

# **ROLE AND FUNCTION OF GENERAL GOVERNMENT PROPERTIES AS A GUIDE OF STATE ADMINISTRATION OFFICERS IN RUNNING ITS BUSINESS**

**Mukmin Muhammad**

STIA Al Gazali Barru  
mukmin@algazali.ac.id

## **ABSTRACT**

*In the Netherlands, the application of the AAUPL principle is influenced by the concept of a welfare state that places government officials as the party responsible for achieving the general welfare of citizens. To make this happen, the Government is authorized to intervene in all matters relating to people's lives. This authority does not only come from the law but in certain circumstances, the Government can use free authority (discretion) or wisdom. However, sometimes violations are still committed by the Government in carrying out the rule of law. Moreover, if the authority is based on its initiative. This has caused concern among the community because of the potential for conflicts of interest between the government and the community. AAUPL has two functions. First, as a tool for judges to examine or assess the validity of administrative actions when legal provisions, the applicable decision is not clear enough to provide regulation. Second, as a means of control to prevent administrative actions that can cause arbitrariness towards the people.*

**Keywords:** *Principle, government, feasible, administration, regulation*

# PERAN DAN FUNGSI ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG LAYAK SEBAGAI PEMANDU PEJABAT ADMINISTRASI NEGARA (TUN) DALAM MENJALANKAN URUSANNYA

## ABSTRAK

*Di Belanda, penerapan prinsip AAUPL dipengaruhi oleh konsep negara kesejahteraan (welfare state) yang menempatkan pejabat pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mencapai kesejahteraan umum warga negara. Untuk mewujudkannya, Pemerintah berwenang untuk campur tangan dalam semua hal yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat. Kewenangan ini tidak hanya berasal dari undang-undang, tetapi dalam keadaan tertentu Pemerintah dapat menggunakan otoritas bebas (diskresi) atau kebijaksanaan. Namun, terkadang pelanggaran masih dilakukan oleh Pemerintah dalam menjalankan aturan hukum. Apalagi, jika otoritas didasarkan pada inisiatifnya sendiri. Hal ini telah menimbulkan kekhawatiran di kalangan masyarakat karena potensi timbulnya konflik kepentingan antara pemerintah dan masyarakat. Pada hakekatnya AAUPL memiliki dua fungsi. Pertama, sebagai alat bagi hakim untuk menguji atau menilai keabsahan tindakan administratif ketika ketentuan hukum, keputusan yang berlaku tidak cukup jelas untuk memberikan regulasi. Kedua, sebagai alat kontrol untuk mencegah tindakan administratif yang dapat menyebabkan kesewenang-wenangan terhadap rakyat.*

**Kata kunci:** *Asas, pemerintah, layak, administrasi, regulasi*

## A. PENDAHULUAN

Pada hakekatnya Pejabat Administrasi Negara (TUN) harus dipandu oleh Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) dalam menjalankan urusannya di bidang administrasinegara. Menurut doktrin hukum, prinsip AAUPL dibagi menjadi dua, yaitu prinsip yang bersifat prosedural dan substansial. Prinsip-prinsip prosedural terkait

dengan proses pembuatan kebijakan, misalnya kewajiban administrator pemerintah untuk bertindak tidak memihak (*obligation of impartiality*) dalam membuat kebijakan, mengakui hak untuk membela diri, dan kewajiban pembuat kebijakan untuk memberikan alasan. Sedangkan asas itu secara substansial terkait dengan materi atau isi kebijakan. Bahwa materi atau isi kebijakan yang dibuat harus memperhatikan prinsip kesetaraan

(*principle of equality*), , asas kepastian hukum (*legal certainty*), , larangan penyalahgunaan wewenang (*prohibition of 'machtsafwending'*), kewajiban untuk berhati-hati (*duty of care*), dan prinsip berdasarkan pada kewajaran (*principle of reasonableness*).

Di Belanda, penerapan prinsip AAUPL dipengaruhi oleh konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menempatkan pejabat pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mencapai kesejahteraan umum warga negara. Untuk mewujudkannya, Pemerintah berwenang untuk campur tangan dalam semua hal yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat. Kewenangan ini tidak hanya berasal dari undang-undang, tetapi dalam keadaan tertentu Pemerintah dapat menggunakan otoritas bebas (*diskresi*) atau kebijaksanaan. Namun, terkadang pelanggaran masih dilakukan oleh Pemerintah dalam menjalankan aturan hukum. Apalagi, jika otoritas didasarkan pada inisiatifnya sendiri. Hal ini telah menimbulkan kekhawatiran di kalangan masyarakat karena potensi timbulnya konflik kepentingan antara pemerintah dan masyarakat.

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan dengan

melakukan studi kepustakaan, studi kepustakaan adalah kegiatan untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang menjadi obyek penelitian. Informasi tersebut dapat diperoleh dari buku-buku, karya ilmiah tesis, disertasi, ensiklopedia, internet, dan sumber-sumber lain. Dengan melakukan studi kepustakaan, peneliti dapat memanfaatkan semua informasi dan pemikiran-pemikiran yang relevan dengan penelitiannya yang membahas tentang “:Peran Dan Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Sebagai Pemandu Pejabat Administrasi Negara (TUN) Dalam Menjalankan Urusannya”

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berbagai bentuk penyimpangan tindakan pemerintah seperti *onrechtmatige overheidsdaad* (perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah), *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan kekuasaan), atau *willekeur* (kesewenang-wenangan), dapat terjadi dan menyebabkan Hak Asasi warga negara terlanggar atau teralayakan. Oleh karenanya, tidak mengherankan, jika di Belanda dan beberapa negara Eropa lainnya menjamin dan mengakui hak atas penerapan prinsip pemerintahan yang

Layak, sebagai bagian dari HAM yang bersifat fundamental (*fundamental rights*).<sup>1</sup>

Pada hakekatnya pengembangan konsep '*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*' (ABBB) itu sendiri sebenarnya dapat ditarik mundur ke belakang hingga awal abad yang lalu. Asas-asas tersebut telah mulai berkembang di dalam literatur hukum Belanda sejak awal abad ke-19.<sup>2</sup> Ketika itu, mulai bermunculan pula berbagai yurisprudensi sehubungan dengan sarana pengawasan hakim atas sahny a tindakan-tindakan pemerintah.<sup>3</sup>

Namun demikian, pengembangan kerangka kebijakan yang lebih jelas mengenai Asas-asas umum pemerintahan yang Layak mulai dilakukan oleh Pemerintah sejak tahun 1950. Pemerintah Belanda merasa

perlu mengembangkan pedoman bagi Pemerintah dalam menjalankan kewenangannya, sehingga tidak ada konflik kepentingan antara Pemerintah dan rakyat. Untuk alasan ini, Pemerintah membentuk komisi ahli yang dipimpin oleh de Monchy (1946-1950) Pada tahun 1946, Komisi de Monchy diberi tugas untuk memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang "*rechtsbescherming verhoogde*" atau meningkatkan perlindungan hukum bagi masyarakat dari tindakan-tindakan Administrasi Negara yang menyimpang. Pada tahun 1950, Komisi de Monchy melaporkan hasil penelitiannya tentang '*rechtsbescherming verhoogde*' dalam bentuk '*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*' atau Asas-asas umum pemerintahan yang Layak.

Hasil penelitian Komisi de Monchy tidak sepenuhnya disetujui oleh Pemerintah, atau ada sejumlah hal yang menyebabkan perbedaan pendapat antara Komisi de Monchy dan Pemerintah yang menyebabkan pembubaran Komisi ini. Kemudian, Pemerintah membentuk Komisi Van der Grinten yang tugasnya sama dengan Komisi de Monchy. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama. Karena ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya yang tidak disetujui oleh

1 Lihat Jens-Peter Bonde, The European Union Constitution, Lihat PART II CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION, Title III. Equality, Art. II-103, the right to get protection from maladministration, Art. II-107, impartial tribunal, Art. II-108, the right to defence, Art. II - 109, legality and proportionality principles, The Constitution-The Reader-Friendly Edition. [http://en.euabc.com/upload/rfConstitution\\_en.pdf](http://en.euabc.com/upload/rfConstitution_en.pdf).

2 van Wijk, Konijnenbelt, van Male, Hoofdstukken van BestUdang-Undangrsrecht, Amsterdam: Reed Business, 2011, hlm. 270. Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male menyebut dua buah disertasi yang ketika itu ditulis di Leiden: J. J. Boasson, *De rechter tegenover de vrijheid der administratie* (1911) dan L. Leydesdorff, *Bijdrage tot de kennis van het Ongeschreven Administratieve Recht* (1917).

3 *Ibid*

Pemerintah, Komisi juga dibubarkan oleh Pemerintah Belanda tanpa hasil.

Dengan pembubaran kedua Komisi tersebut, maka muncullah dua asumsi. Pertama, Pemerintah Belanda pada waktu itu tidak sepenuh hati dalam upayanya mewujudkan peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan-tindakan administrasi negara. Kedua, ada kekhawatiran yang berlebihan di antara pejabat dan pejabat pemerintah di Belanda terhadap ABBB yang akan digunakan sebagai dasar untuk menilai atau menguji kebijakan Pemerintah.

Namun, pada tahun 1954 *Wet Arob* (*administratieve recraak bedrijfsorganisatie*) didirikan yang merujuk pada dua temuan komisi, yaitu hukum yang mengatur pengadilan Administrasi negara pada waktu itu. Setelah AAUPL mulai diatur sebagai salah satu dasar pengujian dalam 'Wet Arbo' tersebut, konstruksi serupa mulai diterapkan pada berbagai Undang-Undang lainnya yang juga dimaksudkan untuk melindungi hak-hak warga.<sup>4</sup> Pada periode ini, bermunculan pula literatur-literatur hukum tentang AAUPL, termasuk putusan-putusan Hoge Raad yang menyatakan tidak sahnya tindakan-tindakan pemerintah, karena dianggap bertentangan dengan asas-

asas pemerintahan yang Layak.<sup>5</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya, AAUPL semakin menempati posisi penting dalam praktek (pengawasan) pelaksanaan pemerintahan di Belanda. Dalam Undang-Undang tentang hukum administrasi yang terakhir adalah 'Awb' (*Algemene Wet Bestuur*) yang mulai digunakan sejak tahun 1992), beberapa asas secara eksplisit telah ditegaskan, meskipun tidak berarti bahwa akan menutup penggunaan asas-asas yang tidak tertulis. Menarik untuk dicermati, dalam perdebatan yang pernah muncul terkait penyusunan 'Wet Arbo' dan, setelah itu, 'Wet Arob' (*Wet beroep administratieve beschikkingen*) sebelum lahirnya Awb, legitimasi penerapan AAUPL (kewenangan pengadilan untuk menguji tindakan/keputusan pemerintah) ini telah dikukuhkan dengan diakuinya sebagai suatu norma hukum (efektif) – jadi bukan sekedar norma etika saja.<sup>6</sup>

Pada hakekatnya AAUPL memiliki dua fungsi. Pertama, sebagai alat bagi hakim untuk menguji atau menilai keabsahan tindakan administratif ketika ketentuan hukum, keputusan

4 Ibid

5 van Wijk, Konijnenbelt, van Male, hlm. 271-272. Salah satu literatur yang cukup berpengaruh adalah I. Samkalden & G. J. Wiarda, *Algemene Beginselen van Behoorlijk Best* Undang-Undang, disampaikan pada rapat umum anggota 'Perkumpulan Hukum Administrasi', 30 Mei 1952

6 van Wijk, Konijnenbelt, van Male, hlm. 273

yang berlaku tidak cukup jelas untuk memberikan regulasi. Kedua, sebagai alat kontrol untuk mencegah tindakan administratif yang dapat menyebabkan kesewenang-wenangan terhadap rakyat.

Dalam perkembangannya, AAUPL telah diakui dan diterima sebagai norma hukum yang harus digunakan sebagai dasar oleh pejabat pemerintah dalam menjalankan kewenangannya dan juga telah digunakan sebagai dasar bagi hakim dalam memutuskan suatu perkara.

### **Pengenalan prinsip yang disebut dengan *good governance* (pemerintahan yang Layak) di Indonesia.**

Sejarah perkembangan AAUPL di Indonesia dapat dilihat dalam pengembangan prinsip AAUPL dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan, praktik penerapan AAUPL dalam putusan pengadilan atau yurisprudensi dan doktrin. Pengembangan AAUPL dari prinsip peralihan tak tertulis ke standar hukum tertulis agak lambat. Sejak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, AAUPL belum secara eksplisit diatur. Pasal 53 (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak secara eksplisit menyatakan AAUPL sebagai dasar

untuk menyerahkan keputusan TUN. Pada saat pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, risalah Undang-Undang menyatakan bahwa Fraksi ABRI sudah mengusulkan konsep AUPB.

Namun usulan itu ditolak oleh Menteri Kehakiman, Ismail Saleh, dengan alasan praktik bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang ketatanegaraan maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara di (TUN) Indonesia, belum mempunyai kriteria "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" (asas-asas umum pemerintahan yang Layak), seperti halnya di Belanda dan di negara-negara Eropa Kontinental.<sup>7</sup>

Sebagaimana dikemukakan oleh Adriaan Bedner, pada awal pembentukan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Indonesia, Pemerintah dalam perdebatan di parlemen telah menyepakati bahwa peradilan administrasi akan menerapkan asas-asas pemerintahan yang Layak sebagaimana yang berlaku di Belanda (AROB). Tetapi, dengan alasan politik, pada akhirnya hal ini tidak dilakukan.<sup>8</sup>

7 Risalah rapat pembahasan RUNDANG-UNDANG PTUN, Pembicaraan Tingkat II/Jawaban Pemerintah atas Pemandangan Umum Fraksi ABRI atas RUNDANG-UNDANGPTUN, Selasa, 20 Mei 1986, hlm. 148

8 Adriaan Bedner, Shopping Forums on Indonesia's Administrative Courts, hlm. 40

Sekalipun demikian, AAUPL diterapkan oleh hakim dalam memeriksa perkara Tata Usaha Negara. Adriaan Bedner mencatat bahwa beberapa asas yang diterapkan oleh Mahkamah Agung adalah asas kehati-hatian dan asas keseimbangan. Dari hasil penelitian Adriaan Bedner, semua hakim menyatakan setuju jika pengadilan menerapkan asas-asas pemerintahan yang Layak yang ada dalam buku Indroharto.<sup>9</sup>

Setelah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan mulai diterapkan secara efektif di seluruh wilayah Indonesia sejak tanggal 14 Januari 1991, sudah ada Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjatuhkan putusan dengan menyatakan batal atau tidak sahnya keputusan TUN dengan alasan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang Layak.

Pada tahun 1986, Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Selanjutnya, Undang-Undang No. 9 tahun 2004 Tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengalami perkembangan dengan dimasukkannya prinsip AUPB di Pasal 53 ayat (2) sebagai dasar gugatan.

Ini merupakan lompatan kemajuan yang tidak lepas dari sumbangan pemikiran Prof. Paulus Effendi Lotulung (Mahkamah Agung) yang pada saat Rapat Panitia Kerja (Panja) tanggal 30 Januari 2004 di DPR mengusulkan dimasukkannya prinsip AUPB.

Usulan ini didukung oleh Pemerintah dan Fraksi-Fraksi di DPR.<sup>10</sup>

AAUPL diatur dalam Pasal 53 Ayat (1) dan (2), serta dalam Penjelasan Pasal 53 Ayat (1) dan (2), Undang - Undang PTUN 2004. Pasal 53 Ayat (1) pada dasarnya menekankan hak gugat perorangan dan badan hukum melalui Peradilan TUN, manakala haknya dirugikan oleh penyelenggara Negara. Sedangkan Pasal 53 ayat (2) menekankan bahwa selain pelanggaran terhadap Undang-Undang tertulis, pelanggaran terhadap AAUPL juga dapat dijadikan dasar untuk mengajukan gugatan kepada penyelenggara Negara. Pada tahun 1990-an, UNDP mengenalkan satu prinsip yang disebut dengan *good*

9 Adriaan, Ibid, hlm. 39

10 Risalah Rapat Panitia Kerja Badan Legislasi DPR RI dengan Pemerintah c. q. Dirjen Peraturan Perundang-undangan DEPKEH HAM dalam rangka pembahasan 5 (lima) RUNDANG-UNDANG Integrated System, Kamis 30 Januari 2004, hlm. 358

*governance* (pemerintahan yang Layak). Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari Kolusi Korupsi dan Nepotisme (KKN) berawal dari Rancangan undang-Undang yang diusulkan pemerintah. Rancangan Undang-Undang ini dari awal memang sudah mengusung prinsip AAUPL sebagai landasan utamanya,<sup>11</sup> meskipun istilah yang digunakan oleh pembentuk Undang-Undang bukanlah AAUPL, melainkan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara (AUPN) dan Asas Umum Pemerintahan Negara yang Layak (AUPNB). Pasal 3 Undang-Undang a quo memuat 7 asas, yaitu Asas Kepastian Hukum, Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, Asas Kepentingan Umum, Asas Keterbukaan, Asas Proporsionalitas, Asas Profesionalitas, dan Asas Akuntabilitas. Semangat Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 adalah semangat reformasi dan pemberantasan praktik Kolusi Korupsi dan Nepotisme, untuk menindaklanjuti Ketetapan MPR RI Nomor XII/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan

Nepotisme. Salah satu ketentuan pokok yang sangat penting dalam TAP MPR RI tersebutlah yang mendorong terciptanya pemerintahan yang Layak, sebagaimana disebutkan dalam huruf c: “Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut penyelenggara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya, serta mampu membebaskan diri dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme”.

#### D. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan masalah dalam artikel ini, maka kesimpulan yang dikemukakan adalah :

- Pada hakekatnya AAUPL memiliki dua fungsi. Pertama, sebagai alat bagi hakim untuk menguji atau menilai keabsahan tindakan administratif ketika ketentuan hukum, keputusan yang berlaku tidak cukup jelas untuk memberikan regulasi. Kedua, sebagai alat kontrol untuk mencegah tindakan administratif yang dapat menyebabkan kesewenang-wenangan terhadap rakyat.
- Dalam perkembangannya, AAUPL telah diakui dan diterima sebagai norma hukum yang harus digunakan sebagai dasar oleh pejabat pemerintah dalam menjalankan kewenangannya dan juga telah digunakan sebagai

11 Pandangan Fraksi PDIP terhadap RUNDANG-UNDANGtentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN di Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 14 Maret 1999. Fraksi PDIP fraksi lainnya yaitu FKP, FPP dan FABRI juga menyetujui konsep AUPB beserta rumusan penjelasannyaAdriaan, Ibid, hlm. 39

dasar bagi hakim dalam memutuskan suatu perkara.

- Pada hakekatnya pengembangan konsep 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur' (ABBB) itu sendiri sebenarnya dapat ditarik mundur ke belakang hingga awal abad yang lalu. Asas-asas tersebut telah mulai berkembang di dalam literatur hukum Belanda sejak awal abad ke-19. Ketika itu, mulai bermunculan pula berbagai yurisprudensi sehubungan dengan sarana pengawasan hakim atas sahny a tindakan-tindakan pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Angger Sigit Pramukti, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Sipil Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- Azhary, 2003, *Negara Hukum (Suatu Studi Tentang Prinsi-Prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam)*, Kencana, Jakarta.
- A. V. Dicey, 1959, *An Introduction To Study Of Law Of The Constitution*, Mac, Millan & Co, London.
- Bagir Manan, 1994, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, FH. Univ Andalas, Padang.
- C. F. Strong, 1960, *Modern Political Constitution*, Sidgwick & Jonson Ltd, London.
- Dahlan Thalib, 1996, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Media Pratama, Jakarta.
- David Apter, 1965, *Comperative Politics*, The Free Press, New York.
- D. G. A. Poelje, 1953, *Algemene Inleding tot De Bestuurkunde*, N. Samson NV.
- Foulkes, 1976, *Introduction to Adminstratif Law, Foorth Edition*, Butter Worth, London.
- George Sabine, 1995, *A History of Political Theory*, G. Harrap Co. Ltd, London.
- Hamza Baharuddin, 2012, *Bunga Rampai Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Pustaka Refleksi, Makassar.
- Mukmin Muhammad, 2019, *State Civil Apparatus in Indonesia in the Conception of Welfare State: A Study of Legal Material Law Number 5 Year 2014 on State Civil Apparatus*, Asian Social Science, Vol 15 issue 3 Maret 2019, <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ass/article/view/0/38651> [diakses Tanggal 12 oktober 2019]