

MENGUJI ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK PADA UU NOMOR 9 TAHUN 2004 MENJADI NORMA HUKUM YANG DAPAT MENENTUKAN KESALAHAN BERDASARKAN PRAKTIK DI PTUN

Ahmad Sobari¹

¹Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Nasional
Email: sobarinatamiharja@yahoo.co.id

(Submission 27-03-2023, Revisions 05-06-2023, Accepted 07-06-2023).

Abstract

Law Number 9 of 2004 concerning Amendment to Law Number 5 of 1986 which was amended by Law Number 51 of 2009 concerning the Second Amendment to Law No. 5 of 1986 concerning the State Administrative Court (PTUN) which includes "the general principles of good governance" (AUPB) as one of the grounds for a lawsuit in the event that the plaintiff feels harmed by a State Administrative decision. By including the General Principles of Good Governance in the provisions of Law no. 9 of 2004 in Article 52 paragraph (2) and its explanation, the application of the general principles of good governance, in terms of being the basis for a lawsuit, is considered to have a strong legal basis. The implication is related to the reason for the lawsuit, even in cases at the Administrative Court, it is one of the basic considerations of the judge's decision in making a decision. Based on the theory of Error (wederrechtelijk theorien) that the element of Error is expressly stated as an element of an act (delict), then not proving this element in court will cause the judge to decide on an acquittal. Fundamentally, "principle" is the basis of general and abstract thinking and does not have sanctions, while a norm is a concrete law and has sanctions. The principle does not have clear or concrete elements and cannot be used as a basis for claims and considerations for an act that is wrong or right. Research in this paper is normative research with a statutory approach. The conclusion of this study is that the principle is a source of law, as something that is the beginning of law, is still abstract, broad, and general. Whereas a provision in a legal norm is a derivative, application, or further regulation of a legal principle, in which the legal norms should be formulated as clearly and firmly as possible, set out in detail so that multiple interpretations do not occur which harm and violate the human rights of the party being sued.

Keywords: *general principles of good governance; legal norms; elements of error; lawsuits; judge's considerations.*

Abstrak

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang diamandemen oleh Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang menyertakan "asas-asas umum pemerintahan yang baik" (AUPB) menjadi salah satu dasar gugatan dalam hal penggugat merasa dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara. Dengan dimasukkannya AUPB dalam ketentuan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 pada Pasal 52 ayat (2) beserta penjelasannya, maka penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dalam hal sebagai landasan gugatan, dianggap mempunyai pijakan yang kuat secara hukum. Implikasinya adalah berkaitan dengan dasar alasan gugatan itu sendiri, dan dalam perkara di PTUN menjadi salah satu dasar pertimbangan putusan hakim dalam menjatuhkan putusan. Berdasarkan teori kesalahan (*wederrechtelijk theorien*) bahwa unsur *wederrechtelijk* dinyatakan secara tegas sebagai unsur dari suatu perbuatan (delik), maka tidak terbuktinya unsur tersebut di dalam peradilan akan menyebabkan hakim harus memutus sesuatu pembebasan. Secara mendasar, "asas" adalah dasar dari pemikiran yang bersifat umum dan abstrak dan tidak mempunyai sanksi sedangkan suatu norma merupakan hukum konkrit dan mempunyai sanksi. Suatu asas tidak mempunyai unsur-unsur yang jelas atau konkrit dan tidak dapat dijadikan dasar gugatan dan tidak tepat menjadi dasar dari pertimbangan atas suatu perbuatan yang salah atau benar. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Kesimpulan dari penelitian ini adalah asas merupakan sumber hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum, masih bersifat abstrak, luas, umum. Sedangkan suatu ketentuan dalam norma hukum merupakan turunan, penerapan atau pengaturan lebih lanjut dari asas hukum, dimana norma

hukum sedapat mungkin harus dirumuskan unsur-unsurnya dengan jelas dan tegas, termaktub secara rinci agar tidak terjadi multi tafsir sehingga merugikan dan melanggar hak asasi pihak yang digugat.

Kata Kunci: asas-asas umum pemerintahan yang baik; norma hukum; unsur kesalahan; gugatan; pertimbangan hakim.

PENDAHULUAN

Berlakunya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang beberapa ketentuannya diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) telah menetapkan penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) termasuk dalam suatu ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian AUPB telah mempunyai landasan yang kuat secara hukum, dan oleh karenanya AUPB dianggap telah menjadi norma hukum positif yang dapat dijadikan sebagai dasar alasan suatu gugatan, dan dapat dijadikan sebagai dasar yuridis untuk menguji keputusan TUN oleh hakim.

Pasal 53 ayat 2 huruf b Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 telah memberikan suatu perubahan yang substansial dalam hukum acara PTUN, yaitu berkaitan dengan alasan gugatan berupa masuknya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai alasan yang dapat digunakan untuk menggugat suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keterkaitan antara Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 dengan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara ini berhubungan dengan alasan suatu gugatan, yaitu dijadikannya AUPB atau *Algemene beginselen van behoorlijk Bestuur* sebagai alasan yang dapat digunakan untuk menggugat keputusan Tata Usaha Negara, dan juga dapat menjadi pertimbangan hakim PTUN sebagai salah satu dasar pertimbangan dari putusan hakim tersebut.

Padahal, menurut Khalid (2014), sesungguhnya nyata perbedaan antara asas dengan norma. Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak dan tidak mempunyai sanksi. Sedangkan norma merupakan hukum konkrit dan mempunyai sanksi. Karena itulah, secara prinsip, norma hukum yang unsur-unsurnya jelas atau konkrit saja yang seharusnya dapat dijadikan dasar gugatan dan pertimbangan suatu perbuatan yang salah atau benar. Seseorang tidak dapat dipersalahkan oleh sesuatu yang abstrak (asas), yang unsur-unsur kesalahannya tidak rinci dan tidak jelas, sehingga melanggar kepastian hukum, dan melanggar hak asasi tergugat.

Berdasarkan teori Kesalahan (*wederrechtelijk theorien*) bahwa unsur *wederrechtelijk* dinyatakan secara tegas sebagai unsur dari suatu perbuatan (delik), maka tidak terbuktinya unsur tersebut di dalam peradilan akan menyebabkan hakim harus memutus sesuatu pembebasan. Dalam kerangka pemikiran ini, bisa dinyatakan bahwa pada dasarnya suatu asas adalah dasar dari pemikiran yang bersifat umum dan abstrak dan tidak mempunyai sanksi sedangkan suatu norma merupakan hukum konkrit dan mempunyai sanksi. Suatu asas tidak mempunyai unsur-unsur yang jelas atau konkrit dan tidak dapat dijadikan dasar gugatan dan tidak tepat menjadi dasar dari pertimbangan atas suatu perbuatan yang salah atau benar.

Merujuk pada uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan peninjauan keberlakuan suatu asas yang dijadikan norma hukum melalui penelitian ini dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut: 1) Bagaimanakah ketentuan mengenai unsur-unsur suatu perbuatan agar dapat menyatakan suatu perbuatan adalah salah atau benar? Dan, apakah suatu asas dapat menjadi dasar untuk menentukan kesalahan suatu perbuatan tersebut?.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau doktrinal. Metode ini dilakukan dengan menemukan apa sebenarnya permasalahan hukum dari segi normatif, dengan melakukan kajian dan menganalisa isi pokok suatu peraturan perundang-undangan terhadap pokok masalah atau isu hukum yang berkesesuaian dengan masalah yang diangkat dan menekankan pada aspek hukumnya yang berhubungan dengan objek hukum yang diteliti dengan menggunakan

pendekatan perundang-undangan (Efendi, 2016). Bahan hukum yang digunakan berupa bahan hukum primer dan sekunder (Ibrahim, 2006).

Instrumen dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *juncto* Undang-Undang Republik Indonesia No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

PEMBAHASAN

Konstitusi Indonesia memiliki hukum atas hak untuk bebas dari diskriminasi dan hak untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagai hak asasi yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar (UUD; UU No. 39/1999). Sasaran pokok dari hukum tersebut dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: *Pertama*, setiap orang tanpa kualifikasi, dan *kedua* adalah warga negara. Dengan demikian, hukum mengenai hak untuk bebas dari diskriminasi berlaku untuk hak asasi manusia dan hak warga negara.

Undang-Undang Dasar NRI 1945 pada Pasal 28D ayat (2) menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Berdasarkan pada ketentuan pasal tersebut, maka bisa dinyatakan bahwa pejabat pemerintah seperti Kepala Kantor Pertanahan Badan Pertanahan Nasional, adalah juga merupakan subyek yang menjadi jaminan perlindungan terhadap ketidakpastian hukum serta berhak mendapatkan perlakuan yang setara dan sama di muka hukum.

Non-diskriminasi merupakan asas dalam penerapan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berhubungan dengan kewajiban negara bagi semua jenis Hak Asasi Manusia. Perlindungannya bersifat accessory: *“it can only be applied when any of those rights or freedoms has been violated”* (P. Van Dijk, 1990). Pengertian ini berdasarkan Pasal 14 dari *the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* yang menyatakan: *“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”* Pengertian yang demikian ini, juga tercermin dalam Pasal 2 dari *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), serta tercermin pula pada Pasal 2 (1) dari *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), dan Pasal 2 (2) dari *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR).

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, sesungguhnya tidaklah diperlukan adanya ketentuan non-diskriminasi secara khusus karena telah termasuk dalam semua ketentuan HAM, yang mana penerapannya kepada tiap manusia tidak boleh ada diskriminasi (Nihal, 2002). Hal tersebut juga telah berlaku umum di dunia. Tetapi, dalam UUD NRI 1945, posisi terhadap perlindungan non-diskriminasi merupakan hak tersendiri sebagaimana termaktub pada Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945. Dengan demikian, bisa dinyatakan bahwa asas non-diskriminasi tersebut berlaku pula bagi pejabat negara atau pejabat pemerintah dalam rangka menjalankan pekerjaannya.

• Tentang Asas

Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) telah berakibat pada hukum acara PTUN. Salah satunya adalah dengan ditetapkannya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), yang menjadi dasar gugatan suatu Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana termaktub dalam Pasal 53 ayat 2 huruf b Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Terkait dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang terdapat pada ketetapan tersebut, maka pertanyaan penting yang diajukan adalah: apakah asas itu?

Asas, berdasarkan definisinya bisa diartikan sebagai berikut:

“Asas merupakan suatu dalil yang umum, yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada perbuatan-perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.”

Berdasarkan definisi tersebut, maka konsep asas menjelaskan bahwa konsep asas dimaknai sebagai suatu kerangka pemikiran dasar yang abstrak, sebab belum memberikan suatu metode yang khusus atau konkret/nyata pada pelaksanaannya. Asas sangat berkaitan dengan hukum. Kata asas dan hukum dapat diartikan sebagai suatu gejala normatif yang menghendaki atau mensyaratkan adanya suatu bentuk hukum yang konkret/nyata seperti peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada Kamus Umum Bahasa Indonesia (KUBI), asas merupakan kebenaran yang menjadi pangkal tolak berpikir. Sementara dari perspektif pemahaman hukum, Sudikno Mertokusumo (1996) merumuskan perbedaan antara asas dan norma adalah sebagai berikut:

- 1) Asas:
 - a. Dasar pemikiran yang umum dan abstrak;
 - b. Ide atau konsep;
 - c. Tidak mempunyai sanksi.
- 2) Norma:
 - a. Aturan yang konkret.
 - b. Penjabaran dari ide.
 - c. Mempunyai sanksi.

Secara ringkas, pemahaman pokok tentang asas berdasarkan pendapat Mertokusumo (1996) adalah: asas merupakan norma hukum yang konkret atau nyata, yang mengatur suatu perilaku konkret/nyata tertentu, dapat ditingkatkan atau diabstraksikan sebagai norma yang lebih umum, dimana lingkup keberlakuannya lebih luas atau lebih umum daripada norma yang konkret/nyata itu. Norma yang lebih luas dan lebih umum itu dapat ditingkatkan/diabstraksikan lagi, sehingga diperoleh suatu norma yang lebih umum lagi, yang lingkup keberlakuannya lebih luas lagi. Jadi, norma dasar yang paling umum dan yang sudah tidak dapat lagi ditingkatkan atau diabstraksikan, itulah asas.

Asas hukum mempunyai nilai etis tertentu. Suatu norma hukum merupakan pengejawantahan atau konkretisasi dari suatu asas hukum; suatu asas dapat diuraikan lagi menjadi norma/aturan hukum yang nyata atau konkret (Mertokusumo, 1996). Untuk menjadi aturan hukum atau norma yang konkret atau nyata dan tidak multitafsir serta mencerminkan kepastian hukum, maka norma-norma itu harus jelas dan pasti pula unsur-unsur perbuatannya, misalnya unsur-unsur yang dibolehkan maupun yang dilarang.

Sehubungan dengan adanya suatu perbuatan yang *onwetmatige* (melanggar peraturan perundang-undangan) maka diperlukan unsur-unsur. Menurut Mexsasai Indra (2021), unsur-unsur tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Penguasa melakukan suatu perbuatan yang memang termasuk dalam kewenangannya, menurut atau berdasar suatu ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b) Perbuatan penguasa tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perbuatannya.

Dengan demikian, untuk menyatakan bahwa suatu perbuatan penguasa, misalnya keputusan Kepala Kantor Pertanahan BPN mengenai Sertifikat Hak Milik atas tanah/SHM adalah tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perbuatannya, maka ketentuan yang menjadi dasar perbuatannya haruslah jelas aturannya. Ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut haruslah jelas menyatakan bentuk-bentuk perbuatan yang dianggap melanggar, dalam arti jelas pula unsur-unsur yang dijadikan dasar untuk menyatakan seseorang itu melanggar suatu aturan, dan dinyatakan secara tegas dan terinci. Artinya, ketentuan itu tidak bisa hanya asal menyebutkan: “tidak sesuai dengan asas kepastian hukum”, atau “melanggar asas proporsionalitas”, atau “melanggar asas profesionalitas” dan seterusnya. Kalimat-kalimat tersebut sangat abstrak, sangat multi tafsir, dan siapapun akan dapat dianggap melanggar ketentuan-ketentuan seperti itu.

Ini berbeda, jika dibandingkan dengan bunyi Pasal 362 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang lama (*Wetboek van Strafrecht*) yang menyatakan secara jelas bahwa: “Barang siapa yang mengambil barang sesuatu, yang seluruhnya atau sebagian kepunyaan orang lain dengan maksud untuk memiliki secara melawan hukum diancam karena pencurian”. Pasal ini jelas unsur-unsurnya, yaitu: unsur “barang siapa”, lalu unsur “mengambil barang sesuatu”, kemudian unsur “seluruhnya”,

unsur “*Sebagian*”, unsur “*kepunyaan orang lain*”, unsur “*dengan maksud*”, unsur “*untuk memiliki*”, dan unsur “*secara melawan hukum*”, sehingga dimana terdapat orang yang memenuhi unsur-unsur tersebut, maka kepada orang tersebut dapat dinyatakan sebagai pelaku pencurian.

Berdasarkan uraian ini, secara lebih detail lagi bisa diajukan pertanyaan terkait dengan asas proporsionalitas atau asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara, yaitu: Bagaimana unsur-unsur dari “*melanggar asas proporsionalitas*” itu? Dan, unsur-unsur apa saja yang ada dalam asas proporsionalitas itu?

Perlu untuk dicermati bahwa suatu perbuatan yang *wetmatig* atau dianggap sah menurut peraturan belum tentu selalu merupakan perbuatan yang *rechtmatig* atau asas dimana perbuatan penguasa selalu dianggap benar, jika rangkaian suatu perbuatan itu dipilah-pilah. Misalnya, penertiban pedagang kaki lima adalah *wetmatig* berdasarkan adanya peraturan yang mengatur penertiban tersebut, tetapi rusaknya/merusak barang milik pedagang kaki lima itu merupakan suatu perbuatan/tindakan yang *onrechtmatig* atau dianggap melawan hukum (Muchsan, 1981).

Dalam kaitannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, P. Nicolai cenderung menyatakan AUPB bukan sebagai kecenderungan etis dan bukan pula sebagai norma-norma moral, akan tetapi sebagai peraturan hukum. Adapun alasan yang dikemukakan oleh Nicolai adalah sebagai berikut:

- 1) Peradilan dan hukum administrasi di Netherland/Belanda telah membuktikan adanya penelusuran dan perumusan yang perlu diperhatikan oleh administrasi negara untuk dapat memerintah dengan layak;
- 2) Suatu lembaga pembentuk undang-undang di Netherland telah menyatakan bahwa hakim berwenang menyatakan batal suatu keputusan, jika berlawanan dengan AUPB. Dengan demikian penerapan AUPB ternyata didahulukan;
- 3) *Centrale Raad van Beroep* sebagai hakim pegawai negeri bahkan telah pula menyarankan AUPB bisa diaplikasikan sebagai peraturan;
- 4) Fungsi utama AUPB akan memperoleh tempat yang lebih baik lagi apabila lembaga-lembaga pemerintahan bisa dan senantiasa mengorientasikan dirinya kepada norma-norma yang terdapat dalam AUPB untuk ditetapkan (Nicolai and Oliver, 1944)

Secara lebih terperinci, M. Donner dan Wiarda merumuskan asas-asas umum pemerintahan yang baik ke dalam lima (5) macam asas, yaitu:

- 1) Asas kejujuran (*fair play*);
- 2) Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*);
- 3) Asas kemurnian dalam tujuan (*zuiverheid van oogmerk*);
- 4) Asas keseimbangan (*evenwichtigheid*);
- 5) Asas kepastian hukum (*rechts zekerheid*)

Namun, pandangan ini berbeda dengan Paul Scholten yang menyatakan bahwa suatu asas hukum (*rechtsbeginself*) bukanlah suatu aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat disebut sebagai suatu ketentuan hukum, suatu asas hukum adalah terlalu umum (abstrak), sehingga ia, atau bukan apa-apa, atau berbicara terlalu banyak (*of niets of of veel te veel zeide*) (Indrati, 2007). Lebih lanjut, Paul Scholten juga menyatakan bahwa penerapan suatu asas hukum secara langsung melalui subsumsi (adanya hubungan logis antara dua aturan dalam hubungan antara aturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah) (Ibrahim, 2017) atau pengelompokan sebagai aturan tidaklah mungkin, sebab itu terlebih dulu perlu dibentuk isi yang lebih konkrit. Asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut (Indrati, 2007).

Oleh karenanya, dengan meletakkan suatu asas hukum dalam suatu pasal atau dalam bab Ketentuan Umum undang-undang, maka undang-undang tersebut sudah menjadikan suatu asas hukum menjadi suatu norma hukum. Sebagai suatu norma hukum hal itu akan mengakibatkan adanya suatu sanksi jika asas-asas itu tidak dipenuhi atau tidak dilaksanakan (Indrati, 2007). Perihal rumusan suatu norma hukum yang menyatakan bahwa suatu perbuatan adalah dapat dijatuhi sanksi atas suatu pelanggaran terhadap aturan yang berisi larangan atau perintah, maka rumusan itu harus menyatakan secara tegas norma perintah atau larangan yang dilanggar serta menyatakan secara tegas mengenai

sanksi yang dapat dikenakan dengan menunjukkan secara tegas unsur-unsur dari perbuatan yang melanggar.

Pada Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ketentuan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik ditetapkan pada Pasal 53 Ayat (2). Sebelumnya, pada Pasal 53 ayat (1) dinyatakan bahwa: Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisikan tuntutan agar keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.

Kemudian, pada ayat (2) dinyatakan bahwa: Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) adalah: a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Selanjutnya, di dalam Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b dinyatakan pula, bahwa: Yang dimaksudkan dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” mencakup asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan negara; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas, dimana “asas-asas” ini adalah sama dengan sebagaimana dimaksudkan pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang juga menyatakan bahwa “asas-asas umum penyelenggaraan negara” meliputi : asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggaraan negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

Mengutip pandangan I Gede Eka Putra (2023), persoalan yang muncul dalam penerapan ketentuan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” sebagaimana dijelaskan di atas adalah sehubungan dengan:

- 1) Penempatannya, yaitu rincian AUPB hanya dalam bagian penjelasan pasal 53 (2) b;
- 2) Ketentuan AUPB sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 3 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang menyatakan tentang asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggaraan negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; dan asas akuntabilitas, apakah artinya bisa disamakan dengan penggugat yang menerapkan Pasal 53 ayat (2) huruf a Undang-Undang No. 9 Tahun 2004, yaitu melanggar aturan perundang-undangan dalam gugatannya, atau perihal hakim melakukan suatu *review* terhadap keputusan TUN yang digugat itu?
- 3) Adanya pertanyaan: apakah AUPB harus dimuat dalam amar putusan sebagai suatu ketentuan yang membatalkan keputusan dari Tata Usaha Negara yang digugat? .

Penentuan secara limitatif AUPB yang diatur dalam bagian Penjelasan dari Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, kemungkinan besar juga dapat ditafsirkan sebagai pembatasan dalam penggunaan asas-asas dalam AUPB sebagai salah satu alasan untuk menggugat maupun menguji keputusan Tata Usaha Negara oleh hakim. Dalam hal ini, penting untuk disimak pendapat P. M Hadjon, yang menyatakan bahwa AUPB adalah suatu norma di bidang pemerintahan, merupakan hukum yang tidak tertulis, lahir dari suatu pelaksanaan/*praktijk*, apakah *praktijk* pemerintahan ataupun *praktijk* pengadilan.

Jika ditelaah, pendapat P. M. Hadjon itu bisa disimpulkan bahwa tidak ada pembatasan dalam AUPB mengenai jenis dan waktu kelahirannya, tetapi hal itu bisa disesuaikan dengan keperluan untuk *praktijk* pemerintahan atau untuk *praktijk* peradilan. Namun demikian, penulis menilai bahwa penjelasan P. M. Hadjon ini bisa diibaratkan sebagai sesuatu hal yang belum tuntas apabila dihubungkan dengan penjatuhan sanksi bagi keputusan tata usaha negara yang keputusan tersebut diambil dengan menggunakan AUPB, yang mana AUPB itu sendiri masih terlalu umum atau abstrak dan unsur-unsur pelanggaran yang multi tafsir itu.

Meskipun Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme berisikan “asas-asas umum penyelenggaraan negara” yang secara rinci identik dengan AUPB yang dirumuskan oleh pembuat

undang-undang, tetapi masing-masing asas itu tetap masih bersifat umum atau abstrak. Artinya, AUPB yang dirumuskan tersebut masih belum membentuk suatu norma hukum yang konkrit, karena masing-masing asas itu masih harus dirumuskan unsur-unsurnya agar jelas unsur yang mana yang dilanggar oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara.

Selain itu, salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang bersifat formal, berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada huruf f dan Penjelasannya, adalah kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus: 1) memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, 2) sistematika, 3) pilihan kata atau istilah, serta 4) bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya (Yuliandri, 2010).

Kejelasan rumusan tersebut berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, selain memerlukan bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, juga memuat unsur-unsur dari suatu perbuatan yang terinci (detail) sehingga --penggugat maupun hakim-- tidak serampangan dalam menggugat atau membuat pertimbangan, yang berakibat gugatan kabur/tidak jelas (*obscur libele*) atau pertimbangan juga tidak jelas.

- **Tentang Norma**

Suatu norma hukum untuk menentukan perbuatan yang dianggap melanggar peraturan atau undang-undang secara mutlak harus tercantum unsur formil, yaitu mencocoki rumusan suatu undang-undang (*tatbestandmatigheit*) dan unsur materiil, yaitu sifat yang bertentangan dengan cita-cita mengenai pergaulan masyarakat atau mempunyai sifat melawan hukum (Sianturi, 2022). Jika pasal dari suatu peraturan atau undang-undang masih sulit untuk dicocokkan secara rinci dan tegas antara larangan dengan perbuatan, tidak jelas maknanya, masih abstrak, tentunya akan mengakibatkan peraturan tersebut multi tafsir dan putusannya cenderung melanggar hak asasi manusia.

Gunanya suatu ketentuan dirumuskan dengan jelas dan tegas, terurai secara rinci, kejelasan unsur-unsur yang bersifat “melanggar ketentuan suatu peraturan” dinyatakan secara tegas sebagai unsur-unsur dari suatu perbuatan yang dianggap menyimpangi aturan tersebut, adalah jika tidak terbuktinya unsur-unsur tersebut di dalam peradilan maka akan mengakibatkan hakim tidak harus menyatakan pembatalan pada suatu putusan Tata Usaha Negara, menyatakan melanggar larangan atau perintah, dan seterusnya.

SIMPULAN

Asas adalah sumber hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum, masih bersifat abstrak, luas, umum. Sedangkan suatu ketentuan norma hukum merupakan turunan atau penerapan dari asas hukum, dimana norma hukum harus dirumuskan unsur-unsurnya dengan jelas dan tegas, termaktub secara rinci, gunanya adalah jika tidak terbukti unsur-unsur tersebut di dalam sidang peradilan, maka akan mempengaruhi putusan hakim untuk tidak mengabulkan gugatan.

Jika pasal dari suatu peraturan atau undang-undang masih sulit untuk dicocokkan secara rinci dan tegas antara unsur-unsur perbuatan yang dilarang dengan perbuatan yang diperintahkan atau sah karena masih terlalu umum/abstrak, akan mengakibatkan peraturan tersebut multi tafsir dan putusannya cenderung melanggar hak asasi manusia.

Menggunakan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagai dasar gugatan dan bagian dari pertimbangan hakim di Peradilan Tata usaha Negara yang masih abstrak, luas dan umum, tanpa kejelasan unsur-unsur perbuatan secara rinci yang menjadi ukuran dapat-tidaknya seseorang atau pejabat dipersalahkan adalah melanggar kepastian hukum dan melanggar hak asasi. Menerbitkan suatu ketentuan atau peraturan yang mengatur, mengurai AUPB dalam kejelasan, rincian norma-norma merupakan langkah bijak demi kepastian hukum, terlindunginya hak-hak asasi.

SARAN

Tiap-tiap asas yang ada dalam AUPB dibuatkan ketentuan baru dan diurai dalam bentuk norma hukum yang konkrit, dan dirinci unsur-unsurnya, agar jelas dan mudah bagi hakim untuk

mencocokkan unsur-unsur tersebut dengan fakta di pengadilan untuk menghindari multi tafsir dan melanggar HAM pihak yang digugat.

DAFTAR PUSTAKA

- Dijk, P. van, & G.J.H. van Hoof. (1990). *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*, Deventer/Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Efendi, Jonaedi, Johnny Ibrahim. (2016). *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Jakarta: Kencana.
- Jayawickrama, Nihal. (2002). *The Judicial Application of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Mertokusumo, Sudikno. (1996). *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Ibrahim. (2017). “Materi Penataran Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA), Kerjasama Peradi dan UNMAR 9 Juni - 28 Juli 2017”, Kampus Unmar Denpasar.
- Ibrahim, Johnny. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta.
- Indra, Mexsasai, Oksep Adhayanto, Peri Rehendra Sucipta. (2021). *Hukum Administrasi Negara*, Laboratorium Komunikasi & Sosial, Tanjung Pinang.
- Muchsan. (1981). *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Nicolai, P., and B.K. Oliver. (1994). *Bestuursrecht*, Amsterdam.
- Putra, I Gede Eka, “AAUPB Sebagai Dasar Pengujian Dan Alasan Menggugat Keputusan Tata Usaha Negara”, https://ptun-palembang.go.id/upload_data/AAUPB.pdf.
- S, Maria Farida Indrati. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Sianturi, S. R. (2002). *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapan*, Cet. 3. Jakarta: Stora Grafika.
- Syafrudin, Ateng. (1994). “Butir-Butir Bahan Telaahan Tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Untuk Indonesia,” dalam *Himpunan Makalah Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik* (A.A.U.P.B), ed. Paulus Effendi Lotulung, Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 28 huruf I ayat (2) Jo. Pasal 28 D ayat (1), Jo. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Yuliandri. (2010). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta: Rajawali Pers.