kesinergian antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Salah satu komponennya adalah pemerintahan yang bersih (*clean government*), yaitu pemerintahan yang didasarkan atas keabsahan bertindak dari pemerintah. Pendapat lain dikemukakan oleh Ardi Partadinata (2006:61) bahwa :

good governance sebagai norma pemerintahan adalah suatu sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik dan asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai norma mengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan *good governance*.

United Nations Economic for Asia and Pacific(www.unescap.org) menyebutkan 8 (delapan) karakteristik utama sebagai pemahaman tentang *Good Governance*, yaitu : *participatoy, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive, and follow the rule of law*. Ciri *good governance* lain dikemukakan dari UNDP adalah *participation, transparency, rule of law, responsiveness, concensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision* (www.gdrc.org).

Dikutip dari W. Riawan Tjandra (2009:129), mengenai prinsip-prinsip *good governance* yang diuraikan oleh Addink :

For starting the further development of the Principles of Good Governance, it is essential

to clarify what the content is of each individual principle of the four types of Principles of Good Governance. To make this clear I will provide a brief description of each principle and I will also mention the codification of that principle in the Dutch Legislation.

Principle of proper administration: prohibition of misuse of power, prohibition of arbitrariness, principle of legal certainty, principle of due care, principle of legitimate expectations, principle of equality, principle of proportionality and principle of motivation (providing sufficient grounds for decision).

Principle of Public Participation Administration – principle of participation.

Principle of Transparent Administration – principle of transparency of decision and orders, principle of transparency of meeting and principle of transparency of information (Government Information (Public Access) Act).

Principle of Human Rights Administration : principles of classical human rights and principles of social human rights.

For the administration two types of human rights are relevant: classical rights, b. Social rights. In relation to the classical rights the civil rights and more specifically the due process rights (right to a fair trial, equality before the courts, *nulla poena sine lege*) and the political rights(the rights to participate in the government, equal access to public service) are relevant for the work of the administration. In relation to the social rights the socio-economic rights (rights to food, health, housing and education) and the cultural rights (the rights to take part in cultural life) are important for the administration.

Beragamnya unsur, pemahaman mengenai *good governance* sehingga belum ada definisi yang bersifat definitif tentang *good governance*. Hal ini justru dapat lebih dikembangkan sesuai dengan penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara dengan tetap berdasarkan hukum dan landasan ideologi

masing- masing.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, sinergi yang terjadi antara keduanya diharapkan agar pemerintahan terselenggara dengan baik dan benar.

Hubungan antara *good governance* dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan adalah saling berkaitan, sementara di satu sisi muncul perbedaan dan persamaan sebagaimana disebutkan oleh Paulus Effendi Lotulung (2013:148) :

1. Persamaan

Kedua ajaran dan pemikiran itu sama-sama bertumpu pada pemerintahan, yang sama-sama mempunyai idealisme mencapai pemerintahan yang baik, walaupun dengan kriteria yang masing-masing lebih spesifik. Titik persamaan inilah yang menimbulkan korelasi erat antara keduanya.

2. Perbedaan

Good governance termasuk dalam ranah ilmu administrasi negara, sedangkan AAUPB masuk dalam ranah hukum yaitu hukum administrasi negara. *Good governance* mencakup aspek yang lebih luas.

Perlunya memahami terlebih dahulu perbedaan antara *good governance* dan AAUPB, karena meskipun berasal dari bidang ilmu yang berbeda, tetapi memiliki persamaan ide yaitu untuk mencapai penyelenggaraan pemerintah yang baik .

Selain hal tersebut, peran penting Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu upaya pengawasan yuridis terhadap tindakan hukum pemerintah harus dikembangkan. Karena tanpa peran tersebut, konsistensi dan penyelenggaraan pemerintahan dapat terganggu. Muchsan menyebutkan pengawasan terhadap pemerintah meliputi : pengawasan fungsional oleh inspektorat jenderal, pengawasan yuridis oleh lembaga peradilan, pengawasan politis oleh parlemen, pengawasan Ombudsman, dan pengawasan masyarakat (*social control*). Fungsi pengawasan oleh Peradilan Tata Usaha Negara sebagai pengawasan secara yuridis (*judicial and social control*) (Lotulung, 2013:201).

Pengawasan yuridis dilakukan Peradilan Tata Usaha Negara dengan melakukan pengujian terhadap obyek sengketa yang berupa keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintahan. Pengujian dilakukan sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum materiil dari Sistem Peradilan Tata Usaha Negara dan peraturan perundangan yang menjadi dasar hukum gugatan oleh Penggugat.

Arti keputusan tata usaha negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 jo UU no. 9 Thn 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009, adalah :

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Setelah keluarnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986, harus dimaknai sebagaimana tercantum Pasal 87 UU No.30 Tahun 2014, yaitu :

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan undang-undang dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, dan/ atau;
- f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Perluasan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara sebagai obyek sengketa perlu dilakukan, hal ini dimulai dari ide pemikiran bahwa *pertama*, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan berkedu-

dukan sebagai hukum materiil dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga harus memberi arti yang jelas, batasan dan pemahaman mengenai obyek sengketa Peradilan Tata Usaha Negara. *Kedua*, pengertian Keputusan Tata Usaha Negara yang harus dimaknai secara luas ini, diharapkan dapat mengikuti perkembangan praktek penyelenggaraan negara yang bersifat dinamis. *Ketiga*, dengan diberinya makna yang lebih luas terhadap Keputusan Tata Usaha Negara, agar dapat tercapai keseimbangan, keserasian, keselarasan hubungan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, serta agar dapat diwujudkan keadilan bagi kedua belah pihak.

Untuk dapat memaknai Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana yang diatur Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014, dapat digunakan interpretasi sistematis atau logis dan interpretasi ekstensif. Kedua interpretasi dapat digunakan secara bersama-sama, karena undang-undang tidak memberikan batasan atau pedoman untuk melakukan penafsiran terhadap undang-undang. Adakalanya Hakim menerapkan interpretasi futuristis apabila yang pemecahan suatu masalah menggunakan rancangan undang-undang (Mertokusumo, :62).

Interpretasi sistematis maupun interpretasi ekstensif tetap harus berdasarkan asas-asas hukum administrasi negara, asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penggunaan interpretasi oleh Hakim dilakukan secara bebas tidak terikat untuk dapat memberi landasan hukum keputusan yang diambil. Pentingnya dilakukan interpretasi, karena undang-undang tidak memberi penjelasan sehingga diserahkan kepada Hakim untuk melakukan interpretasi sesuai dengan sengketa yang diperiksa.

Sebagai upaya menuju *good governance*, Undang-undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagai batu uji terhadap obyek sengketa administrasi pemerintahan. Salah satu hal yang diuji oleh Pengadilan Tata Usaha Negara adalah kewenangan yang dimiliki oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Kewenangan yang dimiliki Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara menjadi dasar

hukum untuk menjalankan tugas fungsi pemerintahan. Dalam pelbagai bidang hukum, asas legalitas selalu menjadi hal penting sesuai dengan masing-masing bidang. Demikian pula asas legalitas dalam bidang hukum administrasi negara, sebagai dasar hukum timbulnya kewenangan .

Pembahasan mengenai kewenangan dan wewenang ini, karena Pasal 21 UU No. 30 Tahun 2014 menyebutkan bahwa:

Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah.

Penting untuk membedakan antara kewenangan dan wewenang, yang dikemukakan oleh Supandi (Supandi, 2014:22) :

“Kewenangan” adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. “Wewenang” hanya mengenai suatu “onderdeel” (bagian) tertentu saja dari kewenangan.

Perlu untuk dipahami perbedaan antara kewenangan dan wewenang, karena Pengadilan Tata Usaha Negara diberi kewenangan sesuai Pasal 21. Kewenangan ini tidak diikuti dengan hukum acara yang mengatur pelaksanaannya. Pengadilan diberi waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja untuk memutuskan permohonan yang diajukan.

Hukum acara Pengadilan Tata Usaha Negara mengatur pemeriksaan dengan acara biasa, acara cepat, acara singkat. Apabila permohonan untuk dilakukan penilaian diperiksa dengan acara biasa, maka melalui Rapat Permusyawaratan, Pemeriksaan Persiapan dan baru memasuki pemeriksaan di depan Majelis Hakim. Dilanjutkan dengan pembuktian, kesimpulan masing-masing pihak dan putusan Hakim. Keseluruhan proses acara biasa memerlukan waktu lebih dari 21 hari. Pemeriksaan dengan acara cepat memiliki limit waktu 35 (tiga puluh lima) hari

tanpa Pemeriksaan Persiapan dan dipimpin oleh Hakim Tunggal. Acara singkat hanya digunakan pada pemeriksaan upaya perlawanan yang diajukan Penggugat atas penetapan Ketua Pengadilan yang menyatakan gugatan tidak diterima atau tidak berdasar pada Rapat Permusyawaratan. Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 UU No.30 Tahun 2014 jelas tidak dapat diperiksa dengan hukum acara berdasar UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Tri Cahya Indra Permana, untuk dapat mengatasi kekosongan hukum acara permohonan ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang, diperlukan Peraturan Mahkamah Agung sebagai pedoman Hakim dalam memeriksa permohonan tersebut (Permana, :54). Lebih lanjut dikemukakan bahwa apabila belum ada pengaturan yang jelas untuk menyelesaikan suatu permohonan atau sengketa, maka Majelis Hakim dapat menyusun jadwal persidangan (*court calendar*) yang harus dipatuhi para pihak, tanpa melalui proses Pemeriksaan Persiapan. Hal senada juga disampaikan oleh Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, apabila ada sengketa di bidang pembebasan tanah atau lahan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan hasil penelitian di Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta, apabila ada sengketa yang timbul dan harus memperoleh putusan secara cepat, dan perundangan terkait belum mengatur secara tegas sementara di satu sisi hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara juga tidak ada pengaturannya, maka Majelis Hakim akan menyusun jadwal persidangan (*court calendar*) agar permasalahan dapat segera diperiksa dan diputus. Hal ini biasanya timbul sengketa tata usaha negara di bidang pembebasan tanah untuk kepentingan umum, undang-undang terkait menghendaki agar Pengadilan segera memeriksa dan memutus sengketa yang timbul, tetapi tanpa mengabaikan nilai keadilan.

Kekosongan hukum yang terjadi dan mungkin juga terjadi di hukum acara peradilan lainnya, perlu untuk segera diberi penyelesaian secara hukum pula. Hal ini dapat menghambat pelaksanaan *good governance*.

Pengujian melalui Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik oleh Pengadilan Tata

Usaha Negara sebagai tolok ukur penyelenggaraan pemerintahan. Di gambarkan dalam bentuk bagan tentang hubungan antara Pengadilan Tata Usaha Negara, Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dan *good governance*, sebagai berikut : Pengadilan Tata Usaha Negara melakukan pengujian keputusan dan/ atau tindakan aparat pemerintahan berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dan peraturan perundangan terkait, untuk dapat mewujudkan *good governance*.

Pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN jo UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyebutkan bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan Asas-asas umum Pemerintahan yang Baik.

Penjelasan Pasal 53 ayat (2) di atas menyebutkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, meliputi asas :

1. kepastian hukum
2. tertib penyelenggaraan negara
3. keterbukaan
4. proporsionalitas
5. profesionalitas
6. akuntabilitas

Sebagaimana dimaksud dalam UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 2014 sebagai berikut :

- (1) a. Kepastian hukum
- b. Kemanfaatan
- c. Ketidakberpihakan
- d. Kecermatan
- e. Tidak menyalahgunakan wewenang
- f. Keterbukaan
- g. Kepentingan umum
- h. Pelayanan yang baik.
- (2) Asas-asas umum lainnya di luar yang disebutkan diatas, dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian Hakim yang tertuang dalam Putusan

Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ada perbedaan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik antara 2 (dua) perundang-undangan di atas. UU No.9 Tahun 2004 sebagai hukum acara Pengadilan Tata Usaha Negara yang memberi pedoman bagi Hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa, sehingga harus mengatur secara jelas dan rinci. Di satu sisi, UU No. 30 Tahun 2014 yang merupakan hukum materiil bagi Pejabat Pemerintahan, yang memberi pedoman bagi Pejabat Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya.

Perbedaan tersebut diatas tidak boleh mengganggu penyelenggaraan pemerintahan termasuk pula pengujian oleh Hakim. Argumentasi yang dikemukakan adalah, *pertama*, materi AAUPB diatur di perundang-undangan yang secara hirarki tata urutan perundangan, berada pada posisi paling atas setelah UUD 1945 sebagai hukum dasar, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang sama. *Kedua*, sudah ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (2) UU No.30 Tahun 2014 bahwa asas-asas umum di luar yang telah disebutkan dalam ayat (1) dapat digunakan, sepanjang dijadikan dasar penilaian oleh Hakim yang tertuang dalam putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ketentuan isi Pasal 10 ayat (2) yang menyebutkan bahwa asas-asas umum di luar yang telah disebutkan dalam Pasal 10 ayat (1) dapat digunakan, sepanjang dijadikan dasar penilaian oleh Hakim yang tertuang dalam putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap adalah sudah sesuai dengan asal mula timbulnya asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pada masa awal timbulnya asas-asas umum pemerintahan yang baik, berasal dari putusan Hakim. Perkembangan di bidang hukum administrasi adalah dengan mengemukakan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik oleh Crinca Le Roy.

Memperhatikan sejarah awal timbulnya tentang peran putusan Hakim dalam membentuk asas-asas pemerintahan umum yang baik, dapat ditarik 2 (hal) penting yaitu, *pertama* bahwa prinsip Hakim aktif (*dominus litis, actieve rechter*) harus di beri makna lebih

luas atau perlu dilakukan rekonseptualisasi terhadap prinsip Hakim aktif, sehingga selain dapat mewujudkan keadilan, juga berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Kedua*, peran Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai kontrol yudisial terhadap keputusan dan/atau tindakan Pejabat Pemerintah, yaitu dengan melakukan pengujian yang tepat dan sesuai dengan obyek sengketa.

Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki peran penting untuk melindungi AAUPB yang tumbuh dari nilai-nilai kearifan lokal sehingga berkembang asas-asas pemerintahan lokal yang baik, sebagaimana pendapat Paulus Effendi Lotulung, serta menyebutkan pula jumlah kriteria AAUPB tidaklah akan limitatif dan berkembang (Lotulung, 2013:146).

Menurut Paulus Effendi Lotulung (2013:146), antara *good governance* dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik adalah dua hal yang berbeda, tetapi dalam implementasinya merupakan hubungan yang saling melengkapi, terutama bila dikaitkan dengan aspek penegakan hukum dalam lingkup hukum administrasi terhadap keputusan-keputusan pejabat.

4. Simpulan

Setelah membahas dan melakukan analisa terhadap permasalahan dalam penelitian, dapat disimpulkan hal-hal berikut: *Pertama* tentang batas kewenangan antara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Umum sebelum UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pengadilan Umum memeriksa dan memutus sengketa dibidang hukum perdata dan hukum pidana. Apabila ada gugatan terhadap perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah, maka akan diperiksa dan diputus di Pengadilan Umum. Setelah UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan berlaku, penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan Pasal 87 huruf a UU No. 30 Tahun 2014 sebagai penegasan bahwa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah dapat diperiksa dan diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini jelas merupakan penegasan kompetensi ab-

solut Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi penting, terutama dengan adanya Pasal 87 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kedua, peran Peradilan Tata Usaha Negara dalam membangun pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah dengan melakukan pengujian terhadap Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Antara *good governance* dan AAUPB memiliki persamaan dan perbedaan, yang antara keduanya saling memiliki hubungan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan sesuai hukum. Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan perundang-undangan yang memberi kepastian hukum serta jaminan perlindungan hukum bagi warga negara.

Pengujian dilakukan terhadap AAUPB baik yang disebut dalam UU No. 30 Tahun 2014 maupun yang tidak tertulis, tetapi dipakai Hakim sebagai dasar pemikiran dalam putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap. Belum ada definisi yang bersifat definitif tentang *good governance*, namun demikian, dapat dikatakan bahwa *good governance* merupakan tata kelola pemerintahan yang baik dan sesuai hukum. Pengadilan Tata Usaha Negara juga melakukan kontrol yudisial terhadap keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, agar *good governance* dapat terlaksana.

DAFTAR PUSTAKA

- Fachrudin, Irfan 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.
- Fahmal, Muin 2006. *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Yogyakarta: UII Press Yogyakarta.
- Lotulung, Paulus Effendi 2013. "Tinjauan Futuristik terhadap Kompetensi dan Wewenang Mengadili Peratun" dalam *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Marzuki, Peter Mahmud 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Mertokoesumo, Sudikno. 2007. *Cet.ke-5. Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Liberty.
- Mertokoesumo, Sudikno. 2014. *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Nasution, Bahder Johan. 2011. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju.
- Neumann, Franz L. 1986. *The Rule of Law Political Theory and The Legal System in Modern Society*. UK: Berg Publishers.
- Permana, Tri Cahya Indra. "Hak Permohonan Pejabat/Badan Atas Dugaan Penyalahgunaan Wewenang". Dalam *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Ridwan, 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta : UII Press.
- Ridwan, 2009. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta : FH UII Press.
- Ridwan, 2014. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Sadjijono, 2011. *Cet.ke-2. Bab-bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Shidarta, Arief. "Pemetaan Aliran-aliran Pemikiran Hukum Dan Konsekuensi Metodologisnya" dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Ed). *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*. (Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia).
- Sibuea, Hotma P. 2010. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Erlangga.
- Sinamo, Nomensen. 2010. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Soebechi, Imam .2014. "Peratun dan Kontrol Hukum Secara Utuh" dalam *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*. Yogyakarta : Genta Press.
- Soehino, 1984. *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*. Yogyakarta: Liberty.
- Supandi, 2014. "Kewenangan Diskresi Pemerintah Dalam Sistem Hukum Indonesia" dalam *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Susilo, Agus Budi .2014. "Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam Konteks Kompetensi Absolut PTUN. " dalam *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Sutiyoso, Bambang dan Sri Hastuti Ambarwati. 2005. *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.

- Tjandra, W. Riawan .2008. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Tjandra, W. Riawan . 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*. Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Tjandra, W. Riawan. 2014. *Hukum Sarana Pemerintahan*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Triwulan. Titik T dan H. Ismu Gunadi Widodo. 2011. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Wignjosubroto, Soetandyo. "Ragam-ragam Penelitian Hukum" dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Ed). *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Perundang-undangan

1. UUD 1945
2. UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
3. UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
4. UU No. 9 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
5. UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
6. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
7. UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
8. UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum
9. UU No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.