



Penerbit
Gita Lentera

PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI

Konsep, Asas dan Praktik Pemerintahan

Penulis:

Irfan Syafar, S.IP., M.H.

Micael Ririhena, S.H., M.H.

Dr. Erman I. Rahim, S.Pd., S.H., M.H.

Mohammad Sarfan Basyir Putuhena, S.H., M.H.

Nessa Fajriyana Farda, S.H., M.H.

Ahmad Wali, S.H., M.H., CPM., CLD., CMLC., CLA., CSO.

Ade Kosasih, S.H., M.H.

Rasyid Tanjung, S.H., M.H.

Hasjad, S.Sos., M.H.

Eling Sinta, S.H., M.H.

PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI: KONSEP, ASAS DAN PRAKTIK PEMERINTAHAN

Penulis:

Irfan Syafar, S.IP., M.H.

Micael Ririhena, S.H., M.H.

Dr. Erman I. Rahim, S.Pd., S.H., M.H.

Mohammad Sarfan Basyir Putuhena, S.H., M.H.

Nessa Fajriyana Farda, S.H., M.H.

Ahmad Wali, S.H., M.H., CPM., CLD., CMLC., CLA., CSO.

Ade Kosasih, S.H., M.H.

Rasyid Tanjung, S.H., M.H.

Hasjad, S.Sos., M.H.

Eling Sinta, S.H., M.H.

Editor:

Dr. Mohamad Gita Indrawan, S.T., M.M.



Penerbit CV. Gita Lentera

www.gitalentera.com

Pengantar Hukum Administrasi: Konsep, Asas dan Praktik Pemerintahan

Penulis:

Irfan Syafar, S.IP., M.H.

Micael Ririhena, S.H., M.H.

Dr. Erman I. Rahim, S.Pd., S.H., M.H.

Mohammad Sarfan Basyir Putuhena, S.H., M.H.

Nessa Fajriyana Farda, S.H., M.H.

Ahmad Wali, S.H., M.H., CPM., CLD., CMLC., CLA., CSO.

Ade Kosasih, S.H., M.H.

Rasyid Tanjung, S.H., M.H.

Hasjad, S.Sos., M.H.

Eling Sinta, S.H., M.H.

Editor:

Dr. Mohamad Gita Indrawan, S.T., M.M.

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang

©All right reserved

ISBN: 978-634-7607-20-1

Layouter : Rangga Kari Pratama, S.S.
Desain Sampul : Tim Gita Lentera
Penerbit : CV. Gita Lentera
Perm. Permata Hijau Regency Blok F/1 Kel.
Pisang, Kec. Pauh, Padang
Website: <https://gitalentera.com>
Email: gitalentera.publisher@gmail.com
Anggota IKAPI No. 042/SBA/2023

Cetakan Pertama, 20 Februari 2026

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas tersusunnya buku *Pengantar Hukum Administrasi: Konsep, Asas dan Praktik Pemerintahan* ini. Buku ini lahir dari kebutuhan akademik dan praktis untuk menghadirkan pemahaman yang sistematis mengenai hukum administrasi sebagai cabang hukum publik yang berperan sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan modern.

Perkembangan negara hukum menuntut agar setiap tindakan pemerintah tidak hanya memiliki dasar kewenangan yang sah, tetapi juga dijalankan melalui prosedur yang benar, rasional, transparan, serta berorientasi pada kepentingan umum. Dalam konteks tersebut, hukum administrasi tidak lagi dipahami sekadar sebagai perangkat formal untuk menguji legalitas tindakan, melainkan sebagai instrumen normatif untuk memastikan kualitas tata kelola pemerintahan.

Buku ini disusun dengan pendekatan yang mengintegrasikan aspek konseptual, asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta praktik konkret penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pembahasan dimulai dari hakikat dan ruang lingkup hukum administrasi, konstruksi teoretis mengenai wewenang dan kewenangan, instrumen tindakan administrasi, hingga mekanisme pengawasan, penyelesaian sengketa, dan perlindungan hukum bagi warga negara.

Kami berharap buku ini dapat menjadi rujukan yang komprehensif bagi mahasiswa, akademisi, aparatur pemerintahan, serta praktisi hukum dalam memahami dan menerapkan prinsip-prinsip hukum administrasi secara tepat.



PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI

Konsep, asas dan praktik pemerintahan

SINOPSIS

Pengantar Hukum Administrasi: Konsep, Asas dan Praktik Pemerintahan menghadirkan uraian komprehensif mengenai hukum administrasi sebagai cabang hukum publik yang mengatur penggunaan kewenangan pemerintahan dalam kehidupan bernegara.

Buku ini mengawali pembahasan dengan menjelaskan hakikat dan ruang lingkup hukum administrasi, termasuk posisinya dalam kerangka negara hukum dan hubungannya dengan hukum tata negara. Selanjutnya, pembaca diajak memahami konsep dasar wewenang dan kewenangan, sumber serta batas-batas penggunaannya, hingga pentingnya asas legalitas dalam setiap tindakan pemerintahan.

Pembahasan kemudian berfokus pada tindakan administrasi (*bestuurshandelingen*) sebagai inti praktik hukum administrasi. Diuraikan secara sistematis mengenai klasifikasi tindakan administrasi, keputusan administratif, tindakan faktual, prosedur pembentukan keputusan, diskresi, serta standar rasionalitas dan kepatutan yang harus dipenuhi. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) ditempatkan sebagai kompas normatif dalam menilai keabsahan dan kualitas tindakan pemerintah.

Tidak hanya berhenti pada aspek konseptual, buku ini juga mengulas mekanisme pengawasan, upaya administratif, penyelesaian sengketa melalui peradilan tata usaha negara, serta bentuk perlindungan hukum bagi warga negara. Dengan demikian, pembaca memperoleh gambaran utuh mengenai bagaimana hukum administrasi bekerja sebagai sistem yang mengatur, mengawasi, sekaligus mengoreksi tindakan pemerintahan.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
SINOPSIS.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
HAKIKAT DAN RUANG LINGKUP HUKUM ADMINISTRASI	1
Oleh: Irfan Syafar, S.IP., M.H.	1
1.1. Pendahuluan	1
1.2. Hakikat Hukum Administrasi.....	4
1.3. Ruang Lingkup Hukum Administrasi	9
ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK.....	19
Oleh: Irfan Syafar, S.IP., M.H.	19
2.1. Pendahuluan	19
2.2. Sejarah AUPB.....	26
2.3. Fungsi AUPB	35
2.4. Kodifikasi AUPB dalam UU 30/2014: Dari Asas Tak Tertulis Menjadi Norma Mengikat.....	43
WEWENANG DALAM HUKUM ADMINISTRASI	51
Oleh: Micael Ririhena, S.H., M.H.....	51
3.1. Konstruksi Teoritis Wewenang dan Kewenangan.....	51
3.2. Tipologi Sumber Wewenang Administrasi Negara	54
3.3. Batasan dan ruang Lingkup Kompetensi Jabatan	57
3.4. Diskresi dan Kebebasan Bertindak (<i>Freies Ermessen</i>).....	58
3.5. Patologi Wewenang dan Cacat Yuridis	59
3.6. Doktrin Pertanggungjawaban dan Tanggung Gugat	60
“TINDAKAN ADMINISTRASI (BESTUURSHANDELINGEN)”	62
Oleh: Dr. Erman I. Rahim, S.Pd., S.H., M.H.....	62
4.1. Pendahuluan	62
4.2. Konsep dan Hakikat Tindakan Administrasi	

(Bestuurshandelingen)	64
4.3. Klasifikasi Tindakan Administrasi	66
4.4. Keputusan Administrasi sebagai Bentuk Utama Tindakan Administrasi	70
4.5. Asas-Asas yang Mendasari Tindakan Administrasi	73
4.6. Wewenang dan Diskresi dalam Tindakan Administrasi	76
4.7. Keabsahan dan Akibat Hukum Tindakan Administrasi	78
4.8. Tindakan Administrasi dalam Praktik Pemerintahan.....	81
4.9. Penutup.....	83
HUBUNGAN HUKUM ANTARA PEMERINTAH DAN WARGA NEGARA	87
Oleh: Mohammad Sarfan Basyir Putuhena, S.H., M.H.....	87
5.1. Pendahuluan	87
5.2. Konsep dan Pengertian Hubungan Hukum	88
5.3. Dasar Yuridis Hubungan Hukum Pemerintah dan Warga Negara	90
5.4. Bentuk-Bentuk Hubungan Hukum antara Pemerintah dan Warga Negara	92
5.5. Prinsip-Prinsip yang Mengatur Hubungan Hukum Pemerintah dan Warga Negara	95
5.6. Perlindungan Hukum Bagi Warga Negara.....	97
INSTRUMEN HUKUM ADMINISTRASI	101
Oleh: Nessa Fajriyana Farda, S.H., M.H.	101
6.1. Pengertian Instrumen Pemerintahan	101
6.2. Pembagian Instrumen Hukum Administrasi	102
PROSES DAN PROSEDUR ADMINISTRASI PEMERINTAHAN	110
Oleh: Ahmad Wali, S.H., M.H., CPM., CLD., CMLC., CLA., CSO.....	110
7.1. Pendahuluan	110
7.2. Tahapan Proses Administrasi Pemerintahan	113
7.3. Prosedur Administrasi Pemerintahan	116

PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI	121
Oleh: Ade Kosasih, S.H., M.H.	121
8.1. Pendahuluan	121
8.2. Konseptualisasi Sengketa Administrasi.....	122
8.3. Landasan Konstitusional Penyelesaian Sengketa Administrasi	126
8.4. Obyek Sengketa Administrasi	127
8.5. Prosedur Penyelesaian Sengketa Administrasi	128
PENGAWASAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN.....	141
Oleh: Rasyid Tanjung, S.H., M.H.....	141
9.1. Konsep dan Pengertian Pengawasan Administrasi Pemerintahan.....	141
9.2. Maksud dan Tujuan Pengawasan Pemerintahan.....	145
9.3. Bentuk-Bentuk Pengawasan dalam Administrasi Pemerintahan.....	148
9.4. Prinsip-Prinsip Pengawasan dalam Administrasi Pemerintahan.....	150
9.5. Pengawasan sebagai Mekanisme <i>Checks and Balances</i>	161
9.6. Lembaga Pengawasan Administrasi Publik.....	163
9.7. Mekanisme dan Prosedur Pengawasan Administrasi Publik	170
HUKUM ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK.....	175
Oleh: Hasjad, S.Sos., M.H.	175
10.1. Pendahuluan.....	175
10.2. Negara Hukum, Pemerintahan, dan Administrasi Publik	177
10.3. Sumber Hukum Administrasi dan Hierarki Norma	179
10.4. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	181
10.5. Kewenangan, Instrumen, dan Proses Administrasi.....	183
TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH	188
Oleh: Eling Sinta, S.H., M.H.....	188
11.1. Pengertian dan Dasar Hukum Tanggung Jawab Pemerintah.....	188

11.2. Bentuk Tanggung Jawab Pemerintah	190
11.3. Mekanisme Pertanggungjawaban Pemerintah	194
PROFIL PENULIS	199

HAKIKAT DAN RUANG LINGKUP HUKUM ADMINISTRASI

Oleh: Irfan Syafar, S.IP., M.H.

1.1. Pendahuluan

Secara historis, hukum administrasi negara (HAN) lahir dari kebutuhan negara modern untuk mengelola administrasi yang semakin kompleks: perizinan, layanan publik, kontrak pemerintah, hingga tanggung jawab negara. Di Eropa Kontinental, perkembangan hukum administratif sangat terkait dengan institusi dan praktik peradilan administrasi (misalnya tradisi Prancis) dan pembedaan ranah publik–privat dalam menguji tindakan pemerintah. Gambaran kontemporer atas tradisi Prancis memperlihatkan bagaimana administrasi negara dibentuk oleh kombinasi institusi, prosedur, dan mekanisme pengujian legalitas tindakan pemerintah.

Dalam konteks Indonesia, perkembangan HAN tidak dapat dilepaskan dari pengaruh tradisi hukum Eropa Kontinental (yang pada masa kolonial banyak berjejak melalui tradisi Belanda), lalu mengalami

penyesuaian pasca-kemerdekaan ketika negara menjalankan fungsi yang makin luas. Buku ajar HAN terbaru yang disusun untuk kebutuhan perguruan tinggi umumnya menempatkan sejarah ini sebagai penjelasan mengapa HAN Indonesia berkembang sebagai perangkat hukum untuk menata administrasi sekaligus melindungi warga dari kesewenang-wenangan.

Tonggak penting perkembangan HAN Indonesia modern dapat dilihat dari semakin kuatnya mekanisme kontrol terhadap tindakan pemerintahan dan pengayaan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Literatur HAN mutakhir juga menempatkan penguatan doktrin AUPB, *good governance*, serta perluasan instrumen pengawasan sebagai respons terhadap tuntutan akuntabilitas negara hukum dan demokrasi.

Memasuki era reformasi dan pasca-reformasi, perkembangan HAN bergerak semakin prosedural dan *rights-based*, perhatian pada prosedur pengambilan keputusan, keterbukaan, partisipasi, serta upaya administratif makin menonjol. Kajian yang berfokus pada UU Administrasi Pemerintahan menunjukkan bahwa perkembangan penting HAN adalah pergeseran dari sekadar legalitas formal menuju standar pemerintahan yang tertib, transparan, dan dapat diuji secara administratif maupun yudisial.

Di periode sangat mutakhir, wacana HAN kontemporer menempatkan perubahan tata kelola, kebutuhan efektivitas layanan, dan dinamika regulasi sebagai faktor pendorong perkembangan doktrin dan praktik. Literatur 2023–2024 menandai penguatan kajian HAN pada isu-isu seperti pembaruan materi ajar, perluasan contoh kasus administrasi, dan penekanan relevansi HAN dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang semakin kompleks.

HAN pada dasarnya adalah cabang hukum publik yang mengatur pemberian, penggunaan, dan pengendalian kekuasaan pemerintahan (administratif/eksekutif) dalam penyelenggaraan urusan

pemerintahan sehari-hari. Dalam perspektif komparatif, administrasi (*executive/administrative power*) selalu dipahami sebagai kekuasaan yang harus dikonfer, dijalankan, dan dikendalikan melalui hukum—agar tindakan pemerintah efektif sekaligus dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam literatur HAN Indonesia kontemporer, definisi ini sering dipertegas melalui pembedaan aspek heteronom dan otonom. W. Riawan Tjandra menjelaskan bahwa HAN adalah hukum yang mengatur fungsi pemerintah (HAN heteronom) sekaligus terdiri dari serangkaian norma hukum yang diciptakan oleh pemerintah (HAN otonom). Artinya, HAN tidak hanya memuat aturan untuk membatasi/menertibkan pemerintah, tetapi juga mencakup norma-norma yang diproduksi pemerintah untuk menjalankan tugas pelayanan, pengaturan, dan pembangunan.

Dari sisi hakikat, HAN berperan sebagai hukum penggerak sekaligus hukum pengendali penyelenggaraan pemerintahan. Ia memberi dasar legal bagi pejabat/badan pemerintahan untuk bertindak (asas legalitas), namun sekaligus menyediakan standar untuk menilai apakah tindakan itu sah, wajar, tidak sewenang-wenang, dan sesuai prinsip tata kelola yang baik. Karena itu, kajian HAN modern banyak menekankan perlindungan hukum bagi warga dari tindakan pemerintah, serta penegasan prinsip-prinsip seperti AUPB (asas-asas umum pemerintahan yang baik) dan gagasan *good governance*.

Adapun ruang lingkup HAN (dalam praktik Indonesia) dapat dipetakan dari apa yang diatur dan apa yang diawasi. Pertama, ruang lingkup yang mengatur subjek dan kewenangan: jabatan/pejabat, sumber dan bentuk kewenangan, serta batas-batas penggunaan kewenangan. Kedua, ruang lingkup yang mengatur instrumen tindakan pemerintahan: keputusan administrasi, tindakan faktual, peraturan perundang-undangan yang bersifat administratif, hingga peraturan kebijakan. Ketiga, ruang lingkup yang mengatur mekanisme kontrol

dan pertanggungjawaban: pengawasan internal/eksternal, sanksi administratif, partisipasi publik, serta jalur penyelesaian sengketa/keberatan yang terkait tindakan pemerintahan. Topik-topik ini tercermin jelas dalam pemetaan bab-bab buku ajar/teks HAN mutakhir.

Dalam perkembangannya, ruang lingkup HAN juga makin menonjol pada isu administrasi pemerintahan modern: prosedur, standar pelayanan, diskresi, serta hubungan HAN dengan kebijakan publik dan reformasi regulasi. Kajian yang menempatkan UU Administrasi Pemerintahan sebagai titik berat menunjukkan bahwa HAN bukan semata hukum tentang struktur, tetapi juga hukum tentang proses pemerintahan, mulai dari prosedur bertindak sampai bentuk upaya administratif dan perlindungan bagi warga maupun pejabat.

1.2. Hakikat Hukum Administrasi

Secara konseptual, hukum administrasi berada dalam rumpun hukum publik, berdampingan dengan hukum tata negara. Hukum tata negara memberi kerangka dasar: bagaimana kekuasaan disusun, bagaimana lembaga dibentuk, bagaimana kewenangan ditetapkan, dan bagaimana prinsip-prinsip konstitusional bekerja. Hukum administrasi bergerak pada tahap berikutnya, yaitu operasi kekuasaan: bagaimana kewenangan itu digunakan dalam situasi konkret, bagaimana prosedur dijalankan, bagaimana keputusan administratif dibuat, dan bagaimana warga dapat memperoleh perlindungan ketika keputusan/tindakan pemerintah merugikan.

Pembagian ini berguna untuk memahami perbedaan fokus, bukan untuk memisahkan keduanya secara kaku. Banyak persoalan pemerintahan modern berada di wilayah pertemuan: misalnya kebijakan perizinan investasi atau penataan ruang memiliki dimensi konstitusional (kewajiban negara melindungi warga dan lingkungan), sekaligus dimensi administratif (prosedur, kewenangan, alasan

keputusan, dan mekanisme keberatan). Karena itu, ketika bab ini membahas hakikat dan ruang lingkup hukum administrasi, pembahasannya harus tetap sadar bahwa tindakan administratif berada dalam bayang-bayang prinsip negara hukum dan tujuan konstitusional.

Dalam literatur perbandingan, hukum administrasi dipahami sebagai “hukum bagi pemerintah” sekaligus “hukum terhadap pemerintah”. Artinya, ia bukan hanya memberi instrumen agar pemerintah dapat bekerja, tetapi juga menyediakan standar untuk menguji apakah pemerintah telah bekerja sesuai rel hukum. Dalam literatur Indonesia, corak ini tampak kuat pada tradisi pemikiran yang menekankan bahwa hukum administrasi melekat pada konsep perlindungan hukum bagi warga dan kewajiban pemerintah untuk bertindak berdasarkan hukum.

Untuk memahami mengapa hukum administrasi berkembang sedemikian penting, kita perlu menengok dua tradisi besar: tradisi kontinental Eropa yang menekankan konsep *rechtstaat* (negara hukum) dan tradisi Anglo-Saxon yang mengembangkan gagasan *rule of law*. Keduanya sama-sama menolak pemerintahan yang bertindak tanpa hukum, tetapi mengembangkan bentuk institusi dan mekanisme kontrol yang tidak selalu serupa.

Pada tradisi Inggris, A.V. Dicey secara historis menonjolkan prinsip *rule of law* dan menggarisbawahi perbedaan model Inggris yang menolak “hukum khusus” untuk administrasi seperti di Prancis. Meskipun pemikiran Dicey kemudian dikritik dan dilengkapi oleh perkembangan modern (termasuk berkembangnya *judicial review* yang makin kuat), karya tersebut tetap penting sebagai pintu masuk untuk memahami diskursus klasik tentang bagaimana pemerintah dikendalikan oleh hukum.

Dalam perkembangan kontemporer, Paul Craig menempatkan hukum administrasi sebagai bagian dari konstitusionalisme yang

hidup. Pemerintah modern menjalankan fungsi regulasi yang luas—membuat aturan teknis, menetapkan standar, memberi atau mencabut izin, hingga menjatuhkan sanksi administratif. Karena itu, “menguji pemerintah” tidak cukup hanya dengan menanyakan apakah ada dasar kewenangan, tetapi juga perlu menilai apakah prosedurnya fair, pertimbangannya rasional, dan dampaknya seimbang. Pemikiran ini relevan untuk konteks Indonesia ketika kita membahas standar keputusan/tindakan yang baik, yang nantinya dirumuskan dalam Asas-asas umu pemerintahan yang baik (AUPB).

Tradisi Amerika Serikat, sebagaimana terlihat dalam karya Stephen Breyer dan koleganya, menonjolkan gagasan *administrative state* dan *regulatory policy*. Pemerintah melalui agensi memiliki ruang keahlian dan diskresi yang besar, tetapi pada saat yang sama harus memenuhi tuntutan akuntabilitas, prosedur, dan justifikasi rasional (*reasoned decision-making*). Perspektif ini membantu menjelaskan bahwa hukum administrasi bukan sekadar “mengikat birokrat”, melainkan mengatur hubungan kompleks antara keahlian teknokratis, mandat demokratis, dan perlindungan hak.

Pada sisi lain, tradisi Belanda—yang berpengaruh kuat pada Indonesia—memiliki akar panjang dalam pengembangan hukum administrasi (*bestuursrecht/administratief recht*). Rujukan historis seperti Van Vollenhoven menunjukkan bagaimana tata pemerintahan dan tata hukum dipetakan dalam konteks wilayah dan masyarakat yang beragam. Bagi Indonesia, pemahaman ini penting bukan untuk mengulang sejarah kolonial, melainkan untuk membaca warisan konsep-konsep publik dan bagaimana ia bertransformasi menjadi kerangka negara hukum modern setelah kemerdekaan.

Hukum administrasi disebut sebagai hukum yang paling sering bersentuhan dengan warga negara. Jika hukum tata negara sering berbicara tentang lembaga-lembaga puncak negara, maka hukum administrasi berbicara tentang “wajah negara” yang paling sering

ditemui warga dalam kehidupan sehari-hari. Warga jarang berinteraksi langsung dengan parlemen atau mahkamah, tetapi sangat sering berinteraksi dengan pemerintah sebagai penyelenggara layanan dan pengelola kepentingan umum. Ketika mengurus izin usaha, mengajukan bantuan sosial, meminta informasi publik, memprotes penertiban, menghadapi pencabutan izin, atau menerima sanksi administratif. Semua interaksi tersebut menunjukkan bahwa inti praktik pemerintahan modern tidak hanya berada pada kebijakan politik, melainkan pada tindakan administratif yang konkret.

Dari sudut pandang tersebut, hukum administrasi dapat dipahami sebagai perangkat yang memastikan bahwa pemerintahan bekerja secara efektif sekaligus tidak sewenang-wenang. Pemerintahan memerlukan kewenangan untuk bertindak tanpa kewenangan, pelayanan publik akan macet dan tujuan negara sulit diwujudkan. Namun, kewenangan juga mengandung potensi penyimpangan tanpa batasan, kewenangan bisa berubah menjadi dominasi yang merugikan warga. Di sinilah hukum administrasi memainkan peran ganda: memampukan pemerintah bertindak, tetapi pada saat yang sama mengendalikan bagaimana tindakan itu dilakukan, dengan standar prosedural, rasionalitas, dan akuntabilitas.

Dalam kerangka hukum positif Indonesia, penguatan gagasan tersebut tampak jelas melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini mempertegas bahwa administrasi pemerintahan berporos pada pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan/pejabat pemerintahan. Rumusan ini penting karena menggeser pusat perhatian dari sekadar struktur birokrasi menuju kualitas dan legalitas keputusan/tindakan yang mempengaruhi hak dan kewajiban warga. Dengan demikian, hukum administrasi tidak lagi dipahami semata sebagai “aturan internal birokrasi”, melainkan sebagai hukum yang mengikat pemerintah saat berinteraksi dengan masyarakat.

Hakikat hukum administrasi dapat dirumuskan dengan sederhana, ia adalah hukum yang mengatur penggunaan kewenangan pemerintahan dalam bentuk keputusan dan tindakan. Namun di balik rumusan sederhana itu ada dua fungsi yang berjalan serentak.

Fungsi pertama adalah fungsi memampukan. Pemerintahan tidak dapat menjalankan tugas pelayanan, pembangunan, dan perlindungan tanpa instrumen yang jelas. Hukum administrasi menyediakan sumber kewenangan dan prosedur, menetapkan bentuk-bentuk keputusan, mengatur kapan pemerintah dapat bertindak cepat, dan bagaimana pemerintah dapat menegakkan kepatuhan melalui sanksi administratif. Dalam negara modern, memampukan pemerintah juga berarti memastikan adanya standar administrasi yang memungkinkan pelayanan efektif: kepastian prosedur, batas waktu, dan kejelasan persyaratan.

Fungsi kedua adalah fungsi mengendalikan. Kewenangan selalu mengandung risiko penyalahgunaan. Karena itu, hukum administrasi bukan hanya “alat kerja” pemerintah, tetapi juga “alat kontrol” terhadap pemerintah. Kontrol ini bekerja melalui standar legalitas, larangan menyalahgunakan wewenang, kewajiban kecermatan, keterbukaan, dan mekanisme koreksi melalui upaya administratif maupun peradilan. Dalam literatur Indonesia, perlindungan hukum bagi warga sering dipahami sebagai inti moral dari hukum administrasi: warga harus memiliki jalan untuk menantang keputusan/tindakan pemerintah yang cacat atau tidak adil.

Dua fungsi itu harus dipahami sebagai satu paket. Pemerintahan yang hanya ditekankan aspek pengendaliannya berisiko menjadi lamban dan takut bertindak. Sebaliknya, pemerintahan yang hanya ditekankan aspek pemampuannya berisiko menjadi otoriter dan meniadakan hak warga. Hukum administrasi bekerja untuk menjaga keseimbangan: pemerintah harus mampu bertindak untuk

kepentingan umum, tetapi tindakan itu harus dapat dipertanggungjawabkan.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan definisi yang sangat membantu untuk membangun pijakan konseptual. Administrasi pemerintahan dipahami sebagai tata laksana pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan/pejabat pemerintahan. Kewenangan dipahami sebagai hak pejabat/badan untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, keputusan dan tindakan menjadi dua bentuk ekspresi utama kewenangan.

Menempatkan “keputusan” dan “tindakan” sebagai pusat analisis membuat hukum administrasi menjadi sangat konkret. Keputusan pada umumnya berbentuk dokumen tertulis yang menimbulkan akibat hukum bagi warga, seperti izin, penetapan, atau pencabutan. Tindakan dapat berupa perbuatan faktual yang tidak selalu berbentuk dokumen, seperti penertiban, penyegelan, pembongkaran, pemeriksaan lapangan, atau tindakan pelayanan langsung. Dengan dua kategori ini, ruang lingkup hukum administrasi mencakup bukan hanya apa yang tertulis, tetapi juga apa yang dilakukan pemerintah di lapangan.

Di titik inilah sering muncul persoalan praktis: warga kadang tidak mempunyai salinan keputusan tertulis, tetapi dampaknya nyata, misalnya tempat usaha disegel atau akses layanan ditutup. Dengan kerangka “keputusan/tindakan”, hukum administrasi membuka ruang untuk menilai legalitas tindakan faktual, bukan hanya dokumen.

1.3. Ruang Lingkup Hukum Administrasi

Dalam literatur Indonesia, salah satu cara yang efektif untuk menjelaskan ruang lingkup hukum administrasi adalah membedakannya menjadi dimensi heteronom dan otonom. Dimensi heteronom menempatkan hukum administrasi sebagai hukum yang

mengatur fungsi pemerintah: bagaimana pemerintah menjalankan urusan pemerintahan, melayani warga, dan mengelola kepentingan umum. Dimensi otonom menempatkan hukum administrasi sebagai kumpulan norma yang diciptakan oleh pemerintah sendiri: peraturan pelaksana, kebijakan, pedoman, standar layanan, hingga keputusan administratif.

Dua dimensi ini membuat kita memahami mengapa ruang lingkup hukum administrasi sangat luas. Di satu sisi, ia membahas “bagaimana pemerintah bertindak” (kewenangan, prosedur, diskresi). Di sisi lain, ia membahas “apa yang dihasilkan pemerintah” (produk hukum dan produk kebijakan). Dalam praktik, kedua sisi ini saling terkait: prosedur yang baik akan menghasilkan keputusan yang legitimate; kebijakan yang baik akan memandu tindakan agar tidak inkonsisten; dan tindakan yang baik akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Pemisahan heteronom–otonom juga berguna untuk menghindari kekeliruan umum bahwa hukum administrasi hanya soal “surat-surat”. Dalam banyak sektor, pemerintahan bekerja melalui standar operasional, pedoman teknis, atau kebijakan internal yang menjadi pegangan petugas. Produk-produk tersebut sering tidak disebut sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi dalam praktik menentukan nasib permohonan warga. Karena itu, hukum administrasi harus mampu membaca ruang kebijakan dan memastikan kebijakan tidak melanggar prinsip-prinsip negara hukum.

Pemerintah bertindak melalui peraturan (regeling), keputusan individual-konkret (*beschikking*/KTUN), kebijakan administratif (misalnya peraturan kebijakan/*beleidsregel*), tindakan faktual, dan penegakan administratif (sanksi). Masing-masing instrumen memiliki karakter yang berbeda: peraturan berlaku umum, keputusan berlaku spesifik, kebijakan memberi pedoman, tindakan faktual memberi dampak langsung, dan sanksi memaksa kepatuhan.

Dalam praktik Indonesia, instrumen tersebut hadir dalam berbagai bentuk. Sebuah pemerintah daerah bisa menetapkan peraturan kepala daerah sebagai aturan pelaksana, mengeluarkan izin usaha sebagai keputusan, mengeluarkan pedoman teknis sebagai kebijakan, menertibkan bangunan liar sebagai tindakan faktual, dan menjatuhkan sanksi administratif untuk pelanggaran. Semua itu berada dalam ruang lingkup hukum administrasi karena semuanya merupakan bentuk penggunaan kewenangan publik yang berdampak pada warga.

Di sinilah relevan pemikiran Hadjon dan tradisi hukum administrasi Indonesia yang menekankan bahwa instrumen pemerintahan harus dipahami bersama mekanisme perlindungan hukum. Setiap instrumen tidak hanya “alat” bagi pemerintah, tetapi juga “titik kontrol” bagi warga: warga berhak tahu dasar tindakan, prosedur yang ditempuh, dan alasan keputusan.

Agar pembahasan tidak berhenti pada konsep, berikut tiga contoh hipotetis yang menunjukkan bagaimana ruang lingkup hukum administrasi bekerja dalam praktik.

1. Contoh pertama: izin usaha (keputusan administratif) dan problem prosedur serta alasan. Bayangkan seorang pelaku UMKM mengajukan izin usaha/izin operasional yang diperlukan untuk menjalankan kafe kecil. Ia memenuhi persyaratan administratif, menyerahkan dokumen, dan menunggu jawaban. Setelah beberapa minggu, permohonannya ditolak dengan alasan singkat: “tidak memenuhi ketentuan teknis”, tanpa penjelasan apa yang kurang dan tanpa kesempatan memperbaiki. Dalam kacamata hukum administrasi, persoalan utamanya bukan sekadar “izin ditolak”, tetapi apakah penolakan itu dibuat oleh pejabat yang berwenang, melalui prosedur yang benar, dengan pertimbangan yang dapat dipahami, dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Jika tidak ada alasan yang memadai, atau

jika permohonan diproses tidak transparan, maka keputusan penolakan dapat dipersoalkan melalui mekanisme administratif atau yudisial. Kasus hipotetis ini menunjukkan bahwa keputusan administratif bukan hanya soal hasil (diterima/ditolak), melainkan juga soal kualitas proses dan justifikasi.

2. Contoh kedua: sanksi administratif dan isu kecermatan serta proporsionalitas. Bayangkan sebuah perusahaan kecil di sektor pengolahan pangan mendapatkan surat sanksi administratif berupa penghentian sementara kegiatan karena diduga melanggar standar sanitasi. Pemerintah berwenang untuk melindungi kesehatan publik, tetapi sanksi administratif harus didasarkan pada pemeriksaan yang cermat, bukti yang memadai, dan pilihan sanksi yang seimbang. Jika ternyata pemeriksaan dilakukan tanpa berita acara yang jelas, tanpa memberi kesempatan perusahaan menjelaskan atau memperbaiki dalam batas waktu wajar, dan sanksi yang dijatuhkan terlalu berat dibanding pelanggaran, maka dari perspektif hukum administrasi terdapat problem yang serius. Di sini tampak bahwa penegakan administrasi tidak boleh berubah menjadi “hukuman seketika” tanpa prosedur, karena sanksi administratif juga dapat mematikan hak ekonomi dan reputasi. Kasus hipotetis ini memperlihatkan bahwa hukum administrasi mengikat pemerintah bukan hanya saat memberi layanan, tetapi juga saat menegakkan hukum.
3. Contoh ketiga: tindakan faktual penertiban dan isu dasar kewenangan serta perlindungan hak. Bayangkan satuan perangkat daerah menertibkan pedagang kaki lima di trotoar dengan alasan ketertiban umum. Dalam operasi penertiban, petugas merampas barang dagangan tanpa berita acara dan tanpa memberikan informasi bagaimana pedagang dapat mengambil kembali barang tersebut. Ini contoh tindakan faktual yang dampaknya sangat nyata, tetapi sering luput dari kontrol jika hukum administrasi hanya

dipahami sebagai “hukum surat keputusan”. Dengan kerangka administrasi pemerintahan yang juga mencakup tindakan, kita dapat menilai apakah tindakan faktual tersebut memiliki dasar kewenangan, dilakukan dengan prosedur yang layak, menghormati hak warga, dan menyediakan mekanisme keberatan atau pemulihan. Penertiban mungkin sah sebagai kebijakan ketertiban, tetapi cara penertiban dapat menjadi tidak sah jika melanggar prinsip perlindungan hak dan prosedur yang patut.

Ketiga contoh ini menyimpulkan satu hal penting: ruang lingkup hukum administrasi selalu berputar pada penggunaan kewenangan. Keputusan dan tindakan pemerintah harus dapat diuji secara hukum, bukan hanya dinilai “baik” atau “buruk” secara politis. Dari sinilah nanti Bab 2 tentang AUPB menjadi relevan: AUPB menyediakan bahasa normatif yang lebih spesifik untuk menilai kualitas proses dan alasan keputusan/tindakan.

Jika instrumen adalah bentuk, maka ruang lingkup materi adalah isi yang menghidupi instrumen tersebut. Pertama, hukum administrasi membahas kewenangan: dari mana kewenangan berasal, bagaimana kewenangan dibatasi, dan untuk tujuan apa kewenangan diberikan. Pembahasan kewenangan selalu terkait dengan asas legalitas—pemerintah tidak boleh bertindak tanpa dasar kewenangan. Namun dalam perkembangan modern, legalitas tidak cukup hanya “ada pasal”, melainkan juga harus dilihat tujuan pemberian kewenangan dan cara kewenangan digunakan.

Kedua, hukum administrasi membahas prosedur dan tata cara pembuatan keputusan/tindakan. Prosedur bukan formalitas, melainkan jaminan keadilan administratif. Prosedur memastikan keputusan berbasis data, mencegah konflik kepentingan, membuka ruang partisipasi ketika diperlukan, dan memastikan alasan keputusan dapat dipahami. Prosedur juga menjadi alat untuk menjamin konsistensi dan kepastian pelayanan.

Ketiga, hukum administrasi membahas diskresi dan kebijakan. Pemerintahan modern sering menghadapi persoalan konkret yang tidak sepenuhnya diatur atau membutuhkan pilihan kebijakan. Diskresi diperlukan agar pemerintahan tidak stagnan. Namun diskresi juga titik rawan penyalahgunaan. Karena itu, diskresi harus diletakkan dalam bingkai tujuan kewenangan, kepentingan umum, dan standar kepatutan administrasi. Di banyak negara, diskresi diuji melalui standar rasionalitas, kewajaran, dan kewajiban memberikan alasan—dan di Indonesia, diskresi juga diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan.

Keempat, hukum administrasi membahas pengawasan dan penyelesaian sengketa. Mekanisme koreksi dapat berlangsung secara internal melalui atasan, pengawasan fungsional, atau upaya administratif. Mekanisme koreksi dapat pula berlangsung secara yudisial melalui peradilan tata usaha negara ketika keputusan/tindakan memenuhi syarat untuk diuji di pengadilan. Pembahasan ini penting karena menunjukkan bahwa hukum administrasi menyediakan “jalan pulang” ketika administrasi berjalan tidak benar: ada mekanisme membatalkan, memperbaiki, atau memulihkan hak.

Kelima, hukum administrasi membahas perlindungan hukum dan akuntabilitas. Di titik ini, hukum administrasi bertemu dengan gagasan negara hukum: pemerintah bertanggung jawab atas penggunaan kewenangannya. Perlindungan hukum tidak hanya berarti warga boleh menggugat, tetapi juga berarti pemerintah wajib membangun administrasi yang tidak menimbulkan ketidakadilan sejak awal. Dengan kata lain, tujuan ideal hukum administrasi adalah meminimalkan sengketa melalui administrasi yang baik, bukan sekadar menyediakan pengadilan setelah kerugian terjadi.

Ruang lingkup hukum administrasi juga menyangkut siapa yang menjadi subjeknya. Dalam konsep administrasi pemerintahan, subjek utamanya adalah badan dan/atau pejabat pemerintahan ketika

menjalankan fungsi pemerintahan. Ini penting karena pertanggungjawaban dalam hukum administrasi sering melekat pada jabatan (*office*), bukan semata pada individu. Ketika pejabat berganti, kewajiban institusi untuk memperbaiki keputusan yang cacat atau menindaklanjuti keberatan warga tidak otomatis hilang.

Dalam praktik, subjek administrasi pemerintahan tidak hanya kementerian atau pemerintah daerah. Banyak lembaga dan unit kerja menjalankan fungsi pemerintahan dalam bentuk regulasi teknis, layanan publik, atau penegakan administratif. Karena itu, ruang lingkup hukum administrasi mengikuti fungsi yang dijalankan, bukan semata label lembaga. Cara pandang ini membantu menjelaskan mengapa hukum administrasi selalu hidup dan berkembang mengikuti kompleksitas organisasi pemerintahan.

Bab ini menegaskan bahwa hakikat hukum administrasi terletak pada pengaturan penggunaan kewenangan pemerintah dalam bentuk keputusan dan tindakan. Ruang lingkungannya mencakup sumber dan batas kewenangan, prosedur pembuatan keputusan, diskresi, instrumen pemerintahan, penegakan administratif, serta mekanisme pengawasan dan perlindungan hukum. Melalui tiga contoh hipotetis—izin usaha, sanksi administratif, dan penertiban faktual—kita melihat bahwa problem administrasi pemerintahan jarang berhenti pada “apakah pemerintah berwenang”, tetapi juga menyentuh pertanyaan yang lebih halus: apakah pertimbangannya rasional, apakah prosedurnya patut, apakah informasi dibuka, apakah tindakan seimbang dengan tujuan, dan apakah warga diberi kesempatan yang adil.

Pada titik inilah kebutuhan akan asas dan standar normatif menjadi sangat kuat. Hukum administrasi modern tidak cukup hanya berbicara tentang legalitas formal, tetapi juga tentang kualitas pemerintahan—bagaimana keputusan dan tindakan dibuat secara cermat, transparan, tidak memihak, dan berorientasi kepentingan

umum. Karena itu, pembahasan Bab 2 akan menguraikan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai kompas yang memberi ukuran normatif bagi pejabat dalam bertindak sekaligus memberi alat uji bagi warga dan hakim untuk menilai apakah administrasi pemerintahan telah berjalan secara baik dan benar.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya, Z. F., Bimasakti, M. A., & Erliyana, A. (2023). *Hukum Administrasi Negara Kontemporer: Konsep, Teori, dan Penerapannya di Indonesia*. RajaGrafindo.
- Atmosudirdjo, Prajudi. (1981). *Hukum Administrasi Negara* (rujukan klasik). Ghalia Indonesia.
- Breyer, S. G., Stewart, R. B., Sunstein, C. R., Vermeule, A., & Herz, M. (2022). *Administrative law and regulatory policy: Problems, text, and cases* (9th ed.). Wolters Kluwer.
- 📖 Bell, J., & Lichère, F. (2022). *Contemporary French Administrative Law*. Cambridge University Press.
- Cane, P., Hofmann, H. C. H., Ip, E. C., & Lindseth, P. L. (Eds.). (2020). *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*. Oxford University Press.
- Craig, P. (2025). *Administrative law* (10th ed.). Sweet & Maxwell.
- Damanik, P., Nugraha, S., Widyastuti, T. V., & Nur, F. (2024). *Hukum Administrasi Negara: Teori, Prinsip, dan Praktik Tata Kelola Pemerintahan*. PT Media Penerbit Indonesia.
- Dicey, A. V. (1908). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. *Liberty Classics is a publishing imprint of Liberty Fund, Inc.*
- Efendi, A'an, & Poernomo, F. (2022). *Hukum Administrasi*. Sinar Grafika.
- Hadjon, P. M., et al. (2024). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Cetakan ke-16). UGM Press.
- Herman. (2024). *Hukum Administrasi Negara: Asas, Teori, dan Doktrin*. Rajawali Pers.
- Ilmar, A. (2020). *Hukum Administrasi Pemerintahan*. Phinatama Media.
- Ilmar, A. (2024). *Hukum Administrasi Pemerintahan*. Kencana / Prenada Media.

- Hamzah, M. Guntur & Yusuf, Ria Mardiana. *Birokrasi Modern* (2022). Rajagrafindo Persada.
- Kotijah, S. (2021). Buku Ajar Hukum Administrasi Negara (Dalam Paradigma UU Cipta Kerja). Pustaka Ilmu.
- Simamora, J., & Barus, S. I. (2023). *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia*. RajaGrafindo.
- Tjandra, W. R. (2021). *Hukum administrasi negara*. Sinar Grafika.
- Pamuji, K., dkk. (2023). *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*. Unsoed Press.
- Van Vollenhoven, C. (1934). *Staatsrecht oversee. H. E. Stenfert Kroese's uitgevers-maatschappij in Dutch*.
- Anotasi UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Kompilasi dengan UU Perubahan dan Peraturan Pelaksana)*. Badan Keahlian DPR RI (November 2022).
- Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang. (2022). *Anotasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan: Kompilasi dengan UU perubahan dan peraturan pelaksana*. Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2017 tentang Pedoman beracara untuk memperoleh putusan atas penerimaan permohonan guna mendapatkan keputusan dan/atau tindakan badan atau pejabat pemerintahan*.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif*.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292)*.

ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

Oleh: Irfan Syafar, S.IP., M.H.

2.1. Pendahuluan

Pembahasan Bab 1 menempatkan hukum administrasi sebagai kerangka yang mengatur kewenangan, keputusan, tindakan, dan relasi pemerintah-warga dalam aktivitas pemerintahan sehari-hari. Namun, pengalaman praktis menunjukkan bahwa hukum administrasi tidak pernah hanya sekadar prosedur atau sekadar legalitas formal. Di dalam ruang pemerintahan, sering muncul situasi ketika teks aturan tidak menjawab sepenuhnya persoalan konkret: aturan memberi ruang pilihan, tujuan kebijakan harus ditafsirkan, data tidak lengkap, atau kepentingan publik bertabrakan. Di titik inilah AUPB bekerja sebagai standar rasionalitas dan kepatutan agar kewenangan tidak berubah menjadi kesewenang-wenangan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014) memperjelas bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan harus bergerak dalam dua rel: ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Penjelasan UU 30/2014

menegaskan bahwa pengaturan administrasi pemerintahan dimaksudkan untuk membangun pola pikir, sikap, perilaku, budaya, dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, profesional, sekaligus menjadi instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan—serta mencegah praktik KKN. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 2014).

Dalam tradisi *rechtstaat* Eropa Kontinental (yang lama memengaruhi Indonesia), AUPB sering dipahami sebagai asas yang awalnya tumbuh dari praktik dan putusan, lalu dipakai untuk menguji tindakan pemerintah. Tradisi ini berkelindan dengan gagasan tentang pembatasan kekuasaan administrasi dan perlindungan warga (misalnya dalam wacana *bestuur* di tradisi Belanda). Di sisi lain, tradisi *rule of law* Anglo-Saxon (misalnya Dicey) menekankan pembatasan kekuasaan, legalitas, dan peran pengadilan untuk mencegah tindakan arbitrer. Kedua arus besar ini —dengan corak masing-masing—bertemu pada kebutuhan yang sama yakni memastikan pemerintah bertindak dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam literatur administrasi modern, prinsip-prinsip umum yang menuntun tindakan administratif biasanya dihubungkan dengan nilai-nilai akuntabilitas, *due process*, rasionalitas kebijakan, pengendalian diskresi, dan perlindungan warga. Pada konteks ini, pemikiran komparatif (misalnya dari Paul Craig untuk prinsip-prinsip *judicial review* dan standar administrasi publik; serta tradisi administrasi Amerika yang menekankan prosedur, pembuktian, dan *reasoned decision-making*) membantu memperkuat pembacaan bahwa AUPB bukan tambahan kosmetik, melainkan standar substantif atas kualitas keputusan dan tindakan administrasi (Craig, 2018; Herz et al., 2022).

Reformasi di bidang yudikatif di Indonesia saat ini senantiasa diperkuat demi terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan

keadilan, sebagaimana amanah Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Penyelenggaraan peradilan pada hakikatnya terletak pada putusan Hakim, sehingga substansinya harus mampu menggambarkan harkat, martabat, kehormatan Hakim demi tegaknya hukum, dan keadilan dalam koridor negara hukum yang demokratis.

Seiring dengan itu, *administratief rechtspraak* atau Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah salah satu peradilan administrasi di Indonesia yang mengalami reformasi. PTUN merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman yang merdeka dan secara hierarki berada di bawah Mahkamah Agung yang bertujuan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Artinya, PTUN sebagai benteng terakhir dalam penyelesaian sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya harus mampu menegakkan hukum dan keadilan. PTUN harus mampu menjadi lembaga kontrol secara yuridis (*judicial control*) atas tindakan penyelenggara pemerintahan yang dinilai melanggar ketentuan administrasi (*maladministration*). PTUN juga merupakan lembaga penilai perbuatan pemerintah yang bertentangan dengan hukum (*abuse of power*), sehingga seharusnya mampu menegakkan hukum dan keadilan.

Pada prinsipnya, reformasi PTUN diharapkan mampu mengejawantahkan konsep negara hukum modern. Konsep negara hukum modern, sebagaimana dibakukan dan diperkenalkan oleh Lemaire dengan istilah *bestuurszorg*, atau yang lebih dipopulerkan oleh AM Donner sebagaimana yang dikutip oleh Philipus M. Hadjon dengan sebutan *social rechtstaat*, merupakan konsep di mana pemerintah dituntut campur tangan dalam pengelolaan urusan rakyatnya. Negara tidak boleh lepas tangan terhadap urusan-urusan rakyatnya. Istilah lain dari konsep ini adalah *verzorgingsstaat*, atau *welfare state*, atau *welvaarstaat*.

Dianutnya konsep negara hukum modern ini dimaksudkan untuk mengakhiri penerapan konsep negara hukum klasik (*klassieke rechtsstaat*) yang telah mengalami pergeseran seiring dengan perkembangan zaman, hukum klasik dipandang tidak bisa diakomodir lagi di dalam negara hukum modern, sebab kepentingan yang akan ditangani lebih bersifat kompleks dan multidimensi, sehingga apabila tetap ditangani secara individual, akan menyebabkan timbulnya ketidakefektifan dan ketidakefisienan akibat tumpang tindihnya persoalan yang satu dengan yang lainnya, serta pada akhirnya akan melahirkan suasana *chaos*.

Reformasi PTUN pada hakikatnya diharapkan mampu mendorong perwujudan negara demokrasi dan rule of law sebagaimana dikemukakan oleh Friederich Julius Stahl tentang pentingnya keberadaan peradilan administrasi negara. Benjamin Mangkoedilaga menyatakan, pembentukan peradilan administrasi negara adalah sebuah keniscayaan pelaksanaan demokrasi sebagai buah dari aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, sejalan dengan pemikiran Baharuddin Lopa, dalam perkembangannya hubungan antara aparatur TUN dengan warga negara diharapkan serasi, selaras, seimbang, teratur, sehingga mampu mewujudkan tujuan nasional sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 diantaranya membentuk pemerintahan Indonesia yang melindungi hak setiap warga negara, meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat.

Dengan demikian, reformasi PTUN harus mampu mewujudkan nilai-nilai penghormatan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) sebagaimana standar umum pencapaiannya dimuat dalam *The Universal Declaration of Human Rights* 1948 (UDHR). Hal ini sangat penting mengingat kewajiban utama untuk menghormati (*obligation to respect*), melindungi (*obligation to protect*), memenuhi (*obligation to fulfil*) HAM setiap warga negara merupakan kewajiban negara.

Dengan diratifikasinya dua kovenan turunan dari UDHR oleh Indonesia yaitu *The International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) 1966 dan *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) 1966 semakin meneguhkan komitmen Indonesia dalam mewujudkan kewajiban utama di bidang HAM. Pembentukan PTUN salah satu tujuan utamanya adalah untuk melindungi hak warga Negara dari potensi tindakan penyalahgunaan kewenangan oleh Pemerintah.

Oleh karena itu, dalam menyikapi tuntutan reformasi pada PTUN, dilakukanlah reformasi hukum melalui perubahan peraturan perundang undangan. UU PTUN 1986 sebagai UU produk orde sebelumnya, kemudian diubah menjadi UU PTUN 2004. Salah satu perubahan penting dalam PTUN setelah lahirnya UU PTUN 2004 adalah menyangkut hukum acara, sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Ayat (2) huruf b, yaitu dengan memasukkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai alasan bagi penggugat untuk memasukkan gugatannya di PTUN, apabila hak-haknya dirugikan oleh adanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Sedangkan UU PTUN 1986 sebelumnya tidak secara eksplisit mengatur mengenai AUPB ini. Dengan dimasukkannya AUPB ke dalam UU PTUN 2004, terlihat adanya keseriusan pembentuk UU dalam menempatkan PTUN sebagai alat kontrol tindakan pemerintah dari tindakan atau perbuatan sewenang-wenang, atau penyalahgunaan kekuasaan, atau tindakan lainnya yang merugikan hak-hak warga negara.

Penerapan AUPB di lingkungan PTUN, sudah dipraktikkan sejak berlakunya UU PTUN 1986 atau jauh sebelum UU PTUN 2004 disahkan. Para Hakim ketika menerapkan AUPB merujuk pada Pasal 14 jo. Pasal 27 Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman dan Butir V Diktum 1 Petunjuk Mahkamah Agung (Juklak) tanggal 24 Maret 1992 Nomor: 052/Td.TUN/II/1992 yang menyebutkan bahwa, “apabila Hakim mempertimbangkan

adanya AAUPB sebagai landasan pembatalan penetapan, maka tidak perlu dimasukkan dalam diktum putusan melainkan cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebut asas-asas mana dari AAUPB yang dilanggar". Sayangnya, seiring dengan reformasi PTUN, pemberlakuan juklak tersebut masih dipertahankan sampai sekarang. Padahal, UU PTUN 2004 dan UU AP 2014 secara lebih eksplisit telah menempatkan AUPB sebagai norma hukum positif dan menempatkan AUPB sebagai alasan atau dasar gugatan. Sedangkan dalam Buku II tentang Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara (Edisi 2007) yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung RI tahun 2008 (halaman 64, angka 6), dinyatakan bahwa apabila terbukti ada pelanggaran terhadap AUPB, maka AUPB dimaksud harus dicantumkan dalam diktum putusan sebagai norma yang membatalkan Keputusan TUN yang digugat. Oleh karena itu, untuk lebih menjamin pencapaian kepastian hukum, pelanggaran AUPB tidak cukup hanya dimasukkan dalam pertimbangan-pertimbangan hukum, tetapi penting disebutkan dalam diktum putusan.

Pada hakikatnya, asas memiliki peran penting dalam mengisi kekosongan hukum atau kekaburan hukum. Oleh karena itu, keberadaan AUPB sangatlah penting manakala Hakim PTUN memeriksa sebuah perkara di mana landasan hukumnya belum diatur secara eksplisit dalam Peraturan Perundang-undangan (kekosongan hukum/*vacuum of norm*), atau manakala pengaturannya ada tetapi sangat sumir (kekaburan hukum/*vague of norm*). Dalam hal ini, pengakuan AUPB sebagai norma hukum positif akan sangat bermanfaat bagi Hakim dalam menjalankan kemerdekaan dan Kekuasaan Kehakiman untuk menguji segala tindakan pemerintah yang dianggap telah sewenang-wenang, bertentangan dengan hukum, atau menyalahgunakan kekuasaannya dengan pertimbangan-pertimbangan yang tepat dan akurat dengan indikator yang jelas dan dengan mengedepankan aspek kepastian hukum. Keberadaan AUPB

lainnya yang tidak tertulis juga sangat penting guna mewujudkan aspek keadilan dan kemanfaatan dari putusan Hakim.

Rasionalitas dan intelektualitas Hakim dalam menggunakan prinsip AUPB berperan sangat penting terutama dalam menggali dan menemukan hukum ketika menghadapi sengketa TUN yang belum jelas pengaturannya dalam UU dan atau pengaturannya masih bersifat multitafsir (kabur). Eksistensi AUPB dalam pembentukan hukum menuntut kreativitas Hakim dalam menemukan nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Sedangkan eksistensi AUPB dalam penerapan hukum membutuhkan kreativitas hakim dalam membangun konstruksi hukum yang konsisten dan terukur, apabila hukum yang ada masih sangat kabur. Pada dasarnya, penerapan hukum dimaknai sebagai penerapan peraturan hukum terhadap peristiwa konkret. Fungsi “penerapan hukum” selama ini sudah banyak dijalankan oleh para hakim, sedangkan “penemuan hukum” masih sangat jarang dilakukan. Jon Z. Loudoe mengisyaratkan bahwa penemuan hukum dapat dilakukan melalui interpretasi, analogi, dan penghalusan hukum. Penemuan hukum terjadi karena penerapan ketentuan pada fakta dan ketentuan tersebut kadang kala masih harus dibentuk, sementara itu tidak selalu dapat diketemukan dalam Undang-Undang yang sudah ada. Di sinilah eksistensi AUPB sangat membantu Hakim dalam melakukan penemuan hukum sehingga dapat menghasilkan yurisprudensi tetap tentang AUPB.

Namun, tanpa pertimbangan-pertimbangan yang tepat dan akurat dan tanpa adanya indikator-indikator yang jelas, maka kebebasan dan kemerdekaan Hakim dalam menjalankan kekuasaannya bisa menjelma menjadi tindakan atau putusan yang sewenang-wenang. Kesewenang-wenangan yang terjadi karena penyalahgunaan kekuasaan yang ada pada penegak hukum merupakan indikasi dari kegagalan reformasi penegakan hukum. Jika hal ini terjadi, maka tidak hanya mencederai gagasan utama semangat

reformasi di bidang yudikatif, tetapi jauh dari tujuan negara hukum modern, serta prinsip rule of law yang dicita-citakan.

Oleh karena itu, untuk memberi makna terhadap reformasi regulasi di bidang PTUN, perlu dikaji secara mendalam keseriusan Hakim sebagai “wakil Tuhan” di dunia, dalam menempatkan AUPB sebagai pedoman dalam menguji keabsahan tindakan pemerintah dalam memutus perkara di PTUN. Tugas mulia yang diemban oleh Hakim TUN dalam mengembalikan hak-hak rakyat yang diabaikan oleh penyelenggara pemerintahan adalah tugas yang cukup berat. Tak jarang Hakim yang berkolaborasi dengan penegak hukum lainnya dan menyalahgunakan kekuasaannya terjerat kasus hukum sehingga mencederai tujuan hukum itu sendiri. Konsistensi dan kesungguhan Hakim dalam merumuskan fakta-fakta hukum, kemudian menyusun pertimbangan pertimbangan hukum untuk mengidentifikasi dan merumuskan AUPB, serta cara Hakim dalam menghubungkan dan memaknai indikator pada masing masing asas AUPB dalam setiap putusannya, menjadi tantangan bagi Hakim PTUN dalam mencapai kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan hukum secara proporsional.

2.2. Sejarah AUPB

1. Sejarah AUPB di Belanda

AUPB merupakan terjemahan dari *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* (ABBB), sebuah istilah dalam Bahasa Belanda. Di Inggris, prinsip ini dikenal sebagai *The Principal of Natural Justice* atau *The General Principles of Good Administration*, sementara di Perancis diistilahkan sebagai *Les Principaux Generaux du Droit Coutumier Publique* dan di Belgia disebut sebagai *Algemene Rechtsbeginselen*, serta di Jerman dinamakan *Allgemeine Grundsätze der Ordnungsgemablen Verwaltung*. Secara umum, menurut L.P. Suetens, ABBB diartikan sebagai Prinsip-prinsip Umum Pemerintahan yang Baik

(AUPB) yang pada dasarnya merupakan aturan hukum publik yang wajib diikuti oleh pengadilan dalam menerapkan hukum positif. Prinsip-prinsip AUPB ini merupakan kategori khusus dari prinsip-prinsip hukum umum dan dianggap sebagai sumber formal hukum dalam hukum administrasi, meskipun biasanya melibatkan hukum yang tidak tertulis. Jadi, dalam menjalankan pemerintahannya, pejabat Tata Usaha Negara (TUN) wajib berpedoman pada ABPP dalam menjalankan urusan urusannya di bidang administrasi negara.

Menurut doktrin hukum, prinsip ABPP dibedakan menjadi dua yaitu prinsip-prinsip yang bersifat prosedural dan bersifat substansial. Prinsip yang bersifat prosedural berhubungan dengan proses pengambilan kebijakan, misalnya kewajiban penyelenggara pemerintahan untuk bertindak imparial atau tidak memihak (*obligation of impartiality*) dalam membuat kebijakan, pengakuan hak untuk membela diri, dan kewajiban pembuat kebijakan untuk memberikan alasan-alasan. Sedangkan prinsip yang bersifat substansial berkaitan dengan materi atau isi dari kebijakan tersebut. Bahwa materi atau isi dari kebijakan yang dibuat hendaknya memperhatikan prinsip persamaan (*principle of equality*), prinsip kepastian hukum (*legal certainty*), pelarangan penyalahgunaan wewenang (*prohibition of machtsafwending*), kewajiban untuk berhati-hati (*duty of care*), dan prinsip berdasarkan alasan (*principle of reasonableness*).

Di Belanda, penerapan prinsip AUPB dipengaruhi oleh konsep welfare state yang menempatkan penyelenggara pemerintahan sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap tercapainya kesejahteraan umum warga masyarakat. Untuk mewujudkannya, Pemerintah diberi wewenang campur tangan dalam segala urusan yang menyangkut kehidupan masyarakat. Wewenang ini tidak hanya bersumber dari Peraturan Perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu Pemerintah dapat menggunakan wewenang bebas

(diskresi). Namun, adakalanya pelanggaran masih dilakukan oleh Pemerintah dalam menjalankan perintah Undang-Undang. Apalagi, jika kewenangan itu didasarkan oleh inisiatif sendiri. Hal inilah yang menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga masyarakat karena potensi terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat semakin tinggi. 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 terabaikan. Oleh karenanya, tidak mengherankan, jika Belanda dan beberapa negara Eropa lainnya menjamin dan mengakui hak atas penerapan prinsip pemerintahan yang baik, sebagai bagian dari HAM yang bersifat fundamental (*fundamental rights*).

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 sahnyanya tindakan-tindakan pemerintah. Meskipun demikian, penyusunan kerangka kebijakan yang lebih jelas mengenai Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik ini mulai dilakukan oleh Pemerintah sejak tahun 1950-an.

Pemerintah Belanda merasa perlu menyusun pedoman bagi Pemerintah dalam menjalankan kewenangannya, sehingga tidak terjadi benturan kepentingan antara Pemerintah dan rakyat. Untuk itu, Pemerintah pernah membentuk komisi ahli yang diketuai oleh de Monchy (1946–1950) dan yang diketuai oleh Van der Grinten (1949–1950). Pada tahun 1946, Komisi de Monchy bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang *verhoogde rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan

Administrasi Negara yang menyimpang. Pada tahun 1950, Komisi de Monchy melaporkan hasil penelitiannya tentang *verhoogde rechtsbescherming* dalam bentuk *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Hasil penelitian Komisi de Monchy tidak seluruhnya disetujui oleh Pemerintah, atau ada beberapa hal yang menyebabkan perbedaan pendapat antara Komisi de Monchy dengan Pemerintah, yang menyebabkan dibubarkannya Komisi ini oleh Pemerintah. 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 tidak disetujui oleh Pemerintah, maka Komisi ini pun dibubarkan oleh Pemerintah tanpa membuahkan hasil.

Dengan dibubarkannya dua Komisi tersebut, timbul dua anggapan. Pertama, Pemerintah Belanda pada waktu itu tidak sepenuh hati dalam upaya mewujudkan peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara. Kedua, terdapat kekhawatiran yang berlebihan di kalangan pejabat dan para pegawai pemerintahan di Belanda terhadap ABBB yang akan digunakan sebagai dasar untuk menilai atau menguji kebijakan Pemerintah.

Bagaimanapun, pada tahun 1954 ditetapkanlah *Wet Arbo* (*administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie*) yang merujuk pada dua hasil temuan komisi tadi, yaitu Undang-Undang yang mengatur Pengadilan Tata Usaha Negara ketika itu. Setelah AUPB 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. Pada periode ini, bermunculan pula literatur-literatur hukum tentang AUPB, termasuk putusan-putusan *Hoge Raad* yang menyatakan tidak sahnya

tindakan-tindakan pemerintah, karena dianggap bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik.

Dalam perkembangannya kemudian, AUPB ini semakin menempati posisi yang penting dalam praktik (pengawasan atas) pelaksanaan pemerintahan di Belanda. Di dalam undang-undang mengenai hukum administrasi (terakhir adalah '*AwB*' (*Algemene wet Bestuursrecht*) yang mulai digunakan sejak tahun 1992), beberapa asas telah ditegaskan secara tegas, meskipun bukan berarti 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 AUPB (kewenangan pengadilan untuk menguji tindakan/keputusan pemerintah) ini telah dikukuhkan dengan diakuinya sebagai suatu norma hukum (efektif), jadi bukan sekedar norma etika saja.

Di Belanda, *ABBB* memiliki dua fungsi. Pertama, sebagai alat bagi Hakim untuk menguji atau menilai keabsahan tindakan administratif manakala ketentuan Undang-Undang, keputusan-keputusan yang belaku tidak cukup jelas memberikan pengaturan. Kedua, sebagai alat kontrol untuk mencegah tindakan-tindakan administratif yang dapat menimbulkan kerugian. Dalam perkembangannya, prinsip *ABBB* telah diakui dan diterima sebagai norma hukum yang harus dijadikan dasar oleh penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya dan juga telah lama dijadikan dasar bagi Hakim dalam memutus perkara.

2. Sejarah Perkembangan AUPB di Indonesia

Sejarah perkembangan AUPB di Indonesia dapat dilihat dari perkembangan prinsip AUPB dalam berbagai peraturan perundang-undangan, praktik penerapan AUPB dalam putusan pengadilan atau yurisprudensi serta doktrin. Perkembangan AUPB dari prinsip yang tidak tertulis bergeser menjadi norma hukum tertulis berlangsung

cukup lambat. Sejak UU PTUN 1986, AUPB tidak diatur secara eksplisit. Pasal 53 ayat (2) UU PTUN 1986 tidak secara eksplisit menyebutkan AUPB sebagai dasar pengajuan gugatan Keputusan TUN. Pada saat pembentukan UU PTUN 1986, risalah UU menyatakan bahwa Fraksi ABRI sudah mengusulkan konsep AUPB. Namun usulan itu ditolak oleh Menteri Kehakiman, Ismail Saleh, dengan alasan praktik ketatanegaraan maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara di Indonesia, belum mempunyai kriteria *algemene beginselen van behoerlijk bestuur* (asas-asas umum pemerintahan yang baik), seperti halnya di Belanda dan di negara-negara Eropa Kontinental.

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

Sekalipun demikian, AUPB diterapkan oleh Hakim dalam memeriksa perkara TUN. 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 baik yang ada dalam buku Indroharto. Setelah UU PTUN 1986 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 umum pemerintahan yang baik.

Salah satu contohnya adalah putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang, tanggal 6 Juli 1991, No. 06/PTUN/G/PLG/1991. Dalam putusan *a quo* disebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas umum pemerintahan yang baik adalah asas hukum kebiasaan yang

secara umum dapat diterima menurut rasa keadilan kita yang tidak dirumuskan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, tetapi yang didapat dengan jalan analisa dari yurisprudensi maupun dari literatur hukum yang harus diperhatikan pada setiap perbuatan hukum administrasi yang dilakukan oleh penguasa (Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara). Putusan ini berkaitan dengan gugatan seorang pegawai Universitas Bengkulu terhadap Rektor yang telah memutasikan dirinya dari jabatannya, tanpa terlebih dahulu dibuktikan kesalahannya. Tindakan Rektor tersebut dipersalahkan, karena dalam keputusannya melanggar asas kecermatan formal.

Pada tahun 1986, Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang kemudian diubah melalui Undang-Undang No. 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.

AUPB diatur dalam Pasal 53 Ayat (1) dan (2), serta dalam Penjelasan Pasal 53 Ayat (1) dan (2), UU 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 UU tertulis, pelanggaran terhadap AUPB juga dapat dijadikan dasar untuk mengajukan gugatan kepada penyelenggara Negara.

Pada tahun 1990-an, UNDP mengenalkan satu prinsip yang disebut dengan *good governance* (pemerintahan yang baik). Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas dari KKN berawal dari RUU yang diusulkan pemerintah. RUU ini dari awal memang sudah mengusung prinsip AUPB sebagai landasan utamanya, meskipun istilah yang digunakan oleh pembentuk UU bukanlah AUPB, melainkan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara (AUPN) dan Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik (AUPNB). Pasal 3 UU *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 UU Anti KKN 1999 adalah semangat reformasi dan pemberantasan praktik KKN, 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 baik, 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”.

Perkembangan pengaturan prinsip AUPB menemukan momentumnya yang semakin kuat, tatkala UU Administrasi Pemerintahan disahkan pada tahun 2014. Ketika Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP 2014) masih dalam proses pembahasan berupa RUU di DPR, prinsip AUPB menjadi *mainstreaming issue* dalam penyusunan RUU ini. Ketika rapat pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM) bersama DPR berlangsung, Prof. Eko Prasjo, Wakil Menteri Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Wamen Menpan RB) mengusulkan pencantuman Asas-asas Umum

Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dari sekian jenis AUPB yang diusulkan oleh Pemerintah, Fraksi Partai Golkar (FPG) mengusulkan tambahan satu asas dalam AUPB, yaitu: “asas pelayanan yang baik”. Selain asas-asas yang diusulkan oleh Pemerintah maupun FPG, semua fraksi di DPR juga menyadari bahwa masih ada asas-asas lain yang mungkin dipergunakan oleh Hakim di dalam membuat keputusan atau gugatan Pejabat atau Badan Pemerintahan. Artinya, dengan adanya usulan tersebut, peserta rapat menyetujui asas-asas umum lainnya di luar AUPB, sebagaimana dimaksud dalam UU AP 2014, agar dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian Hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Di dalam UU AP 2014, istilah yang digunakan adalah Asas Umum Pemerintahan yang Baik (disingkat AUPB). Penyebutan istilah AUPB dapat ditemukan dalam Pasal 1, 5, 7, 8, 9, 10, 24, 31, 39, 52, 66, dan 87. AUPB sendiri diatur dalam Pasal 10 Ayat (1) dan (2), serta Penjelasannya. Pasal 10 ayat (1) yang memuat 8 (delapan) asas AUPB, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Sedangkan pada Pasal 10 Ayat (2) diisyaratkan bahwa asas–asas lain di luar 8 asas tersebut dapat diakui sebagai AUPB, sepanjang diterapkan oleh Hakim dalam memutus perkara dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Asas asas lain di luar asas yang disebutkan dalam Pasal 10 Ayat (2) dapat dimaknai sebagai AUPB tambahan yang diadopsi oleh Hakim dari pelbagai peraturan perundang–undangan yang berlaku atau dari doktrin yang dikembangkan oleh pakar Hukum Administrasi Negara.

Perkembangan AUPB di Indonesia banyak dipengaruhi oleh berbagai kemajuan doktrin hukum dan yurisprudensi. Namun sayangnya, di Indonesia yurisprudensi tentang AUPB tidak terkumpul secara baik. Dalam buku kumpulan Yurisprudensi Mahkamah Agung, misalnya, tidak ditemukan Yurisprudensi tentang Pelanggaran AUPB.

Dalam Direktori Putusan Mahkamah Agung RI belum terdapat klasifikasi putusan tentang pelanggaran AUPB, sehingga tidak mudah bagi praktisi hukum khususnya Hakim dalam menelusuri Yurisprudensi tentang Pelanggaran AUPB. Oleh karena itu, dalam berbagai putusan Hakim AUPB hanya ditempatkan sebagai pertimbangan pertimbangan hukum tambahan dalam memutus perkara. Merupakan tantangan tersendiri bagi praktisi hukum atau akademisi untuk menelusuri dan mengkaji yurisprudensi tentang pelanggaran AUPB. Dengan demikian, perkembangan AUPB dalam fungsinya sebagai alat bagi Hakim untuk menguji atau menilai keabsahan tindakan penyelenggara pemerintahan dan sebagai alat kontrol untuk mencegah tindakan-tindakan administratif yang dapat menimbulkan kerugian, tidak secepat yang terjadi di Belanda. Pengesahan UU AP 2014 diharapkan mampu mendorong pengakuan dan penerimaan AUPB sebagai norma hukum yang harus dijadikan dasar oleh penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya, sekaligus sarana bagi warga negara untuk menggugat penyelenggara pemerintahan yang menyimpang dan menjadi dasar bagi Hakim dalam memutus perkara.

2.3. Fungsi AUPB

AUPB bekerja setidaknya dalam tiga lapis. Lapis pertama bersifat internal-administratif: AUPB menjadi kompas bagi pejabat ketika menyusun kebijakan, merancang prosedur, menilai bukti, dan menetapkan keputusan. Dalam lapis ini, AUPB berperan sejak awal, bahkan sebelum sengketa muncul. Pejabat yang memegang standar “kecermatan” misalnya, akan menganggap verifikasi data sebagai bagian dari legalitas keputusan, bukan pekerjaan administratif tambahan.

Lapis kedua adalah pengendalian diskresi. Banyak keputusan administratif lahir dari situasi di mana aturan memberi ruang pilihan atau tujuan kebijakan harus diterjemahkan ke ukuran konkret. Di sini,

AUPB menyediakan rambu: diskresi tetap harus rasional, fair, transparan pada kadar tertentu, dan tidak menyimpang dari tujuan pemberian kewenangan. Penjelasan UU 30/2014 menempatkan “tidak menyalahgunakan kewenangan” sebagai asas yang mewajibkan pejabat tidak memakai wewenang untuk kepentingan pribadi atau tujuan lain yang menyimpang, termasuk larangan melampaui/mencampuradukkan kewenangan. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 2014). (Badan Pembinaan Hukum Nasional)

Lapis ketiga adalah batu uji eksternal dalam sengketa. Ketika keputusan/tindakan digugat, AUPB memberi bahasa untuk menilai apakah tindakan pemerintah “layak secara administratif” selain “sah secara formal”. Dalam praktik, ini berkaitan langsung dengan pergeseran penting pasca UU 30/2014: sengketa administrasi tidak lagi semata soal ada/tidaknya dasar kewenangan, tetapi juga soal kualitas pertimbangan, prosedur, dan orientasi pelayanan publik.

Penguatan mekanisme penyelesaian sengketa juga ditopang oleh pengaturan tentang upaya administratif. PERMA Nomor 6 Tahun 2018 memberikan pedoman penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif, yang pada praktiknya memperkuat logika bahwa koreksi atas keputusan/tindakan idealnya ditempuh berjenjang: pertama melalui mekanisme administratif, lalu—jika perlu—melalui pengadilan. (Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018, 2018). (Peraturan BPK)

1. AUPB sebagai Prinsip Hukum yang Mengikat

Sebagaimana di Belanda, AUPB di Indonesia meskipun awalnya merupakan prinsip-prinsip yang tidak tertulis, tetapi prinsip tersebut mengikat dan digunakan sebagai pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam melakukan tindakan administratif, serta

digunakan sebagai alat uji bagi Hakim untuk menilai kebasahan dari tindakan administratif tersebut.

Pada saat berlakunya UU PTUN 1986, Pasal 53 ayat (2) tidak secara eksplisit menyebut prinsip AUPB sebagai alasan pengajuan gugatan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Namun, AUPB sudah diakui secara diam-diam dan telah banyak diadopsi oleh para Hakim TUN dalam memutus perkara, dengan contoh putusan sebagaimana diuraikan dalam bab sebelumnya. Hakim dalam memutus perkara sering kali menerapkan AUPB untuk menilai sah atau tidaknya KTUN yang dijadikan obyek gugatan. Penerapannya didasarkan atas ketentuan Pasal 14 jo. Pasal 27 Undang–Undang tentang Pokok–Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Petunjuk Pelaksanaan Mahkamah Agung (Juklak) tanggal 24 Maret 1992 Nomor: 052/Td.TUN/II/1992 pada poin V-1, yang menyebutkan: “Di dalam hal Hakim mempertimbangkan adanya asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak sebagai alasan pembatalan penetapan, maka hal tersebut tidak perlu dimasukkan dalam dictum putusannya, melainkan cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebutkan asas mana dari asas–asas umum penyelenggaraan Negara yang bersih yang dilanggar.”

Terkait hal ini, dalam Rakernas MARI (Mahkamah Agung Republik Indonesia) tanggal 18 s/d 22 September 2005 di Denpasar), timbul pemikiran di kalangan Hakim Peradilan TUN, yaitu apabila Hakim menerapkan AUPB yang dipakai sebagai dasar pengujian terhadap Keputusan TUN yang digugat, Hakim harus secara jelas menguraikannya dalam pertimbangan hukum putusannya. Sebagai konsekuensi, hal ini ditindaklanjuti lagi dengan keluarnya Buku II tentang Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi 2007, yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung RI pada tahun 2008 (halaman 64, angka 6): “Dalam hal gugatan dikabulkan, demi keseragaman amar putusan adalah:

MENGADILI:

- a. Mengabulkan gugatan Penggugat;
- b. Menyatakan tindakan Tergugat mengeluarkan Keputusan TUN yang disengketakan melanggar undang-undang (dicantumkan pasal/ayat peraturan perundang-undangan yang dilanggar), atau melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (dicantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang mana yang dilanggar);
- c. dst.,...”

Pandangan lain mengenai wajib atau tidaknya AAUPB dicantumkan dalam amar atau diktum putusan, dikemukakan oleh salah satu Hakim PTUN Palembang I Gede Eka Putra yang menyatakan bahwa hal ini perlu dikembalikan lagi pada ketentuan normatif, atau harus mengacu pada ketentuan undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu UU Nomor 5 Tahun 1986 jo. UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam ketentuan Pasal 97 ayat (7) dan (8) dinyatakan: “(7) Putusan Pengadilan dapat berupa: a. gugatan ditolak; b. gugatan dikabulkan; c. gugatan tidak diterima; d. gugatan gugur; (8) Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan Pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara”.

Setelah UU PTUN 1986 direvisi melalui UU PTUN tahun 2004, kedudukan AUPB meningkat dari prinsip hukum menjadi norma hukum positif, dengan mengamandemen Pasal 53 ayat (2) UU PTUN 2004 dan memasukkan AUPB sebagai dasar pengajuan gugatan pembatalan KTUN ke Pengadilan. Sayangnya, prinsip AUPB sebagai norma penting hanya diletakkan di bagian Penjelasan. Dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf (b), disebutkan bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) meliputi: asas kepastian

hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU Anti KKN 1999). Pasal 1 ayat (6) dan Pasal 3 UU Anti KKN 1999 tidak menggunakan istilah AUPB, melainkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara (AUPN).

Di dalam ketentuan Pasal 52 Ayat (2) UUAP 2014 tentang syarat sahnya keputusan pemerintahan, dinyatakan bahwa “Keputusan TUN dapat dinyatakan sah, apabila dibuat sesuai dengan peraturan perundang undangan dan berdasarkan AUPB”. Dari ketentuan ini jelas bahwa pemenuhan AUPB dijadikan sebagai salah satu syarat sahnya keputusan TUN. Dengan demikian, penyelenggara pemerintahan wajib memahami dan mematuhi prinsip-prinsip yang ada diakui sebagai AUPB. Jika prinsip AUPB diabaikan dalam membuat keputusan TUN, maka keputusan TUN dapat digugat keabsahannya.

Pasal 61 ayat (1) UU AP 2014 juga menyatakan bahwa keputusan TUN yang dicabut dan akan diterbitkan kembali harus didasarkan pada UU yang berlaku dan sesuai dengan AUPB. Artinya, penerbitan kembali keputusan TUN untuk menggantikan keputusan TUN yang telah tidak berlaku harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga selaras dengan AUPB. Sehingga, pelanggaran atau pengabaian terhadap Pasal 61 ayat (1) tersebut juga dapat menyebabkan keputusan TUN dapat diajukan pembatalannya. Kedudukan AUPB yang semakin penting sebagai norma hukum yang tertulis dan mengikat dapat dilihat dalam ketentuan ketentuan lainnya di UUAP 2014, di mana AUPB disebutkan lebih dari 16 Pasal.

Baik Pasal 52 Ayat (2), Pasal 61 ayat (1), dan pasal-pasal lainnya yang tersebar dalam UUAP 2014, semakin menguatkan kedudukan AUPB sebagai norma hukum yang mengikat. Hal ini jauh berbeda

dengan UU PTUN 1986 dan perubahannya yang tidak secara eksplisit mengatur AUPB.

Di dalam praktik di pengadilan, sejak UU AP 2014 disahkan, masih jarang perkara yang diputus oleh Hakim TUN dengan menggunakan dasar hukum UU AP 2014. Hakim lebih cenderung merujuk UU PTUN. Dalam beberapa kasus yang dipaparkan pada bab berikutnya, masih banyak ditemukan contoh di mana Penggugat mendalilkan pelanggaran AUPB, tetapi Majelis Hakim tidak secara mendalam merumuskan, menemukan fakta-fakta hukum, dan membuat pertimbangan-pertimbangan hukum yang memadai dalam penerapan AUPB.

2. AUPB sebagai Asas yang Terbuka

AUPB diatur dalam Pasal 10 Ayat (1) dan (2) UU AP 2014, serta Penjelasan. Pasal 10 ayat (1) memuat 8 asas AUPB, yaitu asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik. Sedangkan Pasal 10 Ayat (2) mengisyaratkan bahwa asas-asas lain di luar 8 asas tersebut dapat diakui sebagai AUPB, sepanjang diterapkan oleh Hakim dalam memutus perkara dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Jika merujuk ketentuan Pasal 10 ayat (2), maka cakupan AUPB sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 ayat (1) yang terdiri dari 8 asas, tidak menutup kemungkinan bagi majelis Hakim untuk mendasarkan putusannya pada asas-asas lain di luar asas yang disebutkan dalam Pasal 10 ayat (1), sepanjang asas-asas tersebut diterapkan oleh Hakim dalam memutus perkara dan mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

Dalam Putusan Nomor 463 K/TUN/2013, misalnya, Majelis Hakim menggunakan “asas personal responsibility” atau pertanggungjawaban pribadi untuk menolak gugatan Penggugat. Tetapi sayangnya pertimbangan mengenai penggunaan asas ini tidak

cukup kuat dirumuskan oleh Hakim. Kemudian, di dalam Putusan No. 30/G/TUN/1998/PTUN.Smg disebut adanya asas permainan yang layak. Majelis Hakim berpendapat bahwa Pejabat TUN melanggar asas permainan yang layak, dengan indikator bahwa memberi tekanan atau arahan kepada tergugat (Kepala Kantor Pertanahan) agar sejak awal seharusnya prosedur penerbitan sertifikat dimaksud diteliti lebih jeli, serta memberikan info seluas-luasnya kepada masyarakat khususnya yang keberatan dengan terbitnya sertifikat dimaksud (keterbukaan). Selanjutnya, dapat ditemui pula penerapan asas proporsionalitas dalam Putusan No. 81K/TUN/2006 dan Putusan No. 31/KTUN/2014. Temuan dari penelitian ini juga menggambarkan bahwa pemaknaan asas proporsionalitas sering kali dirancukan dengan asas persamaan perlakuan, maupun asas kecermatan.

Selain itu, Putusan No. 103K/TUN/2010 memberikan contoh penerapan asas keterbukaan, di mana Hakim Agung membentuk kaidah hukum bahwa perubahan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang tidak didasari oleh ijin Amdal dan terlebih lagi mengabaikan penolakan aspirasi dari masyarakat setempat bertentangan dengan asas keterbukaan. Berdasarkan asas keterbukaan, Pemerintah atau Pejabat TUN wajib “memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menggunakan haknya menyampaikan tanggapan atau penilaian”.

Penerapan asas keterbukaan juga dapat dilihat pada Putusan No. 14/G.TUN/2007/PTUN.Dps di mana Pejabat TUN ketika membuat KTUN mengenai mutasi tidak mengkaji dan menggunakan tahapan-tahapan pendahuluan dalam melakukan evaluasi, sehingga dinyatakan melanggar asas keterbukaan. Di dalam praktik, penggunaan asas keterbukaan ini sering digunakan bersama-sama dengan asas kepastian hukum, dan asas kecermatan. Penerapan asas keseimbangan dapat dijumpai dalam Putusan No. 17P/ HUM/2005 tentang Hak Uji Materiil, di mana Majelis Hakim dalam putusannya telah tepat menggunakan asas keseimbangan dan memberikan cukup penjelasan

mengenai apa yang menjadi indikator dari asas tersebut. Asas keseimbangan diartikan bahwa (apabila) Badan/Pejabat Tata Usaha Negara menerapkan sanksi-sanksi, maka ia harus menjaga adanya keseimbangan antara sanksi yang diterapkan dengan bobot pelanggaran yang telah dilakukan.

Dari beberapa contoh tersebut di atas terlihat bahwa meskipun dalam UU PTUN 2004 tidak secara eksplisit menyebutkan asas permainan yang layak, asas keterbukaan, dan asas keseimbangan, namun di dalam praktik, asas tersebut digunakan oleh Hakim sebagai dasar untuk memutus perkara TUN. Dengan demikian, asas tersebut telah menjadi bagian dari AUPB yang diterima dan diterapkan oleh Hakim dalam memutus perkara dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

3. AUPB sebagai Alat Uji Keputusan TUN

Menurut Indroharto, AUPB merupakan bagian dari asas-asas hukum yang umum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Arti penting dari keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal:

- a. AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;
- b. AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis;
- c. AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh Hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi Negara.

Melihat praktik peradilan administrasi, sudah banyak putusan Hakim yang menerapkan AUPB sebagai “alat uji”. Hakim administrasi dalam melakukan pengujian tidak saja menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis, namun dapat menggunakan juga alat ukur lain berupa kaidah hukum tidak tertulis.

Pendapat Philipus ini didukung oleh pendapat Indroharto, yang memerinci dasar-dasar pertimbangan untuk menguji Keputusan Administrasi Negara yang dapat digugat, dengan berdasarkan pada 4 hal, yaitu:

- a. Bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Melanggar larangan *detournement de pouvoir*;
- c. Menyimpang dari nalar yang sehat (melanggar larangan *willekeur*);
- d. Bertentangan dengan AUPB.

Dengan demikian, urgensi keberadaan AUPB di samping sebagai pedoman bagi Administrasi Negara dalam menjalankan pelayanan publik (public service), juga merupakan alat uji yang dapat digunakan oleh Hakim Administrasi. Oleh karena itu, penerapan AUPB merupakan salah satu syarat untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*clean and stable government*).

2.4. Kodifikasi AUPB dalam UU 30/2014: Dari Asas Tak Tertulis Menjadi Norma Mengikat

Salah satu perubahan penting pasca UU 30/2014 adalah penguatan status AUPB. Sebelum UU 30/2014, AUPB sering dipahami sebagai asas yang dikenal dan dipakai dalam doktrin serta praktik peradilan administrasi, tetapi penormaannya eksplisitnya tersebar dan tidak selalu seragam. Setelah UU 30/2014, AUPB memperoleh kedudukan lebih tegas: asas-asas tertentu dinyatakan secara eksplisit dan diberikan penjelasan normatif yang dapat dipakai sebagai rujukan bersama oleh pejabat, warga, dan hakim.

Pasal 10 ayat (1) UU 30/2014 memuat delapan AUPB: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Penjelasan UU 30/2014 tidak berhenti pada

penyebutan nama asas, melainkan memberi definisi operasional—misalnya kepastian hukum dikaitkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan; kecermatan ditekankan pada informasi/dokumen lengkap; keterbukaan menuntut akses informasi yang benar, jujur, tidak diskriminatif sambil tetap memperhatikan perlindungan tertentu; pelayanan yang baik terkait ketepatan waktu, prosedur dan biaya jelas, standar pelayanan, dan dasar hukum. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 2014). (Badan Pembinaan Hukum Nasional).

UU 30/2014 juga membuka ruang bahwa AUPB tidak tertutup pada delapan asas tersebut. Pasal 10 ayat (2) (Penjelasan) menyatakan adanya “asas-asas umum lainnya di luar AUPB” yang bersumber dari putusan pengadilan yang telah berkekuatan tertentu. Ini penting karena pemerintahan terus berkembang, bentuk-bentuk tindakan administratif terus berubah, dan sengketa administrasi akan melahirkan kebutuhan prinsip baru atau penajaman prinsip yang sudah ada. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 2014). (Badan Pembinaan Hukum Nasional).

“Asas kepastian hukum” dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf a diletakkan pada ide negara hukum: kebijakan penyelenggaraan pemerintahan harus mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 2014). (Badan Pembinaan Hukum Nasional).

Dalam praktik administrasi, kepastian hukum menuntut dua hal sekaligus. Pertama, konsistensi penerapan: pejabat tidak boleh mengubah standar secara tiba-tiba tanpa alasan dan tanpa transisi yang adil. Kedua, kejelasan alasan: warga berhak memahami mengapa permohonannya diterima/ditolak, atau mengapa dikenai kewajiban

tertentu. Misalnya, sebuah dinas menolak perpanjangan izin usaha karena “tidak sesuai kebijakan terbaru”, tetapi tidak pernah mengumumkan kebijakan itu, tidak memberi masa penyesuaian, dan tidak menghubungkan alasan penolakan dengan dasar norma—maka masalahnya bukan sekadar kurang administrasi, tetapi berpotensi melanggar kepastian hukum. Kajian mutakhir juga memperlihatkan bagaimana asas kepastian hukum sering diuji pada sektor fiskal/administrasi daerah dan memunculkan diskusi tentang standar kepastian sebagai prasyarat legitimasi tindakan pemerintah (Putra et al., 2024).

“Asas kemanfaatan” (huruf b) menegaskan bahwa manfaat harus diperhatikan secara seimbang antara berbagai kepentingan: individu–individu, individu–masyarakat, pemerintah–warga, generasi sekarang–mendatang, bahkan manusia–ekosistem, dan lainnya. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 2014). (Badan Pembinaan Hukum Nasional). Kemanfaatan membuat administrasi tidak menjadi mesin prosedur yang buta konteks. Namun kemanfaatan juga tidak boleh dipakai sebagai dalih untuk mengabaikan hak dasar atau prosedur minimal. Jika pemerintah menutup akses jalan desa untuk proyek strategis dengan alasan “manfaat nasional”, tetapi tanpa konsultasi, tanpa mitigasi dampak, dan tanpa desain kompensasi, maka kemanfaatan yang diklaim bisa justru berbalik menjadi pelanggaran prinsip pemerintahan yang baik. Kemanfaatan yang sehat selalu membutuhkan *reasoning*: siapa yang diuntungkan, siapa yang dirugikan, apa langkah mengurangi beban pihak yang paling terdampak, dan mengapa kebijakan itu proporsional.

Penjelasan huruf c menyatakan ketidakberpihakan mewajibkan pejabat mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,

2014). Dalam situasi nyata, ketidakberpihakan sering diuji pada perizinan, pengadaan, dan penegakan sanksi administratif. Secara hipotetis, misalnya, dua pelaku usaha dengan pelanggaran serupa diperlakukan berbeda: yang satu hanya mendapat teguran, yang lain langsung dicabut izinnnya—padahal fakta dan tingkat pelanggaran sebanding. Jika perbedaan itu tidak dapat dijelaskan dengan alasan objektif (misalnya riwayat pelanggaran, dampak, atau kepatuhan setelah pembinaan), maka AUPB memberi dasar untuk menyatakan tindakan tersebut tidak fair.

Penjelasan huruf d mendefinisikan kecermatan sebagai kewajiban mendasarkan keputusan/tindakan pada informasi dan dokumen lengkap untuk mendukung legalitas, sehingga dipersiapkan dengan cermat. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 2014). Asas ini sangat praktis. Ia menuntut *administrative due diligence*. Dalam contoh hipotetis, sebuah badan mengeluarkan keputusan penertiban bangunan karena dianggap melanggar garis sempadan, tetapi pengukuran lapangan dilakukan tanpa menghadirkan pemilik, memakai peta lama, dan mengabaikan dokumen IMB/perubahan site plan. Keputusan mungkin “punya tujuan baik”, namun cacat karena fondasi faktualnya rapuh. Studi terbaru menunjukkan bagaimana kecermatan diuji keras dalam kebijakan pertanahan, termasuk ketika keputusan administratif dikeluarkan dengan basis data yang tidak lengkap sehingga membuka ruang sengketa dan mengganggu kepastian perlindungan hukum (Robbani et al., 2024).

Penjelasan huruf e menegaskan kewajiban tidak menggunakan kewenangan untuk kepentingan pribadi atau tujuan yang tidak sesuai, termasuk larangan melampaui, menyalahgunakan, dan/atau mencampuradukkan kewenangan. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 2014). Di titik ini AUPB bertemu langsung dengan isu integritas

kekuasaan. Secara hipotetis, seorang pejabat memberi sanksi administratif “pembekuan izin” bukan karena pelanggaran persyaratan izin, tetapi sebagai respon atas kritik publik dari pemilik usaha. Secara formal, pejabat mungkin berwenang membekukan izin. Namun ketika tujuan penggunaan wewenang bergeser menjadi penghukuman atas ekspresi/kritik, maka wewenang berubah menjadi alat represif—dan inilah inti larangan penyalahgunaan.

Penjelasan huruf f menghubungkan keterbukaan dengan pelayanan akses informasi yang benar, jujur, tidak diskriminatif, sambil tetap memperhatikan perlindungan hak tertentu dan rahasia negara. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 2014). Keterbukaan bukan sekadar publikasi dokumen; ia terkait *explainability* keputusan pemerintah. Dalam perizinan, misalnya, keterbukaan tercermin pada kejelasan persyaratan, status proses, alasan penolakan, serta kanal keberatan. Dalam penjatuhan sanksi administratif, keterbukaan juga berarti subjek sanksi memahami dasar pelanggaran, bukti yang dipakai, dan langkah perbaikan yang dapat ditempuh.

Penjelasan huruf g menekankan kepentingan umum sebagai asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum secara aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 2014). Kepentingan umum sering disalahpahami sebagai “yang penting pemerintah merasa benar”. Padahal penjelasan UU mengarah pada cara kerja: aspiratif dan akomodatif berarti ada kanal mendengar, selektif berarti ada pertimbangan yang masuk akal, dan tidak diskriminatif berarti beban kebijakan tidak boleh dijatuhkan secara sewenang-wenang pada kelompok tertentu. Dengan demikian, kepentingan umum seharusnya menjadi asas yang memperkuat legitimasi, bukan slogan pembenar.

Penjelasan huruf h menyatakan pelayanan yang baik meliputi ketepatan waktu, prosedur dan biaya jelas, sesuai standar pelayanan, dan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, 2014). Dengan asas ini, hukum administrasi bergeser dari “hukum tentang kekuasaan” menjadi juga “hukum tentang kualitas layanan”. Secara hipotetis, jika sebuah instansi menahan berkas izin tanpa batas waktu yang jelas, meminta biaya “tambahan” di luar ketentuan, atau mengubah persyaratan di tengah proses, maka masalahnya bukan sekadar administratif internal—tetapi dapat dibaca sebagai pelanggaran AUPB. Pelayanan yang baik, dalam perspektif ini, adalah bagian dari keadilan administratif (*administrative justice*) yang menjaga martabat warga sebagai subjek yang dilayani, bukan objek birokrasi.

Bab ini menegaskan bahwa AUPB adalah standar substantif yang “menghidupkan” norma kewenangan, keputusan, dan tindakan pemerintahan yang sudah dibahas pada Bab 1. Jika Bab 1 memetakan apa saja yang dilakukan pemerintah (beserta ruang lingkup instrumennya), maka Bab 2 menjawab bagaimana seharusnya pemerintah melakukannya—dengan standar kepastian, manfaat, imparialitas, kecermatan, anti-penyalahgunaan, keterbukaan, orientasi kepentingan umum, dan kualitas pelayanan.

DAFTAR PUSTAKA

- Craig, P. (2018). *EU administrative law* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Dicey, A. V. (1885). *Introduction to the study of the law of the constitution*.
- Hadjon, P. M. (dkk.). (2008). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Herz, M. E., Breyer, S. G., Stewart, R. B., Sunstein, C. R., & Vermeule, A. (2022). *Administrative law and regulatory policy: Problems, text, and cases* (9th ed.). Wolters Kluwer.
- Kusdarini, Eny. (2020). *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*. UNY Press.
- Prajudi Atmosudirdjo. (—). *Hukum administrasi negara* (rujukan klasik).
- Tjandra, W. R. (2019). *Hukum administrasi negara*. Sinar Grafika.
- Pratiwi, C.S., Purnamawati, S.A., Fauzi, Purbawati, C.Y. (2016). *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP)
- Putra, K. A., Hermawan, S., & Najicha, F. U. (2024). Analisis penerapan asas kepastian hukum terhadap penggunaan *self assessment system* dalam pelaksanaan pajak hiburan di Kota Semarang. *Jurnal Discretie*, 5(2).
- Robbani, A., Subekti, R., & Jaelani, A. K. (2024). Disfungsi asas kecermatan dalam kebijakan penetapan tanah terlantar di Indonesia. *Jurnal Discretie*, 5(2), 381–391.
- Van Vollenhoven, C. (—). (Karya-karya klasik tentang *bestuursrecht*/administrasi dalam tradisi Belanda).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. (2014).

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. (2018).

WEWENANG DALAM HUKUM ADMINISTRASI

Oleh: Micael Ririhena, S.H., M.H.

3.1. Konstruksi Teoritis Wewenang dan Kewenangan

1. Diferensiasi Terminologi: *Authority*, *Competance* dan *Power*

Dalam diskursus Hukum Administrasi Negara (HAN), pemahaman mengenai "wewenang" merupakan titik sentral yang membedakan tindakan negara dengan tindakan perdata biasa. Pembaca sering kali terjebak dalam ambiguitas semantik jika wewenang tidak dipisahkan secara rigid dari konsep "kekuasaan" (*power*) dan "kewenangan" (*competence*). Secara sosiologis, kekuasaan merupakan kemampuan seseorang atau kelompok untuk memaksakan kehendaknya kepada pihak lain, baik melalui pengaruh, persuasi, maupun paksaan fisik. Namun, dalam ranah hukum publik, kekuasaan tersebut tidak memiliki legitimasi jika tidak bertransformasi menjadi wewenang melalui proses legalisasi yang dilakukan oleh negara.

H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt dalam karya monumental mereka memberikan distingsi tajam bahwa wewenang

(*bevoegdheid*) adalah konsep yang sepenuhnya bersifat yuridis—yakni kekuasaan yang diberikan oleh hukum untuk tujuan-tujuan hukum tertentu. Sebaliknya, kekuasaan (*macht*) adalah konsep faktual-sosiologis yang bisa saja ada tanpa legitimasi hukum. Secara doktrinal, Philipus M. Hadjon memberikan kontribusi penting dengan memisahkan antara "wewenang" sebagai *rechtsbevoegdheid* (kemampuan hukum) yang melekat pada suatu jabatan (*ambt*), dan "kewenangan" sebagai bagian dari wewenang yang sudah terfragmentasi atau diklasifikasikan ke dalam bidang-bidang tertentu yang lebih spesifik (Philip M. Hadjon, 2011).

Sebagai ilustrasi konkret untuk pembaca, bayangkan jabatan Presiden. "Wewenang" Presiden adalah kumpulan kapasitas hukum yang melekat pada jabatan kepresidenan secara utuh sesuai konstitusi. Namun, ketika kita berbicara mengenai "kewenangan" Presiden dalam memberikan grasi, kita sedang membicarakan fragmen atau iris spesifik dari wewenang besar tersebut yang telah dibatasi oleh aturan teknis, seperti keharusan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Dengan demikian, kewenangan adalah wewenang yang sudah memiliki "pagar" operasional, prosedur tetap, dan limitasi substansial yang jelas.

2. Justifikasi Wewenang dalam HAN

Wewenang merupakan ruh dari HAN karena setiap tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) wajib berpijak pada landasan hukum yang sah. Prinsip ini merupakan derivasi langsung dari asas legalitas (*het legaliteitsbeginsel*), yang merupakan tiang utama negara hukum. Asas ini menuntut bahwa setiap penggunaan kekuasaan oleh pejabat publik—baik itu dalam bentuk pengaturan (*regeling*), penetapan (*beschikking*), maupun tindakan materiel (*feitelijke handeling*)—harus dapat ditelusuri sumber legalitasnya dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya wewenang yang diberikan secara eksplisit oleh hukum, sebuah tindakan administrasi

diklasifikasikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* (OOD) atau perbuatan melawan hukum oleh penguasa yang berimplikasi pada ketidaksahan tindakan tersebut.

Bagir Manan menyatakan bahwa dalam perspektif hukum publik, wewenang memiliki dimensi ganda, yaitu hak dan kewajiban. Hal ini mengandung konsekuensi filosofis bahwa ketika seorang pejabat diberikan wewenang, ia tidak sekadar menerima "privilese" untuk memerintah, tetapi juga memikul "beban" untuk melayani publik dan mematuhi batasan-batasan yang ada. (Bagir Manan, 2000) Pandangan ini menggeser paradigma lama yang melihat penguasa sebagai subjek yang hanya memiliki hak. Konsekuensi logisnya adalah wewenang tidak boleh bersifat pasif; jika hukum memberikan wewenang kepada pejabat untuk memberikan perlindungan namun ia tidak bertindak (omisi), maka ia telah melakukan pelanggaran hukum karena gagal menjalankan kewajiban yang melekat pada wewenangnya. Di Indonesia, hal ini telah diposisikan secara normatif dalam UU Administrasi Pemerintahan, di mana wewenang adalah instrumen untuk mewujudkan kesejahteraan umum (*bonum commune*), bukan sarana pemuasan kepentingan pribadi atau golongan pejabat.

3. Wewenang Sebagai Instrumen Pengendalian Hukum

Setiap pemberian wewenang selalu diikuti oleh tujuan tertentu (*doelmatigheid* atau asas kemanfaatan). Namun, dalam kerangka negara hukum demokratis (*rechtsstaat*), pencapaian tujuan atau kemanfaatan tersebut tidak boleh menegasikan prinsip kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Indroharto menjelaskan bahwa setiap wewenang selalu memiliki batas-batas yang inheren (*limited powers*), yang meliputi batas materiil (substansi tindakan), batas wilayah (jurisdiksi geografis), dan batas waktu (masa jabatan). (Indroharto, 2004) (Pengabaian terhadap salah satu batas ini akan meruntuhkan

validitas hukum dari tindakan tersebut, meskipun secara materii tindakan itu tampak menguntungkan masyarakat.

Penting bagi pembaca untuk memahami metafora "rel kereta api" dalam mengkaji wewenang. Wewenang adalah mesin kereta yang bergerak menuju destinasi kesejahteraan publik, namun relnya adalah batasan-batasan hukum yang kaku. Jika kereta keluar dari rel karena sang masinis (pejabat) merasa ada jalan pintas yang lebih cepat (melampaui batas wewenang), maka secara yuridis telah terjadi "kecelakaan hukum" yang mencederai hak-hak warga negara. Pengendalian hukum administratif berfungsi untuk memastikan bahwa setiap "kereta" pemerintahan tetap melaju di atas relnya. Inilah sebabnya mengapa dalam persidangan di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), fokus hakim tidak hanya pada "apakah tujuan pejabat itu baik?", melainkan "apakah wewenang yang digunakan telah sesuai dengan rel yang ditentukan oleh undang-undang?". Tanpa rel, gerakan pemerintah akan berubah menjadi lokomotif liar yang mengancam kebebasan warga negara.

3.2. Tipologi Sumber Wewenang Administrasi Negara

Mekanisme dari mana wewenang diperoleh merupakan faktor determinan dalam menentukan garis pertanggungjawaban hukum (*legal liability*). Secara doktrinal, terdapat tiga sumber utama wewenang yang memiliki karakteristik yuridis yang berbeda secara fundamental.

1. Atribusi: Penciptaan Wewenang Orisinal

Atribusi adalah metode pemberian wewenang yang paling kuat dan fundamental karena bersifat orisinal. Wewenang ini lahir langsung dari proses legislasi primer, di mana konstitusi atau undang-undang "menciptakan" kapasitas hukum baru dan memberikannya kepada suatu jabatan untuk pertama kalinya. Karakteristik utama atribusi adalah kemandirian, permanensi, dan tanggung jawab langsung.

Pejabat yang menerima wewenang melalui atribusi memikul tanggung jawab (*responsibility*) dan tanggung gugat (*liability*) secara eksklusif atas segala konsekuensi dari penggunaan wewenang tersebut.

Prajudi Atmosudirdjo memberikan catatan bahwa atribusi biasanya merupakan pembentukan wewenang baru yang sebelumnya tidak pernah ada dalam struktur hukum administrasi (Prajudi Atmosudirdjo, 1994). Contoh yang sangat relevan di Indonesia adalah wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk melakukan penyadapan atau penuntutan secara independen. Wewenang ini diberikan langsung oleh UU KPK melalui mekanisme atribusi. Karena sumbernya adalah undang-undang, maka KPK tidak perlu meminta izin dari lembaga lain untuk mengeksekusinya, namun di saat yang sama, KPK memikul tanggung jawab hukum penuh jika terjadi penyimpangan dalam penggunaan wewenang atribusi tersebut. Pembaca perlu mencatat bahwa dalam sistem presidensial, menteri sering kali tidak memiliki wewenang atribusi; sebagian besar wewenang menteri adalah delegasi dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tunggal menurut UUD 1945.

2. Delegasi: Pelimpahan Wewenang dan Peralihan Tanggung Jawab

Delegasi adalah mekanisme pelimpahan wewenang yang sudah ada dari satu organ pemerintahan (*delegans*) kepada organ lain (*delegatris*). Perbedaan fundamental delegasi dengan atribusi adalah bahwa dalam delegasi, terjadi perpindahan penguasaan wewenang. F.A.M. Stroink menggarisbawahi bahwa dalam delegasi tidak hanya terjadi pelimpahan hak untuk bertindak, tetapi juga terjadi peralihan tanggung jawab hukum secara penuh kepada penerima delegasi (F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, 1985).

Agar delegasi sah secara hukum, ia harus memenuhi syarat kumulatif yang ketat: (1) Harus ada dasar hukum dalam undang-undang yang mengizinkan pelimpahan tersebut; (2) Delegasi tidak boleh dilakukan secara lisan; (3) *Delegans* (pemberi) tidak boleh lagi

mencampuri pelaksanaan wewenang tersebut selama delegasi masih berlaku; dan (4) Delegatris (penerima) harus memberikan pertanggungjawaban atas namanya sendiri. Sebagai contoh, jika Menteri Hukum dan HAM mendelegasikan wewenang pemberian status badan hukum kepada Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum (AHU), maka jika terdapat gugatan terhadap status tersebut, Direktur Jenderal AHU-lah yang akan menjadi pihak Tergugat di pengadilan, bukan Menteri. Hal ini terjadi karena melalui delegasi, "tongkat estafet" wewenang dan risikonya telah berpindah tangan sepenuhnya.

3. Mandat: Pelimpahan Penugasan Atas Nama

Mandat merupakan bentuk pelimpahan wewenang yang paling dinamis dan fleksibel, namun secara yuridis paling terbatas. Berbeda dengan delegasi, dalam mandat tidak terjadi pemindahan wewenang maupun pemindahan tanggung jawab. Pejabat penerima mandat (mandataris) bertindak bukan untuk dirinya sendiri, melainkan "untuk dan atas nama" pemberi mandat (*mandans*). S.F. Marbun memberikan penjelasan bahwa dalam mandat, hubungan yang terjadi adalah hubungan internal-hierarkis di mana tanggung jawab dan tanggung gugat tetap melekat pada pemberi mandat (S.F. Marbun, 2012).

Pembaca dapat membayangkan mandat seperti asisten dosen yang mengoreksi ujian atas instruksi dosen utama. Jika ada Pembaca yang keberatan dengan nilai tersebut, tanggung jawab tetap ada pada dosen utama, karena asisten hanya menjalankan perintah "atas nama". Dalam birokrasi, jika seorang Sekretaris Jenderal menandatangani keputusan "atas nama" Menteri, maka secara hukum keputusan tersebut dianggap sebagai produk hukum Menteri. Oleh karena itu, jika terjadi sengketa hukum di PTUN, pihak yang ditarik sebagai tergugat tetaplah Menteri. Mekanisme ini sangat penting untuk mencegah stagnasi birokrasi, namun juga menyimpan risiko di

mana pemberi mandat harus sangat berhati-hati dalam mengawasi bawannya karena risiko hukum tetap berada di pundaknya.

3.3. Batasan dan ruang Lingkup Kompetensi Jabatan

Setiap wewenang dalam HAN selalu bersifat terbatas dan terikat pada yurisdiksi tertentu. Penggunaan wewenang di luar batasan ini berakibat pada ketidaksahan tindakan pemerintahan.

1. Kompetensi Absolut (*Ratione Materiae*)

Kompetensi absolut merujuk pada batasan substansi atau materi wewenang. Setiap instansi pemerintah memiliki urusan pemerintahan yang menjadi ranah tanggung jawabnya (tupoksi). Pelanggaran terhadap kompetensi absolut adalah bentuk patologi hukum yang paling berat. Misalnya, jika Menteri Pertanian mengeluarkan surat keputusan mengenai penetapan upah minimum provinsi (UMP), tindakan ini merupakan pelanggaran kompetensi absolut karena urusan ketenagakerjaan adalah ranah Menteri Ketenagakerjaan. Secara hukum, tindakan yang melanggar kompetensi absolut dianggap tidak pernah ada atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*) karena pejabat tersebut dianggap "tidak berwenang secara mutlak" untuk menyentuh materi tersebut.

2. Kompetensi Relatif (*Ratione Loci*)

Kompetensi relatif berkaitan dengan batasan wilayah geografis atau yurisdiksi teritorial. Seorang pejabat hanya memiliki kapasitas hukum untuk bertindak di dalam garis batas administratif yang telah ditentukan. Sebagai contoh, Bupati Bogor tidak berwenang memberikan izin mendirikan bangunan (IMB) untuk properti yang berlokasi di wilayah administrasi Kota Depok, meskipun lokasi tersebut berada tepat di perbatasan. Dalam praktik sengketa tata usaha negara, sering ditemukan pejabat yang diputus bersalah hanya karena locus (tempat) tindakannya berada di luar "pagar" wilayah kekuasaannya.

Hal ini menjamin bahwa tidak ada tumpang tindih kekuasaan antarwilayah dalam negara kesatuan.

3. Kompetensi Temporal (*Ratione Temporis*)

Wewenang juga dibatasi oleh dimensi waktu. Seorang pejabat hanya memiliki kapasitas hukum sejak saat ia dilantik secara sah hingga saat masa jabatannya berakhir atau ia diberhentikan. Permasalahan hukum yang sering muncul di Indonesia terkait kompetensi temporal adalah tindakan pejabat "demisioner" atau "Penjabat" (Pj). Pejabat yang sudah habis masa jabatannya namun belum ada penggantinya sering kali dilarang mengambil kebijakan strategis karena secara temporal wewenang penuhnya telah luruh. Jika seorang pejabat menandatangani kontrak besar satu hari setelah ia resmi diberhentikan, maka kontrak tersebut cacat wewenang secara temporal dan tidak mengikat negara.

3.4. Diskresi dan Kebebasan Bertindak (*Freies Ermessen*)

1. Rasionalitas Penggunaan Diskresi

Dinamika masyarakat yang sangat cepat menuntut pemerintah untuk responsif. Namun, undang-undang sering kali terlambat dalam mengatur setiap detail kehidupan. Di sinilah doktrin *Freies Ermessen* atau diskresi berperan. Laica Marzuki menjelaskan bahwa diskresi adalah instrumen kelenturan bagi administrasi negara agar tidak kaku dalam menghadapi situasi yang belum ada aturannya, aturannya tidak jelas, atau dalam kondisi stagnasi pemerintahan demi kepentingan umum. (Laica Marzuki, 1995) Tanpa diskresi, pemerintah akan lumpuh setiap kali menghadapi masalah baru yang belum sempat diatur oleh legislator.

Contoh nyata diskresi adalah ketika seorang petugas dinas perhubungan memutuskan untuk mengubah jalur satu arah secara mendadak karena terjadi kebakaran di jalur utama, meskipun rambu tetap menunjukkan jalur dua arah. Tindakan ini sah secara HAN karena

didasarkan pada diskresi untuk menyelamatkan kepentingan umum yang lebih besar (evakuasi dan pemadaman). Namun, diskresi hanya boleh lahir dari kebutuhan objektif, bukan keinginan subjektif pejabat.

2. Batasan Diskresi: AAUPB Sebagai Parameter Uji

Meskipun disebut "kebebasan bertindak", diskresi bukanlah cek kosong bagi kesewenang-wenangan (*willekeur*). UU Administrasi Pemerintahan memberikan koridor ketat: diskresi tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan harus selaras dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Di ruang sidang PTUN, hakim akan menguji diskresi dengan parameter AAUPB: (1) Apakah asas kecermatan terpenuhi? (2) Apakah ada asas motivasi (alasan yang logis)? (3) Apakah tindakan tersebut proporsional? Jika seorang pejabat menggunakan diskresi hanya untuk menguntungkan kroninya, maka tindakan tersebut akan dinyatakan batal karena mengandung unsur penyalahgunaan wewenang.

3.5. Patologi Wewenang dan Cacat Yuridis

Penyimpangan dalam penggunaan wewenang menciptakan "penyakit" hukum yang berimplikasi pada pembatalan keputusan. Kita dapat mengategorikannya ke dalam tiga patologi utama:

1. Melampaui Wewenang (*Ultra Vires*): Ini terjadi ketika pejabat bertindak benar-benar di luar pagar kompetensi (baik absolut, relatif, maupun temporal) yang telah dibahas sebelumnya. Tindakannya tidak memiliki dasar hukum sama sekali.
2. Mencampuradukkan Wewenang: Terjadi ketika pejabat memiliki wewenang dalam satu bidang, namun ia menggunakan wewenang tersebut untuk urusan lain yang secara administratif bukan merupakan otoritas jabatannya, meskipun masih dalam satu lingkungan instansi.
3. Penyalahgunaan Wewenang (*Detournement de Pouvoir*): Ini adalah patologi yang paling halus dan berbahaya. Secara formal, pejabat

memiliki wewenang tersebut. Namun, ia menggunakannya untuk tujuan yang berbeda dari maksud (*ratio legis*) undang-undang. Jean Rivero menekankan bahwa dalam penyalahgunaan wewenang, batinih tindakan tersebut mengkhianati misi hukum publik (Jean Rivero, 1987). Contoh: Pejabat berwenang melakukan mutasi pegawai demi efisiensi kerja (tujuan sah), tetapi ia memutasi seorang pegawai karena pegawai tersebut menolak memberikan suap atau karena perbedaan pilihan politik. Secara administrasi, surat mutasi tampak sah, namun secara substansi terjadi pengkhianatan terhadap tujuan wewenang tersebut.

3.6. Doktrin Pertanggungjawaban dan Tanggung Gugat

Sesuai adagium *Geen Bevoegdheid Zonder Verantwoording* (tidak ada wewenang tanpa pertanggungjawaban), setiap pemegang wewenang harus siap memikul risiko hukum. Dalam HAN, terdapat pemisahan krusial antara tanggung jawab jabatan dan pribadi.

Tanggung jawab jabatan (*faute de service*) berlaku ketika kesalahan terjadi akibat kegagalan sistem atau kekeliruan administrasi yang bersifat wajar dalam menjalankan tugas dinas tanpa adanya niat jahat. Dalam hal ini, negara atau instansi yang bertanggung jawab membayar ganti rugi. Sebaliknya, tanggung jawab pribadi (*faute personnelle*) muncul ketika pejabat bertindak dengan iktikad buruk (*mala fides*), kelalaian berat (*gross negligence*), atau untuk kepentingan pribadi yang koruptif. Dalam kondisi ini, "perisai" jabatan luruh, dan pejabat tersebut dapat dituntut secara personal bahkan hingga ke harta pribadinya. Pemisahan ini sangat penting untuk dipahami mahasiswa agar kelak saat menjadi praktisi hukum, mereka tahu kapan harus menggugat instansi dan kapan harus menuntut pejabat secara pribadi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, 2000 Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, Bandung: Fakultas Hukum UNPAD.
- F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, 1985 Inleiding in het Staats- en Administratief Recht, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Indroharto, 2004 Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Jean Rivero, 1987 *Droit Administratif*, Paris: Dalloz.
- Laica Marzuki, 1995 Kebijakan dan Diskresi dalam Administrasi Negara, Jakarta: Jurnal Hukum Pro Justitia.
- Philipus M. Hadjon, 2011 Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Prajudi Atmosudirdjo, 1994 Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- S.F. Marbun, 2012 Hukum Administrasi Negara I, Yogyakarta: FH UII Press.

“TINDAKAN ADMINISTRASI (BESTUURSHANDELINGEN)”

Oleh: Dr. Erman I. Rahim, S.Pd., S.H., M.H.

4.1. Pendahuluan

Dalam negara hukum, penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari berbagai tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya. Tindakan-tindakan tersebut merupakan sarana utama bagi pemerintah untuk mewujudkan kebijakan publik, memberikan pelayanan kepada masyarakat, serta menjaga ketertiban dan kepentingan umum. Oleh karena itu, tindakan administrasi menempati posisi sentral dalam kajian hukum administrasi negara.

Secara teoritis, hukum administrasi negara berkembang sebagai instrumen untuk mengatur dan membatasi cara pemerintah bertindak. Fokus utama hukum administrasi bukan semata-mata pada struktur lembaga pemerintahan, melainkan pada perbuatan atau tindakan pemerintah dalam menjalankan kewenangan publiknya. Dalam konteks ini, tindakan administrasi dipahami sebagai manifestasi

konkret dari kekuasaan eksekutif yang bersentuhan langsung dengan hak dan kepentingan warga negara.

Dalam tradisi hukum Eropa Kontinental, khususnya di Belanda dan Jerman, tindakan administrasi dikenal dengan istilah *bestuurshandelingen*. Konsep ini mencakup setiap perbuatan organ pemerintahan yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Melalui doktrin *bestuurshandelingen*, para ahli hukum administrasi menekankan bahwa setiap tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan tidak boleh bersifat sewenang-wenang.

Tindakan administrasi memiliki karakteristik khusus yang membedakannya dari perbuatan hukum privat. Tindakan tersebut bersumber dari kewenangan publik, dilakukan untuk kepentingan umum, dan pada umumnya bersifat sepihak. Karakter sepihak ini menempatkan pemerintah pada posisi yang lebih kuat dibandingkan warga negara, sehingga menimbulkan kebutuhan akan pengaturan hukum yang ketat dan mekanisme pengawasan yang efektif.

Dalam perkembangannya, tindakan administrasi tidak hanya dipahami sebagai tindakan hukum yang menimbulkan akibat hukum secara langsung, tetapi juga mencakup tindakan faktual yang dilakukan oleh pemerintah. Perluasan pemahaman ini menunjukkan bahwa hukum administrasi modern tidak lagi semata-mata berorientasi pada bentuk formal tindakan, melainkan juga pada dampak nyata yang ditimbulkan terhadap masyarakat.

Di Indonesia, pengaturan mengenai tindakan administrasi mengalami perkembangan signifikan seiring dengan penguatan prinsip negara hukum dan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kehadiran Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berlandaskan asas legalitas, kepastian hukum, kecermatan, serta akuntabilitas.

Dengan demikian, tindakan administrasi tidak hanya diuji dari aspek hukum formal, tetapi juga dari kualitas tata kelola pemerintahan.

Pemahaman yang komprehensif mengenai tindakan administrasi menjadi penting, mengingat tindakan inilah yang paling sering menjadi sumber sengketa antara pemerintah dan warga negara. Banyak persoalan hukum administrasi berawal dari tindakan pemerintah yang dianggap melampaui kewenangan, tidak prosedural, atau tidak proporsional. Oleh karena itu, kajian terhadap konsep, jenis, dan keabsahan tindakan administrasi memiliki relevansi praktis yang tinggi.

Berdasarkan uraian tersebut, bab ini bertujuan untuk mengkaji tindakan administrasi secara sistematis, mulai dari konsep dan hakikatnya, klasifikasi tindakan administrasi, asas-asas yang melandasinya, hingga implikasi hukum dalam praktik pemerintahan. Pembahasan ini diharapkan dapat memberikan landasan teoretis dan pemahaman awal yang kuat bagi pembaca dalam mempelajari hukum administrasi negara dan praktik penyelenggaraan pemerintahan.

4.2. Konsep dan Hakikat Tindakan Administrasi (*Bestuurshandelingen*)

Tindakan administrasi merupakan konsep inti dalam hukum administrasi negara karena melalui tindakan inilah pemerintah menjalankan kewenangan publiknya secara konkret. Hukum administrasi tidak hanya mengatur struktur dan organisasi pemerintahan, tetapi terutama mengatur bagaimana kewenangan tersebut digunakan dalam bentuk tindakan nyata. Dengan demikian, tindakan administrasi menjadi titik temu antara kekuasaan pemerintahan dan perlindungan hak-hak warga negara.

Dalam tradisi hukum administrasi Eropa Kontinental, tindakan administrasi dikenal dengan istilah *bestuurshandelingen*. Istilah ini mencakup setiap perbuatan yang dilakukan oleh organ pemerintahan

dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*). Menurut Van Wijk dan Konijnenbelt, *bestuurshandelingen* merupakan keseluruhan tindakan pemerintah yang berada dalam ranah hukum publik, baik yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum maupun yang bersifat faktual.

Secara doktrinal, tindakan administrasi selalu bersumber dari kewenangan publik (*publiekrechtelijke bevoegdheid*). Kewenangan tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada badan atau pejabat pemerintahan untuk bertindak atas nama negara. Oleh karena itu, tindakan administrasi harus dibedakan secara tegas dari perbuatan hukum privat, meskipun dilakukan oleh pemerintah. Dalam tindakan administrasi, pemerintah bertindak sebagai penguasa, bukan sebagai subjek hukum biasa.

Hakikat publik dari tindakan administrasi tercermin dari tujuan pelaksanaannya, yaitu untuk menyelenggarakan pemerintahan dan memenuhi kepentingan umum. Berbeda dengan perbuatan hukum perdata yang berorientasi pada kepentingan individual dan asas kesepakatan, tindakan administrasi diarahkan pada pelaksanaan fungsi pengaturan, pelayanan, dan perlindungan masyarakat. Oleh karena itu, penilaian terhadap tindakan administrasi tidak hanya didasarkan pada kehendak pemerintah, tetapi juga pada kesesuaiannya dengan tujuan hukum dan kepentingan umum.

Salah satu karakter utama tindakan administrasi adalah sifat sepihak. Pemerintah dapat menetapkan atau melakukan suatu tindakan tanpa memerlukan persetujuan dari pihak yang dikenai tindakan tersebut. Indroharto menegaskan bahwa sifat sepihak ini merupakan ciri khas tindakan administrasi yang lahir dari kewenangan publik. Karakter sepihak ini sekaligus menjadi dasar pembeda utama antara tindakan administrasi dan perbuatan hukum privat.

Selain bersifat sepihak, tindakan administrasi juga memiliki karakter beragam dari segi bentuk dan akibat hukumnya. Dalam

doktrin hukum administrasi, tindakan pemerintah tidak selalu dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum secara langsung. Oleh karena itu, para ahli membedakan tindakan administrasi ke dalam tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan tindakan faktual (*feitelijke handelingen*). Pembedaan ini menjadi penting untuk memahami variasi tindakan pemerintah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Tindakan hukum administrasi merupakan tindakan yang secara sadar dimaksudkan untuk menciptakan, mengubah, atau menghapuskan hubungan hukum publik, seperti pemberian izin, penetapan keputusan, atau penjatuhan sanksi administratif. Sebaliknya, tindakan faktual merupakan perbuatan nyata pemerintah yang bersifat operasional atau teknis dan tidak secara langsung ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum, meskipun dalam praktik sering berdampak signifikan terhadap hak dan kepentingan masyarakat.

Dalam konteks hukum administrasi modern, pembedaan tersebut tidak dimaksudkan untuk memisahkan tindakan pemerintah secara kaku, melainkan untuk memberikan kerangka analisis yang sistematis. Hal ini sejalan dengan perkembangan hukum administrasi Indonesia, khususnya melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang mengakui bahwa tindakan pemerintahan mencakup baik keputusan maupun tindakan faktual. Dengan demikian, konsep dan hakikat tindakan administrasi secara langsung menjadi dasar bagi klasifikasi tindakan administrasi yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

4.3. Klasifikasi Tindakan Administrasi

Dalam hukum administrasi negara, klasifikasi tindakan administrasi merupakan instrumen analitis yang penting untuk memahami ragam perbuatan pemerintah beserta konsekuensi

hukumnya. Para ahli hukum administrasi menegaskan bahwa pemerintah tidak bertindak dalam satu bentuk tunggal, melainkan melalui berbagai jenis tindakan yang berbeda baik dari segi sifat, tujuan, maupun akibat hukumnya. Oleh karena itu, pengelompokan tindakan administrasi diperlukan agar setiap tindakan dapat dinilai secara tepat berdasarkan karakteristiknya.

1. Tindakan Administrasi Hukum dan Tindakan Administrasi Faktual

Salah satu klasifikasi paling fundamental dalam doktrin hukum administrasi adalah pembedaan antara tindakan administrasi hukum (*rechtshandelingen*) dan tindakan administrasi faktual (*feitelijke handelingen*). Menurut Van Wijk dan Konijnenbelt, tindakan administrasi hukum adalah tindakan pemerintah yang secara sadar dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam ranah hukum publik. Tindakan ini dilakukan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan bertujuan untuk menciptakan, mengubah, atau menghapuskan hubungan hukum tertentu.

Dalam konteks hukum Indonesia, tindakan administrasi hukum secara nyata tercermin dalam berbagai bentuk keputusan administrasi, seperti pemberian izin, penetapan status hukum, atau penjatuhan sanksi administratif. Pengertian ini sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menegaskan bahwa tindakan pemerintahan mencakup keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sebaliknya, tindakan administrasi faktual merupakan perbuatan nyata pemerintah yang tidak secara langsung dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum. Ten Berge menjelaskan bahwa tindakan faktual adalah tindakan operasional atau teknis yang dilakukan pemerintah dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan sehari-

hari. Contoh tindakan ini antara lain pembangunan fasilitas umum, penertiban lingkungan, atau tindakan pengamanan oleh aparat pemerintah.

Meskipun tidak dimaksudkan untuk menciptakan akibat hukum, tindakan administrasi faktual dalam praktik sering kali berdampak langsung terhadap hak dan kepentingan warga negara. Oleh karena itu, hukum administrasi modern tidak lagi memisahkan secara kaku antara tindakan hukum dan tindakan faktual. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan secara eksplisit mengakui bahwa tindakan faktual pemerintah juga merupakan bagian dari tindakan administrasi yang harus tunduk pada asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

2. Tindakan Administrasi Sepihak dan Tindakan Dua Pihak

Klasifikasi berikutnya adalah perbedaan antara tindakan administrasi sepihak dan tindakan administrasi dua pihak. Menurut Indroharto, tindakan administrasi pada hakikatnya bersifat sepihak karena pemerintah bertindak berdasarkan kewenangan publik yang melekat padanya. Dalam tindakan sepihak, kehendak pemerintahlah yang menentukan lahirnya suatu akibat hukum tanpa memerlukan persetujuan dari pihak yang dikenai tindakan tersebut.

Sifat sepihak ini merupakan ciri khas tindakan administrasi dan membedakannya dari perbuatan hukum perdata yang bertumpu pada asas konsensualisme. Dalam konteks hukum positif Indonesia, karakter sepihak tindakan administrasi tercermin dalam berbagai keputusan pemerintah yang langsung mengikat warga negara, seperti penetapan izin, larangan, atau kewajiban administratif.

Namun demikian, dalam perkembangan negara kesejahteraan (*welfare state*), pemerintah tidak hanya bertindak secara sepihak, tetapi juga melakukan tindakan yang melibatkan pihak lain secara aktif. Bentuk tindakan ini sering disebut sebagai tindakan administrasi dua pihak, misalnya dalam perjanjian kerja sama pemerintah atau kontrak

administrasi. Meskipun berbentuk kesepakatan, para ahli seperti Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa tindakan tersebut tetap berada dalam ranah hukum publik apabila dilakukan untuk kepentingan umum dan didasarkan pada kewenangan pemerintahan.

3. Tindakan Administrasi Individual dan Tindakan Administrasi Umum

Klasifikasi lain yang penting adalah perbedaan antara tindakan administrasi individual dan tindakan administrasi umum. Tindakan administrasi individual adalah tindakan yang ditujukan kepada subjek hukum tertentu, baik orang perseorangan maupun badan hukum, dengan akibat hukum yang bersifat personal dan konkret. Dalam hukum Indonesia, bentuk tindakan ini paling jelas terlihat dalam Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana dikenal dalam sistem hukum administrasi.

Sebaliknya, tindakan administrasi umum ditujukan kepada masyarakat luas atau kelompok tertentu tanpa menunjuk subjek hukum secara individual. Tindakan ini dapat berupa kebijakan administratif atau pengaturan teknis yang bersifat umum, sepanjang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, tindakan administrasi umum tetap harus memiliki dasar kewenangan dan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik.

Pengakuan terhadap tindakan administrasi umum sebagai bagian dari tindakan pemerintahan juga diperkuat oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang menempatkan kebijakan dan tindakan pemerintahan dalam satu kerangka pertanggungjawaban hukum. Hal ini menunjukkan bahwa hukum administrasi Indonesia tidak hanya mengawasi tindakan yang bersifat individual, tetapi juga tindakan pemerintah yang berdampak luas bagi masyarakat.

Dengan demikian, klasifikasi tindakan administrasi berdasarkan sifat, bentuk, dan subjek yang dikenainya menunjukkan kompleksitas perbuatan pemerintahan dalam negara hukum modern. Klasifikasi ini tidak hanya memiliki nilai teoretis, tetapi juga berfungsi sebagai dasar untuk menilai keabsahan tindakan pemerintah serta menentukan bentuk perlindungan hukum yang tersedia bagi warga negara. Oleh karena itu, pemahaman yang mendalam mengenai klasifikasi tindakan administrasi menjadi bagian penting dalam membangun tata kelola pemerintahan yang baik dan akuntabel.

4.4. Keputusan Administrasi sebagai Bentuk Utama Tindakan Administrasi

Dalam kerangka hukum administrasi negara, keputusan administrasi menempati posisi sentral sebagai bentuk utama dari tindakan administrasi. Melalui keputusan administrasi, pemerintah secara langsung menggunakan kewenangan publiknya untuk menentukan hak, kewajiban, atau status hukum warga negara. Oleh karena itu, keputusan administrasi merupakan wujud paling nyata dari tindakan hukum administrasi yang memiliki implikasi langsung terhadap kehidupan masyarakat.

Dalam doktrin hukum administrasi Eropa Kontinental, keputusan administrasi dikenal dengan istilah *beschikking*. Menurut Van Wijk dan Konijnenbelt, *beschikking* adalah keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh organ pemerintahan yang berwenang, berdasarkan hukum publik, dan ditujukan kepada subjek hukum tertentu. Definisi ini menegaskan bahwa keputusan administrasi merupakan tindakan hukum sepihak (*eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling*) yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum.

Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Indroharto, yang menyatakan bahwa keputusan administrasi adalah perbuatan hukum publik sepihak dari badan atau pejabat pemerintahan yang

berwenang, yang menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi. Unsur sepihak dan sumber kewenangan publik menjadi ciri utama yang membedakan keputusan administrasi dari perbuatan hukum perdata, meskipun sama-sama dilakukan oleh pemerintah.

Dalam sistem hukum Indonesia, konsep keputusan administrasi secara klasik dikenal melalui Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 9 UU tersebut (sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009) mendefinisikan KTUN sebagai *penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara, yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.*

Unsur-unsur konkret, individual, dan final dalam KTUN memiliki makna yuridis yang penting. Bersifat konkret berarti objek keputusan tersebut nyata dan tertentu; bersifat individual berarti ditujukan kepada subjek hukum tertentu; sedangkan bersifat final berarti keputusan tersebut telah definitif dan tidak memerlukan persetujuan lebih lanjut dari organ pemerintahan lain. Unsur-unsur ini menjadi dasar utama dalam menentukan apakah suatu keputusan dapat diuji melalui mekanisme peradilan tata usaha negara.

Namun demikian, pembatasan pengertian keputusan administrasi hanya pada KTUN dalam arti klasik menimbulkan keterbatasan dalam memberikan perlindungan hukum bagi warga negara. Banyak tindakan pemerintah yang secara nyata menimbulkan akibat hukum, tetapi tidak memenuhi seluruh unsur KTUN, sehingga berada di luar jangkauan pengujian hukum. Keterbatasan ini mendorong lahirnya pengaturan yang lebih luas melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan definisi yang lebih luas mengenai keputusan dan tindakan pemerintahan. Pasal 1 angka 7 menyebutkan bahwa *Keputusan Administrasi Pemerintahan* adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, Pasal 1 angka 8 menegaskan bahwa *Tindakan Administrasi Pemerintahan* mencakup perbuatan nyata yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Lebih lanjut, Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan secara eksplisit memperluas makna KTUN sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal ini menyatakan bahwa KTUN harus dimaknai juga mencakup keputusan dan/atau tindakan pemerintahan yang bersifat faktual, sepanjang menimbulkan akibat hukum. Ketentuan ini menandai pergeseran penting dalam hukum administrasi Indonesia dari pendekatan formalistik menuju pendekatan substantif yang berorientasi pada perlindungan hukum warga negara.

Selain memperluas pengertian keputusan administrasi, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga menegaskan standar normatif yang harus dipenuhi dalam setiap keputusan administrasi. Pasal 10 ayat (1) mengatur asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang meliputi antara lain asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, dan keterbukaan. Dengan demikian, keputusan administrasi tidak hanya diuji dari keberadaan dasar hukum formal, tetapi juga dari kualitas pertimbangan dan proses pengambilannya.

Dengan landasan teori dan regulasi tersebut, dapat ditegaskan bahwa keputusan administrasi merupakan bentuk utama tindakan administrasi yang mencerminkan secara langsung penggunaan kewenangan publik oleh pemerintah. Melalui keputusan administrasi,

pemerintah menentukan dan mempengaruhi posisi hukum warga negara, sehingga setiap keputusan harus dikeluarkan secara sah, rasional, dan bertanggung jawab. Pemahaman yang komprehensif mengenai konsep dan pengaturan keputusan administrasi menjadi prasyarat penting bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan prinsip negara hukum dan asas pemerintahan yang baik.

4.5. Asas-Asas yang Mendasari Tindakan Administrasi

Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan fondasi normatif yang mendasari setiap tindakan administrasi dalam negara hukum. Asas-asas ini berfungsi sebagai pedoman bagi badan dan pejabat pemerintahan dalam menggunakan kewenangan publiknya, sekaligus sebagai alat kontrol terhadap kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karena itu, keberadaan asas-asas pemerintahan yang baik menjadi elemen penting dalam menjamin tindakan administrasi yang sah, adil, dan bertanggung jawab.

Secara teoretis, asas-asas umum pemerintahan yang baik pertama kali berkembang dalam doktrin dan praktik hukum administrasi di Belanda. Crince le Roy memandang asas-asas tersebut sebagai norma hukum tidak tertulis yang lahir dari praktik pemerintahan dan putusan peradilan administrasi. Asas-asas ini digunakan sebagai ukuran untuk menilai apakah suatu tindakan administrasi dilakukan secara patut (*behoorlijk bestuur*) atau tidak, meskipun tindakan tersebut secara formal memiliki dasar hukum.

Pandangan tersebut kemudian diperkuat oleh Philipus M. Hadjon, yang menegaskan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai sarana perlindungan hukum bagi warga negara. Menurutnya, asas-asas ini tidak hanya berfungsi sebagai pedoman etis, tetapi juga memiliki kekuatan normatif yang dapat digunakan sebagai dasar pengujian keabsahan tindakan administrasi. Dengan

demikian, asas-asas pemerintahan yang baik menempati posisi strategis dalam sistem hukum administrasi negara.

Dalam hukum positif Indonesia, asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dikodifikasi secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 10 ayat (1) undang-undang tersebut menyebutkan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Kodifikasi ini menunjukkan bahwa asas-asas pemerintahan yang baik tidak lagi hanya bersumber dari doktrin dan yurisprudensi, tetapi telah menjadi norma hukum tertulis yang mengikat.

Asas legalitas tetap menjadi asas utama dalam tindakan administrasi. Asas ini menghendaki bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Prinsip ini tercermin dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang menegaskan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan harus berdasarkan asas legalitas. Namun demikian, hukum administrasi modern tidak lagi memaknai asas legalitas secara sempit, melainkan melengkapinya dengan asas-asas pemerintahan yang baik sebagai koreksi terhadap penggunaan kewenangan yang kaku atau formalistik.

Asas kecermatan dan asas keterbukaan merupakan asas penting lainnya dalam tindakan administrasi. Asas kecermatan menuntut agar setiap keputusan dan tindakan administrasi didasarkan pada data dan pertimbangan yang lengkap serta rasional. Sementara itu, asas keterbukaan mewajibkan badan dan pejabat pemerintahan untuk memberikan informasi yang benar dan dapat diakses oleh masyarakat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan. Kedua asas ini bertujuan untuk mencegah tindakan administrasi yang tergesa-gesa, tidak transparan, atau merugikan kepentingan warga negara.

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan memiliki kedudukan yang sangat penting dalam konteks pengawasan tindakan administrasi. Pasal 17 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan secara tegas melarang badan dan/atau pejabat pemerintahan menyalahgunakan kewenangan, baik dalam bentuk melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, maupun bertindak sewenang-wenang. Ketentuan ini diperinci lebih lanjut dalam Pasal 18, yang memberikan kriteria konkret mengenai bentuk-bentuk penyalahgunaan kewenangan dalam tindakan administrasi.

Dengan dikodifikasikannya asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam peraturan perundang-undangan, asas-asas tersebut tidak hanya berfungsi sebagai pedoman moral, tetapi juga sebagai alat uji yuridis terhadap keabsahan keputusan dan tindakan administrasi. Asas-asas ini dapat digunakan oleh pejabat pemerintahan dalam pengambilan keputusan, oleh warga negara dalam mengajukan keberatan atau upaya hukum, serta oleh hakim dalam menilai sah atau tidaknya suatu tindakan administrasi.

Dengan demikian, asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan elemen esensial dalam bangunan hukum administrasi negara. Asas-asas ini menjembatani antara kewenangan pemerintah dan perlindungan hak-hak warga negara, serta memastikan bahwa tindakan administrasi tidak hanya sah secara formal, tetapi juga adil dan berorientasi pada kepentingan umum. Pemahaman yang mendalam mengenai asas-asas ini menjadi prasyarat penting bagi terwujudnya pemerintahan yang bersih, efektif, dan akuntabel.

4.6. Wewenang dan Diskresi dalam Tindakan Administrasi

Wewenang merupakan dasar utama bagi badan dan pejabat pemerintahan dalam melakukan tindakan administrasi. Tanpa adanya wewenang yang sah, setiap tindakan pemerintah dapat dinilai sebagai tindakan yang melanggar hukum. Oleh karena itu, pembahasan mengenai tindakan administrasi selalu berkaitan erat dengan konsep wewenang sebagai sumber legitimasi penggunaan kekuasaan pemerintahan.

Secara teoritis, H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt menjelaskan bahwa wewenang (*bevoegdheid*) adalah kekuasaan hukum yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada organ pemerintahan untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Wewenang tersebut tidak hanya mencakup hak untuk bertindak, tetapi juga kewajiban untuk menggunakan kekuasaan tersebut sesuai dengan tujuan yang ditetapkan oleh hukum. Dengan demikian, wewenang selalu mengandung unsur pembatasan.

Dalam hukum administrasi Indonesia, sumber wewenang pemerintahan diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 8 ayat (1) menyatakan bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan pemerintahan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Ketentuan ini menegaskan bahwa keabsahan tindakan administrasi sangat bergantung pada ada atau tidaknya wewenang.

Wewenang pemerintahan pada umumnya diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Pasal 11 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa wewenang diperoleh melalui atribusi dan delegasi, sedangkan pelimpahan wewenang dalam bentuk mandat tidak mengalihkan tanggung jawab. Atribusi merupakan pemberian wewenang yang bersifat asli oleh undang-undang atau konstitusi, delegasi adalah pelimpahan

wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah, sedangkan mandat adalah pelimpahan pelaksanaan wewenang tanpa mengalihkan tanggung jawab hukum.

Dalam praktik pemerintahan, tidak semua situasi konkret telah diatur secara rinci oleh peraturan perundang-undangan. Untuk mengatasi kekosongan atau ketidakjelasan hukum tersebut, pejabat pemerintahan diberikan ruang kebebasan bertindak yang dikenal sebagai diskresi. Diskresi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan modern, khususnya dalam negara kesejahteraan yang menuntut pemerintah bertindak cepat dan responsif.

Pengertian diskresi secara normatif diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang menyebutkan bahwa diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret dalam hal peraturan perundang-undangan tidak memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap, atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Definisi ini menunjukkan bahwa diskresi bukanlah kebebasan tanpa batas, melainkan instrumen hukum yang digunakan dalam kondisi tertentu.

Penggunaan diskresi juga dibatasi oleh syarat-syarat yang ketat. Pasal 22 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menentukan bahwa diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang, bertujuan untuk kepentingan umum, sesuai dengan tujuan diskresi, serta berdasarkan alasan yang objektif. Selain itu, Pasal 24 menegaskan bahwa diskresi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Meskipun diskresi diperlukan, penggunaannya mengandung risiko penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, hukum administrasi memberikan mekanisme pengawasan terhadap diskresi.

Pasal 30 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan membuka kemungkinan pengujian diskresi melalui mekanisme administratif maupun peradilan apabila diskresi tersebut menimbulkan kerugian atau melanggar hak warga negara. Dengan demikian, diskresi tetap berada dalam kerangka negara hukum.

Dengan demikian, wewenang dan diskresi merupakan dua konsep yang saling berkaitan dalam tindakan administrasi. Wewenang memberikan dasar hukum bagi pemerintah untuk bertindak, sedangkan diskresi memberikan fleksibilitas dalam menghadapi persoalan konkret yang tidak sepenuhnya diatur oleh hukum. Keseimbangan antara penggunaan wewenang dan pengendalian diskresi menjadi kunci bagi terwujudnya tindakan administrasi yang sah, proporsional, dan berorientasi pada kepentingan umum.

4.7. Keabsahan dan Akibat Hukum Tindakan Administrasi

Keabsahan merupakan aspek fundamental dalam setiap tindakan administrasi. Suatu tindakan pemerintah hanya dapat menimbulkan akibat hukum yang sah apabila dilakukan oleh pejabat yang berwenang, melalui prosedur yang benar, dan dengan substansi yang sesuai dengan hukum. Tanpa keabsahan, tindakan administrasi tidak hanya kehilangan legitimasi hukum, tetapi juga berpotensi merugikan hak dan kepentingan warga negara.

Dalam doktrin hukum administrasi, keabsahan tindakan administrasi umumnya dianalisis melalui tiga unsur utama, yaitu kewenangan, prosedur, dan substansi. Pandangan ini dikemukakan antara lain oleh Indroharto dan diperkuat dalam praktik peradilan administrasi. Ketiga unsur tersebut bersifat kumulatif, artinya pelanggaran terhadap salah satu unsur dapat menyebabkan tindakan administrasi menjadi cacat hukum.

Unsur kewenangan menuntut agar tindakan administrasi dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang memiliki

kewenangan yang sah. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan pemerintahan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Apabila suatu tindakan dilakukan tanpa kewenangan atau melampaui kewenangan yang diberikan, maka tindakan tersebut mengandung cacat kewenangan.

Unsur prosedur mengharuskan agar tindakan administrasi dilakukan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Prosedur mencakup tahapan, persyaratan, dan mekanisme yang harus dipenuhi sebelum suatu tindakan ditetapkan. Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa keputusan pemerintahan harus dibuat sesuai dengan prosedur yang ditetapkan. Pelanggaran terhadap prosedur yang bersifat esensial dapat mengakibatkan tindakan administrasi menjadi tidak sah.

Unsur substansi berkaitan dengan isi atau materi dari tindakan administrasi. Substansi suatu tindakan harus sesuai dengan tujuan pemberian wewenang, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan sejalan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menempatkan asas-asas pemerintahan yang baik sebagai standar penilaian terhadap substansi tindakan administrasi. Tindakan yang secara formal sah tetapi substansinya tidak adil, tidak proporsional, atau menyalahgunakan kewenangan tetap dapat dinilai cacat hukum.

Dalam hukum administrasi dikenal pula konsep penyalahgunaan wewenang sebagai bentuk cacat keabsahan tindakan administrasi. Pasal 17 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan melarang badan dan/atau pejabat pemerintahan menyalahgunakan wewenang, baik

dengan melampaui wewenang, mencampurkan wewenang, maupun bertindak sewenang-wenang. Ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 18, yang memberikan indikator konkret untuk menilai adanya penyalahgunaan wewenang dalam suatu tindakan administrasi.

Apabila suatu tindakan administrasi dinilai tidak sah atau cacat hukum, maka tindakan tersebut dapat menimbulkan berbagai akibat hukum. Salah satu akibat hukum yang paling penting adalah pembatalan tindakan administrasi. Dalam konteks peradilan tata usaha negara, pembatalan dapat dilakukan melalui putusan pengadilan apabila tindakan tersebut digugat oleh pihak yang dirugikan. Hal ini sejalan dengan fungsi peradilan administrasi sebagai sarana perlindungan hukum represif bagi warga negara.

Selain pembatalan, tindakan administrasi yang tidak sah juga dapat menimbulkan kewajiban bagi pemerintah untuk memulihkan hak warga negara atau bahkan memberikan ganti kerugian. Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan membuka kemungkinan bagi warga negara untuk menuntut pemulihan akibat tindakan pemerintahan yang melanggar hukum. Ketentuan ini menunjukkan bahwa hukum administrasi tidak hanya berorientasi pada legalitas tindakan, tetapi juga pada keadilan substantif.

Dengan demikian, keabsahan dan akibat hukum tindakan administrasi merupakan dua aspek yang tidak terpisahkan. Keabsahan menentukan apakah suatu tindakan dapat diakui secara hukum, sedangkan akibat hukum menentukan konsekuensi yang timbul apabila tindakan tersebut dinilai sah atau tidak sah. Pemahaman mengenai kedua aspek ini sangat penting untuk menjamin bahwa tindakan administrasi tidak hanya berfungsi sebagai alat kekuasaan, tetapi juga sebagai sarana pelayanan dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

4.8. Tindakan Administrasi dalam Praktik Pemerintahan

Tindakan administrasi tidak hanya merupakan konsep teoretis dalam hukum administrasi negara, tetapi juga hadir secara nyata dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Melalui tindakan administrasi, pemerintah menjalankan fungsi pengaturan, pelayanan, dan penegakan hukum administratif. Oleh karena itu, kualitas praktik tindakan administrasi sangat menentukan kualitas hubungan antara pemerintah dan warga negara serta tingkat kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam praktik pemerintahan, tindakan administrasi paling sering diwujudkan dalam bentuk keputusan administrasi individual, khususnya dalam bidang pelayanan publik. Penerbitan izin usaha, penetapan izin lingkungan, pengangkatan dan pemberhentian pegawai negeri, serta penetapan penerima bantuan sosial merupakan contoh konkret tindakan administrasi yang langsung mempengaruhi hak dan kewajiban warga negara. Tindakan-tindakan tersebut harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang sah dan mengikuti prosedur yang telah ditetapkan.

Secara normatif, kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang baik ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pasal 1 angka 1 undang-undang tersebut mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk. Ketentuan ini menunjukkan bahwa tindakan administrasi dalam pelayanan publik merupakan kewajiban hukum pemerintah, bukan sekadar pilihan kebijakan.

Selain pelayanan publik, tindakan administrasi juga banyak ditemukan dalam praktik penegakan hukum administrasi. Penjatuhan sanksi administratif, seperti peringatan tertulis, denda administratif, pembekuan izin, atau pencabutan izin, merupakan bentuk tindakan

administrasi yang bertujuan untuk menegakkan kepatuhan terhadap norma hukum administrasi. Menurut doktrin hukum administrasi, sanksi administratif merupakan instrumen pengendalian yang bersifat preventif dan korektif, berbeda dari sanksi pidana yang bersifat represif.

Pengaturan mengenai sanksi administratif secara umum dapat ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sektoral, serta diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 80 undang-undang tersebut menegaskan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintahan berwenang menjatuhkan sanksi administratif sepanjang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penegakan hukum administrasi harus tetap berlandaskan asas legalitas dan tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang.

Dalam praktik pemerintahan modern, tindakan administrasi juga sering berbentuk tindakan faktual yang berdampak langsung terhadap masyarakat. Contoh tindakan ini antara lain pembongkaran bangunan tanpa izin, penertiban pedagang kaki lima, atau tindakan darurat dalam penanggulangan bencana. Meskipun bersifat faktual dan operasional, tindakan-tindakan tersebut tetap merupakan bagian dari tindakan administrasi yang harus tunduk pada hukum dan asas-asas pemerintahan yang baik.

Pengakuan terhadap tindakan faktual sebagai bagian dari tindakan administrasi dipertegas dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan bahwa tindakan pemerintahan mencakup perbuatan nyata yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Dengan ketentuan ini, hukum administrasi Indonesia secara tegas mengakui bahwa tindakan faktual pemerintah juga dapat diuji keabsahannya, terutama apabila menimbulkan kerugian bagi warga negara.

Dalam praktik, banyak sengketa antara pemerintah dan warga negara bermula dari tindakan administrasi yang dianggap tidak cermat, tidak proporsional, atau menyalahgunakan wewenang. Oleh karena itu, hukum administrasi menyediakan mekanisme perlindungan hukum, baik melalui upaya administratif maupun melalui peradilan tata usaha negara. Perluasan objek sengketa administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memperkuat posisi warga negara dalam menuntut perlindungan hukum terhadap tindakan administrasi yang merugikan.

Dengan demikian, praktik tindakan administrasi merupakan cerminan langsung dari penerapan prinsip negara hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tindakan administrasi yang dilakukan secara sah, cermat, dan berorientasi pada kepentingan umum akan memperkuat legitimasi pemerintah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Sebaliknya, tindakan administrasi yang dilakukan tanpa memperhatikan hukum dan asas pemerintahan yang baik berpotensi menimbulkan sengketa dan melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

4.9. Penutup

Tindakan administrasi merupakan sarana utama bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Melalui tindakan administrasi, pemerintah menetapkan kebijakan, memberikan pelayanan publik, serta menegakkan hukum administrasi. Oleh karena itu, tindakan administrasi memiliki peran penting dalam hubungan antara pemerintah dan warga negara.

Setiap tindakan administrasi harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang sah, mengikuti prosedur yang benar, dan berorientasi pada kepentingan umum. Tindakan tersebut tidak hanya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga

harus memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik agar tidak merugikan hak-hak warga negara.

Keputusan administrasi sebagai bentuk utama tindakan administrasi menunjukkan bagaimana kewenangan publik digunakan secara konkret. Perkembangan hukum administrasi Indonesia memperluas pemahaman mengenai tindakan administrasi, termasuk pengakuan terhadap tindakan faktual, sehingga perlindungan hukum bagi masyarakat menjadi lebih kuat.

Dengan demikian, pemahaman mengenai tindakan administrasi penting bagi penyelenggara pemerintahan maupun masyarakat. Tindakan administrasi yang dilakukan secara sah, cermat, dan bertanggung jawab akan mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirdjo, Prajudi , 1994. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Hadjon, Philipus M. 1987.*Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Hadjon, Philipus M., et al.2011. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Indroharto.2000. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku I. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Indroharto, 2004. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku II. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Marbun, S.F. 2003. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Muchsan. 2001. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Ridwan HR. , 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. 2015. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sutedi, Adrian. 2019.*Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wijk, H.D. van, dan Willem Konijnenbelt. 2014. *Hoofdstukken van Administratief Recht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Ten Berge, J.B.J.M. 2006.*Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*. Deventer: Kluwer.
- Crince le Roy. 1958. *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*. Den Haag: Staatsdrukkerij.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344).

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038).



HUBUNGAN HUKUM ANTARA PEMERINTAH DAN WARGA NEGARA

Oleh: Mohammad Sarfan Basyir Putuhena, S.H., M.H.

5.1. Pendahuluan

Hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara merupakan salah satu pilar utama dalam penyelenggaraan negara modern, khususnya dalam kerangka negara hukum (*rechtstaat*). Hubungan ini tidak semata-mata mencerminkan relasi kekuasaan, melainkan relasi hukum yang didasarkan pada norma, prinsip, dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Dalam negara hukum, pemerintah tidak berada di atas hukum, melainkan tunduk dan terikat oleh hukum yang sama sebagaimana warga negara. Oleh karena itu, setiap tindakan pemerintah yang menyentuh kepentingan warga negara harus memiliki dasar hukum yang sah serta menjamin perlindungan hak-hak warga negara.

Kajian mengenai hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara menjadi penting karena di dalamnya terkandung

dimensi hak dan kewajiban, legitimasi kekuasaan, serta mekanisme perlindungan hukum. Hubungan tersebut dapat bersifat publik maupun privat, tergantung pada kedudukan dan fungsi pemerintah ketika berhadapan dengan warga negara. Pemahaman yang komprehensif terhadap relasi ini menjadi landasan penting dalam membangun pemerintahan yang demokratis, akuntabel, dan berkeadilan.

5.2. Konsep dan Pengertian Hubungan Hukum

Hubungan hukum merupakan salah satu konsep fundamental dalam ilmu hukum yang menggambarkan keterkaitan antara dua pihak atau lebih yang diatur dan diakui oleh norma hukum. Hubungan ini tidak sekadar hubungan sosial biasa, melainkan hubungan yang menimbulkan akibat hukum, berupa hak dan kewajiban yang dapat dipertahankan atau dipaksakan melalui mekanisme hukum. Dengan demikian, hubungan hukum selalu berada dalam kerangka sistem hukum yang berlaku dan memperoleh legitimasi dari aturan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Secara konseptual, hubungan hukum dapat dipahami sebagai relasi antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum lainnya, atau antara subjek hukum dengan objek hukum, di mana relasi tersebut diatur oleh hukum dan menimbulkan konsekuensi yuridis. Subjek hukum dalam hubungan hukum adalah pihak-pihak yang mampu memegang hak dan kewajiban, yaitu manusia (*natuurlijke persoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Objek hukum dalam hubungan hukum adalah segala sesuatu yang menjadi sasaran atau kepentingan dari hubungan tersebut, seperti benda, jasa, atau hak tertentu. Keberadaan subjek dan objek hukum menjadi syarat mutlak agar suatu hubungan dapat dikualifikasikan sebagai hubungan hukum.

Hubungan hukum lahir karena adanya peristiwa hukum. Peristiwa hukum adalah setiap kejadian atau keadaan yang oleh

hukum diberi akibat tertentu. Peristiwa hukum dapat berupa perbuatan hukum, yaitu perbuatan yang secara sengaja dilakukan oleh subjek hukum dengan tujuan menimbulkan akibat hukum, seperti perjanjian, perkawinan, atau pembuatan surat wasiat. Selain itu, peristiwa hukum juga dapat berupa peristiwa non-perbuatan hukum, yaitu kejadian yang tidak disengaja namun oleh hukum tetap diberi akibat, seperti kelahiran, kematian, atau keadaan memaksa (*force majeure*) yang memengaruhi status dan hak seseorang. Dari peristiwa hukum inilah timbul hubungan hukum yang mengikat para pihak.

Esensi utama dari hubungan hukum terletak pada adanya hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik. Hak merupakan kewenangan atau kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada subjek hukum untuk melakukan atau menuntut sesuatu, sedangkan kewajiban adalah beban atau keharusan yang ditetapkan oleh hukum untuk dilakukan atau dipenuhi oleh subjek hukum. Dalam suatu hubungan hukum, hak dari satu pihak pada umumnya berbanding lurus dengan kewajiban pihak lain. Apabila salah satu pihak tidak melaksanakan kewajibannya, maka pihak lain memiliki hak untuk menuntut pemenuhan kewajiban tersebut melalui sarana hukum yang tersedia.

Hubungan hukum juga memiliki sifat mengikat dan memaksa. Sifat mengikat berarti bahwa hubungan tersebut menimbulkan keterikatan hukum bagi para pihak yang terlibat, sehingga mereka tidak dapat secara sepihak mengabaikan atau mengingkarinya. Sifat memaksa berarti bahwa negara, melalui aparat penegak hukum, memiliki kewenangan untuk memastikan agar hubungan hukum tersebut dihormati dan dilaksanakan. Inilah yang membedakan hubungan hukum dari hubungan sosial atau moral, yang pada umumnya hanya bergantung pada kesadaran dan itikad baik para pihak tanpa adanya sanksi hukum yang tegas.

Dalam praktik, hubungan hukum dapat ditemukan dalam hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat, baik dalam ranah hukum

privat maupun hukum publik. Dalam hukum privat, hubungan hukum sering kali terwujud dalam bentuk perjanjian, hubungan keluarga, dan hubungan kebendaan. Sementara itu, dalam hukum publik, hubungan hukum muncul antara warga negara dengan negara, misalnya dalam hubungan perpajakan, administrasi pemerintahan, dan penegakan hukum pidana. Meskipun konteksnya berbeda, karakter dasar hubungan hukum tetap sama, yakni adanya subjek hukum, objek hukum, peristiwa hukum, serta hak dan kewajiban yang diatur oleh hukum.

Dengan demikian, hubungan hukum dapat dipahami sebagai konstruksi yuridis yang menjadi sarana utama bagi hukum untuk mengatur interaksi antarindividu dan antara individu dengan negara. Melalui hubungan hukum, hukum tidak hanya berfungsi sebagai seperangkat norma abstrak, tetapi juga hadir secara konkret dalam kehidupan sehari-hari, memberikan kepastian, keadilan, dan perlindungan bagi kepentingan hukum setiap subjek hukum.

5.3. Dasar Yuridis Hubungan Hukum Pemerintah dan Warga Negara

Hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara merupakan hubungan yang bersifat publik dan berlandaskan pada norma-norma hukum yang mengikat kedua belah pihak secara timbal balik. Dalam hubungan ini, pemerintah bertindak sebagai penyelenggara kekuasaan negara, sedangkan warga negara berkedudukan sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban yang dijamin serta diatur oleh hukum. Dasar yuridis hubungan tersebut menjadi penting karena menentukan batas kewenangan pemerintah sekaligus menjamin perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintahan yang sewenang-wenang.

Dasar yuridis utama hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara bersumber dari konstitusi, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konstitusi menegaskan

bahwa Indonesia adalah negara hukum, sehingga seluruh tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan dan hak asasi manusia. Ketentuan ini menempatkan hukum sebagai landasan legitimasi kekuasaan pemerintah serta sebagai instrumen perlindungan bagi warga negara dalam berhubungan dengan negara.

Dalam kerangka konstitusional tersebut, hubungan hukum pemerintah dan warga negara juga didasarkan pada pengakuan dan jaminan hak asasi manusia. UUD 1945 mengatur secara eksplisit berbagai hak warga negara, seperti hak atas persamaan di hadapan hukum, hak memperoleh perlindungan hukum yang adil, serta hak atas pelayanan publik yang layak. Pengaturan ini menegaskan bahwa warga negara bukanlah objek kekuasaan pemerintah, melainkan subjek hukum yang memiliki kedudukan setara di hadapan hukum, meskipun berada dalam hubungan hierarkis dengan pemerintah.

Selain konstitusi, dasar yuridis hubungan hukum pemerintah dan warga negara juga bersumber dari peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945, khususnya undang-undang di bidang hukum administrasi negara. Undang-undang tersebut mengatur kewenangan, prosedur, serta batas-batas tindakan pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik. Melalui pengaturan ini, setiap tindakan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum bagi warga negara harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis.

Hubungan hukum ini juga didasarkan pada prinsip legalitas, yaitu asas yang mengharuskan setiap tindakan pemerintah bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip legalitas berfungsi sebagai pengendali kekuasaan pemerintah agar tidak bertindak melampaui kewenangannya. Bagi warga negara, prinsip ini memberikan jaminan kepastian hukum, karena setiap keputusan atau

tindakan pemerintah yang merugikan hak-hak warga negara dapat diuji keabsahannya melalui mekanisme hukum yang tersedia.

Dalam perkembangan hukum modern, dasar yuridis hubungan hukum pemerintah dan warga negara juga diperkuat oleh prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip ini mengikat pemerintah dalam setiap tindakan administrasi dan sekaligus memberikan standar perlindungan hukum bagi warga negara. Dengan adanya prinsip tersebut, hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara tidak hanya bersifat formal-legal, tetapi juga mengandung dimensi etika dan keadilan substantif.

Dengan demikian, dasar yuridis hubungan hukum pemerintah dan warga negara merupakan satu kesatuan sistem norma yang bersumber dari konstitusi, peraturan perundang-undangan, dan prinsip-prinsip hukum administrasi negara. Sistem norma tersebut berfungsi untuk menyeimbangkan kewenangan pemerintah dengan hak-hak warga negara, sehingga tercipta hubungan hukum yang berlandaskan kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

5.4. Bentuk-Bentuk Hubungan Hukum antara Pemerintah dan Warga Negara

Hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara dapat terwujud dalam berbagai bentuk yang mencerminkan fungsi negara sebagai penyelenggara kekuasaan sekaligus pelayan kepentingan umum. Bentuk-bentuk hubungan hukum ini bersifat publik karena dilandasi oleh kewenangan pemerintah yang bersumber dari hukum dan menimbulkan akibat hukum langsung terhadap hak dan kewajiban warga negara. Dalam konteks negara hukum, setiap bentuk hubungan hukum tersebut harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dilaksanakan sesuai dengan prinsip legalitas serta perlindungan hak asasi manusia.

Salah satu bentuk hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara adalah hubungan hukum dalam bidang pelayanan publik. Dalam hubungan ini, pemerintah berkedudukan sebagai pihak yang wajib memberikan pelayanan, sedangkan warga negara memiliki hak untuk memperoleh pelayanan yang layak, adil, dan tidak diskriminatif. Pelayanan publik seperti administrasi kependudukan, perizinan, pendidikan, dan kesehatan menimbulkan hubungan hukum yang konkret karena keputusan atau tindakan pemerintah secara langsung memengaruhi status dan kepentingan hukum warga negara. Apabila pelayanan tersebut tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum, warga negara berhak menuntut pemenuhan atau perlindungan hukum melalui mekanisme yang tersedia.

Bentuk hubungan hukum lainnya adalah hubungan hukum yang lahir dari tindakan pemerintahan atau keputusan administrasi negara. Keputusan administrasi negara merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan yang bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi warga negara. Dalam hubungan ini, pemerintah menggunakan kewenangan publiknya, sementara warga negara berada dalam posisi sebagai pihak yang terkena dampak keputusan tersebut. Meskipun bersifat sepihak, keputusan administrasi tetap harus tunduk pada hukum dan dapat diuji keabsahannya apabila merugikan hak warga negara.

Hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara juga dapat berbentuk hubungan kewajiban warga negara terhadap negara. Hubungan ini tercermin dalam kewajiban membayar pajak, menaati peraturan perundang-undangan, serta memenuhi kewajiban tertentu demi kepentingan umum. Dalam hubungan ini, pemerintah berwenang menuntut pemenuhan kewajiban tersebut, namun kewenangan tersebut dibatasi oleh hukum agar tidak melanggar prinsip keadilan dan proporsionalitas. Kewajiban warga negara selalu

diimbangi dengan kewajiban pemerintah untuk menggunakan kewenangannya secara sah dan bertanggung jawab.

Selain itu, terdapat pula hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara dalam bentuk hubungan perlindungan hukum. Dalam hubungan ini, pemerintah tidak hanya bertindak sebagai pemegang kekuasaan, tetapi juga sebagai pihak yang berkewajiban melindungi hak-hak warga negara dari tindakan yang merugikan, baik yang dilakukan oleh aparat pemerintah sendiri maupun oleh pihak lain. Perlindungan hukum ini merupakan konsekuensi logis dari prinsip negara hukum yang menempatkan warga negara sebagai subjek hukum yang harus dilindungi martabat dan hak-haknya.

Dalam praktik pemerintahan modern, hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara juga berkembang ke arah hubungan partisipatif. Warga negara tidak lagi semata-mata diposisikan sebagai objek kebijakan, melainkan sebagai subjek yang berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan publik. Partisipasi ini menimbulkan hubungan hukum yang bersifat timbal balik, di mana pemerintah berkewajiban membuka ruang partisipasi, sementara warga negara berhak menyampaikan pendapat serta memperoleh akses terhadap informasi publik.

Dengan demikian, bentuk-bentuk hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara mencerminkan dinamika penyelenggaraan pemerintahan dalam negara hukum. Hubungan tersebut tidak hanya menegaskan kewenangan pemerintah, tetapi juga mengukuhkan hak dan kedudukan hukum warga negara sebagai subjek hukum yang harus dihormati dan dilindungi. Melalui pengaturan yang jelas dan mekanisme pengawasan yang efektif, hubungan hukum ini diharapkan dapat berjalan secara seimbang dan berkeadilan sesuai dengan prinsip negara hukum demokratis.

5.5. Prinsip-Prinsip yang Mengatur Hubungan Hukum Pemerintah dan Warga Negara

Hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma hukum tertulis, tetapi juga diatur dan diarahkan oleh prinsip-prinsip hukum yang berfungsi sebagai pedoman dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip-prinsip ini berperan penting untuk memastikan bahwa kekuasaan pemerintah dijalankan secara sah, adil, dan tidak merugikan hak-hak warga negara. Dalam negara hukum, prinsip-prinsip tersebut menjadi jembatan antara kewenangan pemerintah dan perlindungan hukum bagi warga negara.

Salah satu prinsip utama yang mengatur hubungan hukum pemerintah dan warga negara adalah prinsip negara hukum. Prinsip ini menegaskan bahwa seluruh tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum dan tidak boleh dilaksanakan secara sewenang-wenang. Pemerintah hanya dapat bertindak sejauh kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, sedangkan warga negara memperoleh jaminan bahwa hak dan kepentingan hukumnya dilindungi oleh hukum. Prinsip negara hukum menempatkan hukum sebagai pengendali kekuasaan sekaligus sebagai sarana perlindungan bagi warga negara.

Prinsip legalitas juga merupakan prinsip fundamental dalam hubungan hukum pemerintah dan warga negara. Prinsip ini mengharuskan setiap tindakan dan keputusan pemerintah memiliki dasar hukum yang jelas. Tanpa dasar hukum, tindakan pemerintah dianggap tidak sah dan berpotensi melanggar hak warga negara. Prinsip legalitas memberikan kepastian hukum bagi warga negara karena mereka dapat mengetahui batas-batas kewenangan pemerintah serta dasar hukum dari setiap kebijakan atau keputusan yang diambil.

Selain itu, hubungan hukum pemerintah dan warga negara diatur oleh prinsip perlindungan hak asasi manusia. Prinsip ini menuntut agar setiap tindakan pemerintah menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak dasar warga negara. Pemerintah tidak hanya dilarang melanggar hak asasi manusia, tetapi juga berkewajiban aktif untuk menjamin terpenuhinya hak-hak tersebut dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Prinsip ini menegaskan bahwa warga negara adalah subjek hukum yang memiliki martabat dan kedudukan yang harus dihormati oleh negara.

Prinsip persamaan di hadapan hukum juga menjadi landasan penting dalam hubungan hukum pemerintah dan warga negara. Prinsip ini menghendaki agar setiap warga negara diperlakukan sama oleh pemerintah tanpa diskriminasi, baik dalam pembuatan kebijakan maupun dalam penerapan hukum. Pemerintah tidak boleh memberikan perlakuan istimewa atau merugikan kelompok tertentu tanpa dasar hukum yang sah dan rasional. Prinsip ini bertujuan untuk menjamin keadilan dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

Dalam konteks hukum administrasi negara, hubungan hukum pemerintah dan warga negara juga diatur oleh prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip ini mengharuskan pemerintah bertindak secara cermat, transparan, tidak menyalahgunakan wewenang, serta memberikan alasan yang jelas dalam setiap keputusan yang diambil. Prinsip-prinsip tersebut berfungsi sebagai standar etika dan hukum bagi tindakan pemerintahan, sekaligus sebagai alat kontrol bagi warga negara untuk menilai keabsahan tindakan pemerintah.

Prinsip akuntabilitas turut mengatur hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara. Prinsip ini menuntut agar setiap tindakan dan kebijakan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan, baik secara hukum maupun secara moral. Pemerintah harus bersedia memberikan penjelasan dan menerima konsekuensi hukum apabila

tindakannya merugikan warga negara. Dengan adanya prinsip akuntabilitas, hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara menjadi lebih terbuka dan berimbang.

Dengan demikian, prinsip-prinsip yang mengatur hubungan hukum pemerintah dan warga negara merupakan fondasi normatif yang memastikan agar kekuasaan pemerintah dijalankan secara sah, adil, dan bertanggung jawab. Prinsip-prinsip tersebut tidak hanya membatasi kewenangan pemerintah, tetapi juga memperkuat posisi warga negara sebagai subjek hukum yang memiliki hak untuk memperoleh perlindungan, kepastian, dan keadilan dalam setiap interaksi hukum dengan negara.

5.6. Perlindungan Hukum Bagi Warga Negara

Perlindungan hukum bagi warga negara merupakan konsekuensi logis dari prinsip negara hukum yang menempatkan hukum sebagai sarana utama untuk membatasi kekuasaan pemerintah sekaligus melindungi hak-hak individu. Dalam hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara, perlindungan hukum berfungsi untuk menjamin agar setiap tindakan pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum terhadap warga negara dilakukan secara sah, adil, dan tidak sewenang-wenang. Perlindungan hukum ini menjadi instrumen penting untuk menjaga keseimbangan antara kewenangan pemerintah dan hak-hak warga negara.

Secara yuridis, perlindungan hukum bagi warga negara bersumber dari konstitusi yang menjamin pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Jaminan konstitusional tersebut menegaskan bahwa warga negara memiliki hak untuk memperoleh kepastian hukum dan perlakuan yang adil dari pemerintah. Dengan adanya jaminan ini, warga negara tidak dapat diposisikan semata-mata sebagai objek kebijakan, melainkan sebagai subjek hukum yang hak-haknya wajib dihormati dalam setiap tindakan pemerintahan.

Perlindungan hukum bagi warga negara dapat terwujud dalam bentuk perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak warga negara melalui pengaturan yang jelas, prosedur yang transparan, serta partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan Keputusan. Melalui mekanisme ini, warga negara diberi kesempatan untuk menyampaikan keberatan atau pendapat sebelum pemerintah menetapkan suatu keputusan yang berpotensi merugikan kepentingan hukum mereka.

Selain perlindungan preventif, perlindungan hukum represif berfungsi untuk memberikan pemulihan apabila hak warga negara telah dilanggar oleh tindakan pemerintah. Perlindungan ini diwujudkan melalui mekanisme pengawasan dan penegakan hukum, termasuk hak warga negara untuk mengajukan keberatan, banding administratif, maupun gugatan ke lembaga peradilan. Melalui mekanisme tersebut, warga negara dapat menuntut pembatalan keputusan pemerintah yang tidak sah serta meminta ganti kerugian apabila mengalami kerugian akibat tindakan pemerintahan.

Dalam konteks hukum administrasi negara, perlindungan hukum bagi warga negara juga berkaitan erat dengan keberadaan peradilan tata usaha negara. Lembaga peradilan ini berfungsi sebagai sarana kontrol yudisial terhadap tindakan dan keputusan administrasi pemerintah. Dengan adanya kontrol yudisial, pemerintah dituntut untuk lebih berhati-hati dan bertanggung jawab dalam menggunakan kewenangannya, karena setiap tindakan yang melanggar hukum dapat diuji dan dibatalkan oleh hakim.

Perlindungan hukum bagi warga negara juga diperkuat oleh penerapan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip ini menuntut agar pemerintah bertindak secara cermat, tidak menyalahgunakan wewenang, serta menghormati asas keadilan dan kepastian hukum. Penerapan prinsip-prinsip tersebut memberikan

standar normatif bagi tindakan pemerintahan sekaligus menjadi dasar bagi warga negara untuk menilai dan menggugat tindakan pemerintah yang merugikan hak-haknya.

Dengan demikian, perlindungan hukum bagi warga negara merupakan elemen esensial dalam hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara. Perlindungan hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat korektif terhadap penyalahgunaan kekuasaan, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab, dan berorientasi pada kepentingan rakyat. Dalam negara hukum yang demokratis, perlindungan hukum bagi warga negara menjadi tolok ukur utama bagi kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. (2020). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hadjon, Philipus M. (2019). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Peradaban.
- Hadjon, Philipus M., dkk. (2020). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Indroharto. (2019). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Mertokusumo, Sudikno. (2019). *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty.
- Rahardjo, Satjipto. (2018). *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa.
- Rahardjo, Satjipto. (2018). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ridwan HR. (2021). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Soeroso, R. (2020). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Subekti. (2019). *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Jakarta: Intermasa.
- Utrecht. (2018). *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve.
- El Muhtaj, Majda. (2018). *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Kencana.

INSTRUMEN HUKUM ADMINISTRASI

Oleh: Nessa Fajriyana Farda, S.H., M.H.

6.1. Pengertian Instrumen Pemerintahan

Instrumen pemerintahan adalah alat-alat atau sarana-sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi Negara dalam melaksanakan tugas-tugas pelayanan kepada anggota masyarakat (Nomensen Sinamo, 2015). Hal ini berarti bahwa, pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, baik yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan membutuhkan suatu instrumen. Secara umum, instrumen yang digunakan oleh pemerintah dibagi atas instrumen hukum administrasi dan instrumen fisik administrasi. Instrumen fisik administrasi adalah sarana fisik yang terdiri atas *private domein* dan *public domein* yang digunakan oleh pemerintah untuk menunjang fungsinya (Supriyadi, 2010). Sedangkan, instrumen hukum administrasi adalah sarana hukum yang digunakan oleh pemerintah untuk bertindak, mengatur, dan menjalankan kebijakan. Pada bab ini,

akan dibahas secara khusus tentang pembagian instrumen hukum administrasi tersebut.

6.2. Pembagian Instrumen Hukum Administrasi

Instrumen hukum administrasi terbagi atas:

1. Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Di dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Mengingat jenis peraturan perundang-undangan di atas merupakan hierarki, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Ropii, 2017).

Dalam konteks administrasi, tugas pemerintah tidak hanya terbatas melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Namun, pemerintah juga memiliki kewenangan dalam bidang legislasi. Kewenangan legislasi bagi pemerintah ada yang bersifat mandiri dan ada yang tidak mandiri. Kewenangan legislasi bagi pemerintah yang bersifat mandiri, dalam arti hanya dibentuk oleh pemerintah tanpa keterlibatan DPR/DPRD, yang berwujud keputusan-keputusan, yang merupakan atau tergolong sebagai peraturan perundang-undangan. Sedangkan, kewenangan legislasi yang tidak mandiri, dalam arti dibuat secara kolegal oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR/DPRD (Ridwan HR, 2020).

2. Peraturan Kebijakan

Peraturan kebijakan lahir dari adanya wewenang pemerintah untuk bertindak bebas (*freies ermessen*). Di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dikenal dengan istilah “diskresi” yaitu Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Dalam hukum administrasi Negara, *freies ermessen* diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi Negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies ermessen* diwujudkan dalam instrumen hukum yang tertulis, maka jadilah ia sebagai peraturan kebijakan (Nomensen Sinamo, 2015). Menurut Bagir Manan, ciri-ciri peraturan kebijakan (Ridwan HR, 2020), yaitu:

- a. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan

- perundangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan;
- c. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan tersebut;
 - d. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang administrasi Negara bersangkutan membuat peraturan perundangan;
 - e. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - f. Dalam praktek diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yaitu keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Di samping itu, fungsi dari peraturan kebijakan (Ridwan HR, 2020), yaitu:

- a. Sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan;
- b. Sarana pengaturan bagi keadaan vakum peraturan perundang-undangan;
- c. Sarana pengaturan bagi kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar dan adil dalam peraturan perundangan;
- d. Sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan jaman;
- e. Kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaharuan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.

3. Keputusan Tata Usaha Negara

Pasal 1 Angka (9) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) 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”. Berdasarkan definisi di atas, KTUN memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha Negara;
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Bersifat konkret, individual, dan final;
- e. Menimbulkan akibat hukum;
- f. Seseorang atau badan hukum perdata.

Penetapan tertulis berarti jelas badan atau pejabat tata usaha Negara mana yang mengeluarkannya, jelas maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu, dan jelas kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diartikan sebagai badan atau pejabat tata usaha Negara baik di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku berarti bahwa, keputusan adalah hasil dari tindakan hukum pemerintah, yang didasarkan pada asas legalitas. Konkret artinya objek yang diputuskan dalam KTUN tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu, dan dapat ditentukan. Individual artinya KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu, baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju itu lebih dari seseorang, tiap-tiap nama orang terkena keputusan itu disebutkan. Sedangkan, Final artinya KTUN yang dikeluarkan itu sudah definitif sehingga dapat menimbulkan akibat hukum. KTUN yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final.

4. Perizinan

Izin merupakan instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi negara. Izin sebagai instrumen hukum memiliki fungsi untuk mengendalikan dan menertibkan tingkah laku masyarakat. Secara umum, tujuan izin (Ridwan HR, 2020), adalah sebagai berikut:

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan "*struren*") aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya: izin bangunan);
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. Keinginan melindungi objek-objek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen-monumen);
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk);
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan "*drank en horecawet*", dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Izin (*vergunning*) diartikan sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang. Izin merupakan perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu (Ridwan HR, 2020). Berdasarkan definisi tersebut, ada beberapa unsur dalam perizinan, yaitu:

- a. Instrumen yuridis;
- b. Peraturan perundang-undangan;
- c. Organ pemerintah;
- d. Peristiwa konkret;
- e. Prosedur dan persyaratan.

Selain izin, terdapat juga beberapa istilah lain yang memiliki kemiripan definisi dengan izin, yaitu dispensasi, konsesi, dan lisensi.

Dispensasi berarti Keputusan pejabat pemerintah yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari permohonan masyarakat yang merupakan pengecualian terhadap suatu larangan atau perintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Konsesi berarti Keputusan pemerintah yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan antara badan/pejabat pemerintah dengan selain badan/pejabat pemerintah dalam pengelolaan fasilitas umum atau sumber daya alam sesuai dengan undang-undang. Sedangkan, Lisensi diartikan sebagai izin yang memberikan hak untuk menyelenggarakan suatu perusahaan. Lisensi digunakan untuk menyatakan suatu izin yang memperkenankan seseorang untuk menjalankan suatu perusahaan dengan izin khusus atau istimewa.

5. Rencana

Pemerintah dalam menjalankan pemerintahan biasanya memiliki tujuan, yang dituangkan dalam bentuk rencana-rencana. Rencana dalam konteks hukum administrasi negara adalah keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang daripada hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Berdasarkan definisi tersebut, unsur-unsur rencana (Ridwan HR, 2020), terdiri atas:

- a. Tertulis (*Schriftelijke*);
- b. Keputusan atau tindakan (*Besluit of handeling, inhoudende een keuze*);
- c. Oleh organ pemerintahan (*Door een bestuursorgaan*);
- d. Ditujukan untuk waktu yang akan datang (*Van op de toekomst gerichte*);
- e. Unsur-unsur rencana (sering kali berbentuk tindakan-tindakan atau keputusan-keputusan) *planenelementen (Vaak te nemen besluiten of te verrichten handelingen)*;
- f. Memiliki sifat yang tidak sejenis, beragam (*Van een ongelijksoortig karakter*);

- g. Keterkaitan, sering kali secara programatis (*In een onderlinge/Vaak programmatische*);
- h. Untuk jangka waktu tertentu (*Al dan niet voor een bepaalde duur*).

Perencanaan terbagi dalam 3 (tiga) kategori (Ridwan HR, 2020), yaitu:

- a. Rencana yang informatif yaitu rancangan mengenai perkembangan masyarakat yang dituangkan dalam alternatif-alternatif kebijakan tertentu. Rencana informatif tidak memiliki akibat hukum bagi warga negara.
- b. Rencana yang indikatif yaitu rencana-rencana yang memuat kebijakan-kebijakan yang akan ditempuh dan mengindikasikan bahwa kebijakan itu akan dilaksanakan. Rencana indikatif memiliki akibat hukum yang tidak langsung bagi warga negara.
- c. Rencana yang normatif yaitu rencana-rencana yang terdiri dari persiapan-persiapan, perjanjian-perjanjian, dan keputusan-keputusan. Contoh: rencana tata ruang, rencana pembebasan tanah, rencana pemberian subsidi, dll. Rencana normatif memiliki akibat hukum langsung bagi pemerintah maupun warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Nomensen Sinamo, 2015, *Hukum Administrasi Negara; Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Ridwan HR, 2020, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan 16, Depok: Rajawali Pers.
- Supriyadi, 2010, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah: Menemukan Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Atas Eksistensi Tanah Aset Daerah*, Jakarta: PT. Prestasi Pustakaraya.
- Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Ropii, 2017, *Hukum Administrasi Pemerintahan; Teori dan Praktik*, Depok: Rajawali Pers.
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

PROSES DAN PROSEDUR ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Oleh: Ahmad Wali, S.H., M.H., CPM., CLD., CMLC., CLA., CSO.

7.1. Pendahuluan

Proses administrasi pemerintahan pada hakikatnya merupakan keseluruhan aktivitas yang dijalankan oleh organ atau pejabat pemerintahan dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik, regulasi, pembangunan, serta perlindungan masyarakat. Dalam perspektif hukum administrasi modern, administrasi pemerintahan tidak hanya dipahami sebagai kegiatan teknis birokrasi, melainkan sebagai manifestasi konkret dari penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dalam kerangka negara hukum. Menurut Hadjon (2019), administrasi pemerintahan adalah instrumen utama negara dalam merealisasikan tujuan konstitusional melalui tindakan hukum publik yang terukur dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam konteks negara hukum (*rechtsstaat*), seperti yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, setiap tindakan pemerintahan harus tunduk pada hukum. Prinsip ini dikenal sebagai asas legalitas, yang mengharuskan setiap keputusan dan tindakan pejabat administrasi memiliki dasar kewenangan yang sah dalam peraturan perundang-undangan. Indroharto (2018) menegaskan bahwa tanpa dasar kewenangan yang jelas, tindakan administrasi berpotensi dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Selain asas legalitas, prinsip akuntabilitas dan transparansi menjadi fondasi penting dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Akuntabilitas mengandung makna bahwa setiap kebijakan dan tindakan administratif harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, moral, dan administratif kepada masyarakat. Sementara itu, transparansi menghendaki keterbukaan informasi publik agar masyarakat dapat mengawasi proses pengambilan keputusan. Menurut Dwiyanto (2021), transparansi dan akuntabilitas merupakan indikator utama dalam mewujudkan good governance di sektor publik Indonesia.

Proses administrasi pemerintahan dimulai dari tahap perencanaan kebijakan (*policy planning*). Pada tahap ini, pemerintah merumuskan program dan kegiatan berdasarkan kebutuhan masyarakat serta arah pembangunan nasional. Perencanaan tersebut harus selaras dengan dokumen perencanaan seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Nugroho (2020) menjelaskan bahwa perencanaan kebijakan publik yang partisipatif dan berbasis data empiris akan meningkatkan legitimasi dan efektivitas keputusan administratif.

Tahap berikutnya adalah pengambilan keputusan administratif (*beschikking*). Keputusan administrasi merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan dalam bidang hukum publik yang bersifat konkret, individual, dan final. Konsep ini

dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Marbun (2022) menyatakan bahwa keputusan administrasi harus memenuhi unsur kewenangan, prosedur, dan substansi agar memiliki kekuatan hukum yang sah.

Setelah keputusan ditetapkan, tahap pelaksanaan (implementasi) menjadi fase krusial dalam proses administrasi. Implementasi tidak hanya berkaitan dengan pelaksanaan teknis, tetapi juga memastikan bahwa keputusan tersebut dijalankan sesuai dengan prinsip profesionalitas dan kepastian hukum. Menurut Wibawa (2021), kegagalan implementasi sering kali disebabkan oleh lemahnya koordinasi antarinstansi serta kurangnya kapasitas birokrasi.

Evaluasi dan pengawasan merupakan bagian integral dari siklus administrasi pemerintahan. Pengawasan dapat dilakukan secara internal melalui mekanisme inspektorat maupun secara eksternal oleh lembaga seperti Ombudsman dan peradilan tata usaha negara. Evaluasi bertujuan menilai efektivitas dan efisiensi kebijakan yang telah dijalankan. Asshiddiqie (2020) menekankan bahwa sistem pengawasan yang kuat merupakan prasyarat untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan praktik maladministrasi.

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjadi landasan utama dalam mengatur prinsip, kewenangan, serta mekanisme tindakan administratif di Indonesia. Undang-undang ini memperkenalkan penguatan terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), termasuk asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, dan tidak menyalahgunakan kewenangan. Menurut Siahaan (2021), pengaturan AUPB dalam undang-undang tersebut memperluas ruang perlindungan hukum bagi warga negara.

Salah satu aspek penting dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 adalah pengaturan mengenai diskresi. Diskresi

memberikan ruang bagi pejabat pemerintahan untuk mengambil keputusan dalam kondisi tertentu ketika peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara jelas. Namun, penggunaan diskresi harus memenuhi syarat objektif dan tidak boleh bertentangan dengan AUPB. Ridwan HR (2019) menjelaskan bahwa diskresi merupakan instrumen fleksibilitas administratif, tetapi tetap harus berada dalam koridor hukum untuk menghindari penyalahgunaan wewenang.

Selain itu, undang-undang tersebut juga mengatur mekanisme keberatan dan upaya administratif sebagai bentuk perlindungan hukum preventif dan represif bagi masyarakat. Warga negara yang dirugikan oleh suatu keputusan administratif dapat menempuh upaya administratif sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Menurut Manan (2020), penguatan mekanisme upaya administratif mencerminkan perkembangan paradigma hukum administrasi Indonesia yang semakin menempatkan warga negara sebagai subjek yang harus dilindungi hak-haknya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

7.2. Tahapan Proses Administrasi Pemerintahan

Tahapan proses administrasi pemerintahan pada dasarnya merupakan siklus manajerial yang terintegrasi dalam penyelenggaraan fungsi negara. Dalam perspektif hukum administrasi dan administrasi publik, tahapan ini tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga normatif karena setiap tahap harus berlandaskan asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Menurut Ridwan HR (2019), proses administrasi pemerintahan harus dipahami sebagai rangkaian tindakan hukum publik yang sistematis, mulai dari perencanaan hingga evaluasi, guna menjamin tercapainya tujuan negara secara efektif dan akuntabel.

1. Perencanaan (*Planning*)

Tahap pertama adalah perencanaan (*planning*). Pada tahap ini, pemerintah melakukan identifikasi kebutuhan masyarakat, analisis permasalahan publik, serta perumusan tujuan kebijakan yang selaras dengan dokumen perencanaan pembangunan nasional maupun daerah, seperti RPJMN dan RPJMD. Perencanaan merupakan fondasi legitimasi kebijakan karena menentukan arah tindakan administratif berikutnya. Nugroho (2020) menegaskan bahwa perencanaan kebijakan publik yang berbasis data, partisipatif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat akan meningkatkan kualitas keputusan administrasi serta meminimalisasi risiko kebijakan yang tidak tepat sasaran.

Dalam konteks hukum administrasi, perencanaan juga harus memperhatikan kewenangan atribusi, delegasi, dan mandat sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Artinya, program atau kebijakan yang dirancang tidak boleh melampaui kewenangan yang dimiliki oleh organ pemerintahan. Hadjon (2019) menjelaskan bahwa perencanaan tanpa dasar kewenangan yang sah berpotensi menimbulkan cacat yuridis pada tahap pelaksanaan dan membuka ruang gugatan di pengadilan tata usaha negara.

2. Pengorganisasian (*Organizing*)

Tahap kedua adalah pengorganisasian (*organizing*). Pada tahap ini dilakukan pembagian tugas, fungsi, dan kewenangan antarunit atau pejabat pemerintahan sesuai struktur organisasi dan ketentuan hukum yang berlaku. Pengorganisasian bertujuan menciptakan koordinasi dan efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan. Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa kejelasan struktur organisasi dan pembagian kewenangan merupakan prasyarat terciptanya pelayanan publik yang efektif dan bebas dari tumpang tindih kewenangan.

Pengorganisasian dalam administrasi pemerintahan juga harus mencerminkan prinsip profesionalitas dan proporsionalitas. Setiap

pejabat harus bekerja sesuai kompetensi dan tanggung jawabnya. Dalam kerangka hukum administrasi, kejelasan pembagian kewenangan mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Indroharto (2018) menekankan bahwa kekaburan struktur kewenangan sering menjadi sumber sengketa administrasi karena menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat.

3. Pelaksanaan (*Actuating/Implementing*)

Tahap ketiga adalah pelaksanaan (*actuating/implementing*). Tahap ini merupakan realisasi konkret dari kebijakan atau keputusan administrasi yang telah direncanakan. Bentuknya dapat berupa penerbitan izin, penetapan keputusan (*beschikking*), pemberian subsidi, pelayanan administrasi kependudukan, dan berbagai tindakan faktual lainnya. Marbun (2022) menjelaskan bahwa setiap keputusan administrasi harus memenuhi unsur kewenangan, prosedur, dan substansi agar sah dan memiliki kekuatan hukum mengikat.

Pelaksanaan kebijakan tidak hanya berkaitan dengan tindakan administratif formal, tetapi juga efektivitas implementasi di lapangan. Faktor sumber daya manusia, anggaran, dan koordinasi antarinstansi sangat memengaruhi keberhasilan implementasi. Wibawa (2021) menyebutkan bahwa kegagalan implementasi kebijakan sering kali bukan disebabkan oleh perencanaan yang buruk, melainkan lemahnya pengawasan dan kapasitas birokrasi dalam menjalankan keputusan administratif.

4. Pengawasan dan Evaluasi (*Controlling & Evaluating*)

Tahap keempat adalah pengawasan dan evaluasi (*controlling & evaluating*). Pengawasan bertujuan memastikan bahwa pelaksanaan kebijakan sesuai dengan ketentuan hukum dan tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan dapat bersifat internal, seperti melalui inspektorat jenderal atau aparat pengawasan internal pemerintah (APIP), maupun eksternal melalui lembaga seperti Badan Pemeriksa

Keuangan dan Ombudsman. Asshiddiqie (2020) menegaskan bahwa sistem pengawasan yang kuat merupakan bagian integral dari prinsip negara hukum dan demokrasi konstitusional.

Evaluasi dilakukan untuk menilai efektivitas, efisiensi, dan dampak kebijakan terhadap masyarakat. Hasil evaluasi dapat menjadi dasar perbaikan kebijakan atau bahkan penghentian suatu program. Menurut Siahaan (2021), evaluasi dalam administrasi pemerintahan bukan hanya instrumen manajerial, tetapi juga instrumen akuntabilitas publik yang memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Secara keseluruhan, keempat tahapan—perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, serta pengawasan dan evaluasi—membentuk satu siklus administrasi pemerintahan yang saling berkaitan. Apabila salah satu tahap tidak berjalan sesuai prinsip hukum dan tata kelola yang baik, maka keseluruhan proses dapat kehilangan legitimasi. Oleh karena itu, integrasi antara pendekatan manajerial dan pendekatan hukum administrasi menjadi kunci dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan publik.

7.3. Prosedur Administrasi Pemerintahan

Prosedur administrasi pemerintahan merupakan tata cara formal yang harus ditempuh oleh pejabat atau badan pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan administratif. Prosedur ini berfungsi sebagai jaminan kepastian hukum, perlindungan hak warga negara, serta pengendalian agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Dalam perspektif hukum administrasi, prosedur bukan sekadar formalitas, melainkan bagian esensial dari legalitas tindakan pemerintahan. Ridwan HR (2019) menegaskan bahwa sah atau tidaknya suatu keputusan administrasi tidak hanya

ditentukan oleh kewenangan, tetapi juga oleh kepatuhan terhadap prosedur yang ditetapkan peraturan perundang-undangan.

1. Tahap pertama dalam prosedur administrasi adalah permohonan atau inisiatif. Proses administratif dapat dimulai atas dasar permohonan masyarakat, seperti permohonan izin usaha, izin mendirikan bangunan, atau pelayanan administrasi kependudukan. Di sisi lain, proses juga dapat timbul atas inisiatif pejabat yang berwenang dalam rangka menjalankan fungsi pengaturan atau pengawasan. Hadjon (2019) menjelaskan bahwa permohonan masyarakat merupakan bentuk partisipasi warga negara dalam proses administrasi, sedangkan inisiatif pejabat mencerminkan fungsi aktif pemerintah dalam melindungi kepentingan umum.
2. Tahap kedua adalah pemeriksaan dan verifikasi. Pada tahap ini, pejabat atau unit kerja yang berwenang melakukan penelitian terhadap kelengkapan dokumen, validitas data, serta kesesuaian dengan persyaratan normatif. Selain itu, dilakukan pula verifikasi terhadap kewenangan pejabat yang menangani perkara tersebut agar tidak terjadi pelampauan wewenang. Indroharto (2018) menyatakan bahwa cacat prosedural dalam tahap pemeriksaan dapat menjadi alasan pembatalan keputusan administrasi oleh Peradilan Tata Usaha Negara.
3. Selanjutnya adalah tahap pertimbangan dan analisis. Pejabat administrasi wajib mempertimbangkan aspek hukum, teknis, sosial, ekonomi, serta kepentingan umum sebelum menetapkan keputusan. Tahap ini mencerminkan penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas kecermatan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Siahaan (2021) menekankan bahwa analisis yang komprehensif akan mencegah keputusan yang bersifat sewenang-wenang (*willekeur*) dan memastikan bahwa kebijakan selaras dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan.

4. Pertimbangan hukum dalam tahap ini juga mencakup penafsiran terhadap norma peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan. Dalam hal norma tidak mengatur secara rinci, pejabat dapat menggunakan diskresi sepanjang memenuhi syarat yang ditentukan undang-undang. Marbun (2022) menjelaskan bahwa diskresi harus digunakan secara proporsional dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga tidak bertentangan dengan prinsip akuntabilitas.
5. Tahap berikutnya adalah penetapan keputusan (*beschikking*). Keputusan administrasi harus dituangkan secara tertulis dan memuat identitas pejabat yang menetapkan, dasar hukum, pertimbangan (*considerans*), serta amar keputusan (*dictum*). Kejelasan unsur-unsur tersebut penting untuk menjamin transparansi dan memberikan kepastian hukum bagi pihak yang terkena dampak keputusan. Ridwan HR (2019) menegaskan bahwa keputusan administrasi yang tidak memuat dasar hukum dan pertimbangan yang jelas berpotensi dinyatakan batal atau dapat dibatalkan.
6. Setelah keputusan ditetapkan, tahap penyampaian dan publikasi dilakukan. Keputusan harus disampaikan kepada pihak yang berkepentingan agar memiliki kekuatan mengikat dan dapat dilaksanakan. Dalam kondisi tertentu, khususnya yang menyangkut kepentingan publik luas, keputusan juga perlu diumumkan secara terbuka. Dwiyanto (2021) menyatakan bahwa keterbukaan informasi dalam tahap ini merupakan bagian dari prinsip transparansi dan memperkuat kepercayaan publik terhadap birokrasi.
7. Prosedur administrasi juga mengenal mekanisme upaya administratif sebagai bentuk perlindungan hukum. Jika pihak yang berkepentingan merasa dirugikan oleh suatu keputusan, ia dapat mengajukan keberatan atau banding administratif kepada atasan

pejabat yang mengeluarkan keputusan tersebut. Mekanisme ini bertujuan menyelesaikan sengketa secara internal sebelum dibawa ke ranah peradilan. Manan (2020) menjelaskan bahwa upaya administratif mencerminkan prinsip penyelesaian sengketa secara berjenjang dan efisien dalam hukum administrasi.

Apabila upaya administratif tidak memberikan penyelesaian yang memuaskan, pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Tahapan ini menunjukkan bahwa prosedur administrasi pemerintahan memiliki keterkaitan erat dengan sistem peradilan administrasi sebagai instrumen kontrol yudisial terhadap tindakan eksekutif. Asshiddiqie (2020) menegaskan bahwa kontrol yudisial merupakan elemen penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan dan menjamin perlindungan hak warga negara.

Dengan demikian, prosedur administrasi pemerintahan—mulai dari permohonan atau inisiatif, pemeriksaan dan verifikasi, pertimbangan dan analisis, penetapan keputusan, penyampaian dan publikasi, hingga upaya administratif—merupakan rangkaian mekanisme yang dirancang untuk menjamin legalitas, akuntabilitas, dan perlindungan hukum. Kepatuhan terhadap prosedur bukan hanya kewajiban formal, tetapi juga cerminan komitmen pemerintah terhadap prinsip negara hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2020). Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Rajawali Pers.
- Dwiyanto, A. (2021). Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif. Gadjah Mada University Press.
- Hadjon, P. M. (2019). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Gadjah Mada University Press.
- Indroharto. (2018). Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pustaka Sinar Harapan.
- Manan, B. (2020). Hukum Administrasi Negara. FH UII Press.
- Marbun, S. F. (2022). Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia. UII Press.
- Nugroho, R. (2020). Public Policy: Teori, Manajemen, Dinamika, dan Analisis. Elex Media Komputindo.
- Ridwan HR. (2019). Hukum Administrasi Negara. Rajawali Pers.
- Siahaan, M. (2021). Hukum Administrasi Pemerintahan. Sinar Grafika.
- Wibawa, S. (2021). Implementasi Kebijakan Publik di Indonesia. RajaGrafindo Persada.

PENYELESAIAN SENGKETA ADMINISTRASI

Oleh: Ade Kosasih, S.H., M.H.

8.1. Pendahuluan

Peran pemerintah dalam mengatur kehidupan warga negara semakin kompleks dan berkembang dari waktu ke waktu. Negara modern tidak lagi sekadar menjalankan fungsi klasik seperti menjaga keamanan dan ketertiban (*rust en orde*), melainkan terlibat secara aktif memberikan pelayanan umum kepada masyarakat (*public service*) dalam mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuuzorg*) yang meliputi berbagai sektor kehidupan seperti ekonomi, lingkungan hidup, pendidikan, sosial, kesehatan, teknologi dan lain sebagainya (Kosasih, Kenedi, Mahdi, 2016). Ekspansi fungsi ini secara inheren memunculkan potensi benturan antara tindakan administrasi negara (*bestuur handling*) dengan hak-hak masyarakat yang dilindungi oleh hukum. Setiap keputusan, baik berupa perizinan, pengawasan, pemungutan retribusi, penertiban, penegakan ketentuan administratif, hingga tindakan faktual, membawa risiko munculnya sengketa.

Sengketa administrasi menjadi bagian tak terpisahkan dari dinamika negara hukum modern yang menempatkan pemerintah sebagai subjek yang harus tunduk pada hukum. Dalam konteks Indonesia, perkembangan penyelesaian sengketa administrasi menempati posisi penting dalam menjaga legitimasi tindakan pemerintahan (Lotulung, 2013). Penegasan bahwa "segala tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum" (*rechtmatigheids van bestuur*) tidak hanya tercermin dalam doktrin *rechtsstaat* dan *the rule of law*, tetapi juga diatur melalui perangkat regulasi seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun), Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (AP), serta sejumlah regulasi sektoral lain yang mengatur hubungan administratif antara pemerintah dan warga negara.

Perkembangan terakhir memperlihatkan adanya pergeseran paradigma dari *rule-based administration* menuju *principle-based administration* yang ditandai dengan penguatan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) (Fahmal, 2008). Hal ini sekaligus memperluas parameter pengujian dalam penyelesaian sengketa (Marbun, 2014). Tidak hanya aspek legal formal (*rechtmatihheid*), tetapi juga aspek kewajaran, ketidakberpihakan, efisiensi, transparansi, dan kemanfaatan hukum (*doelmatigheid*). Dengan demikian, urgen untuk memahami bagaimana sistem penyelesaian sengketa administrasi di Indonesia bekerja: aktor yang terlibat, mekanisme administratif internal, peradilan tata usaha negara, Ombudsman, hingga model-model alternatif non litigasi yang berkembang.

8.2. Konseptualisasi Sengketa Administrasi

Dalam konteks penyelesaian sengketa administrasi, prosedur litigasi (*judicial process*) menjadi upaya terakhir (*ultimum remedium*). Hal ini sejalan dengan perkembangan paradigma masyarakat modern yang berusaha menghindari pola-pola penyelesaian melalui jalur

pengadilan/litigasi (*judicial*), yang lebih memilih pendekatan persuasif seperti mediasi, negosiasi, konsiliasi dan arbitrase. Demikian pula dengan sengketa administrasi yang walaupun secara formal tidak mengenal alternatif penyelesaian sengketa non litigasi (*extra judicial*), namun penyelesaian sengketa administrasi sebelum masuk ke pengadilan terlebih dahulu harus diselesaikan secara non litigasi/extra yudisial melalui mekanisme internal organ pemerintah itu sendiri (Mawardi, 2016) atau lebih dikenal dengan istilah upaya administratif (*administratief beroef*).

Secara konseptual, sengketa administrasi merupakan perselisihan yang terjadi antara Pemerintah sebagai personifikasi dari kekuasaan negara dengan warga negara akibat dikeluarkannya Keputusan Administrasi/Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang juga dapat mencakup tindakan faktual dan menimbulkan akibat hukum atau berpotensi menimbulkan akibat hukum yang dirasakan merugikan oleh warga negara. Untuk memahami konsep sengketa administrasi secara komprehensif, perlu disoroti tiga aspek: dasar hubungan hukum, objek sengketa, dan subjek yang bersengketa.

1. Dasar Hubungan Hukum Publik

Sengketa administrasi merupakan sengketa yang berdiri di atas hubungan hukum publik, yakni hubungan yang timbul akibat pemerintah menjalankan fungsi, tugas, dan kewenangannya yang bersumber dari hukum publik (*publiekrechtelijke bevoegdheid*). Konkretnya, sengketa administrasi muncul dari tindakan pemerintahan dalam menjalankan fungsi publiknya yang dirasakan menimbulkan kerugian bagi warga negara (seseorang atau badan hukum perdata). Hubungan ini berbeda dengan hubungan hukum perdata yang lahir dari kesepakatan sukarela atau bersifat kontraktual. Oleh karena berdiri di atas kewenangan publik, tindakan pemerintah bersifat bersegi satu atau sepihak (*einseitige rechtsakte*) dan dapat

menimbulkan akibat hukum langsung kepada masyarakat (Ridwan, 2021).

2. Sifat Sengketa: Subjektif dan Objektif

Dalam doktrin hukum administrasi, sengketa administrasi dapat digolongkan ke dalam dua bentuk sengketa administrasi antara Pemerintah versus Warga Negara:

- a. Sengketa subjektif, yaitu sengketa yang terjadi ketika seseorang merasa hak individualnya dirugikan oleh keputusan/tindakan administrasi tertentu. Indonesia masih dominan menggunakan model subjektif yang beranjak dari prinsip *point d'interest, point d'action/geen belang geen actie* yang artinya tidak ada gugatan tanpa kepentingan hukum (Kosasih, 2025). Prinsip ini menekankan bahwa Penggugat haruslah pihak yang kepentingan hukumnya dirugikan secara langsung dengan kata lain, *legal standing* dibatasi hanya pada pihak yang dirugikan secara langsung. Negara diposisikan hanya sebagai pihak yang “merugikan individu”, bukan sebagai subjek yang harus *accountable to the public*.
- b. Sengketa objektif, yaitu sengketa yang bertujuan menguji legalitas/keabsahan suatu tindakan pemerintah tanpa harus menjelaskan kerugian individual. Dalam paradigma obyektif, sengketa administrasi tidak selalu harus bertujuan melindungi kepentingan individu yang dirugikan, tetapi dapat pula bertujuan menguji *legalitas objektif* suatu tindakan pemerintah sebagai bagian dari pengawasan terhadap pemerintahan yang sah (*lawful governance*). Dengan kata lain, fokus sengketa bukan pada “siapa yang dirugikan”, tetapi pada “apakah tindakan pemerintah itu sah atau tidak menurut hukum”. Dalam perkembangan hukum administrasi di Indonesia, model ini sudah diakomodir dan mulai populer dalam beberapa kasus yang kemudian melahirkan gugatan warga negara (*citizen law suit*).

3. Unsur Sengketa Administrasi

Untuk memahami karakteristik sengketa administrasi, maka perlu mengetahui beberapa elemen fundamental dalam sengketa administrasi yaitu:

a. Adanya obyek sengketa administrasi;

Obyek sengketa administrasi saat ini tidak hanya berupa Keputusan Administrasi/Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), tetapi juga mencakup tindakan faktual pemerintah. Tindakan faktual ini tidak hanya bersifat aktif (*comissie*) tetapi juga meliputi tindakan pasif berupa pembiaran (*ommisie*) baik yang disebabkan kesengajaan maupun kelalaian. Tindakan yang demikian, sepanjang merugikan kepentingan warga negara dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig overheidsdaad*), sehingga dapat digugat di Pengadilan Administrasi (Bimasakti, 2018).

b. Adanya pihak yang diduga dirugikan.

Adanya kerugian merupakan syarat mutlak terjadinya sengketa, dalam hal ini sengketa administrasi. Pihak yang dirugikan tersebut adalah warga negara baik berupa orang pribadi (*person/naturalijke person*) maupun badan hukum (*recht person*). Sedangkan aspek yang dirugikan bisa menyangkut kepentingan individual maupun kepentingan yang bersifat publik.

c. Adanya hubungan hukum publik.

Hubungan hukum publik berkarakter bersegi satu atau sepihak. Hubungan hukum publik lahir dari sebuah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah (Wibowo, 2024). Kewenangan itu sendiri diperoleh secara atribusi dari pembentuk undang-undang yaitu wakil rakyat yang ada di lembaga perwakilan, sehingga dalam penggunaannya pemerintah tidak memerlukan lagi persetujuan dari warga negara. Hal inilah yang membedakan

dengan hubungan hukum perdata yang pada umumnya bersifat kontraktual yang lahir dari kesepakatan (konsensuil).

- d. Adanya mekanisme keberatan atau penyelesaian yang tersedia.

Mekanisme penyelesaian sengketa merupakan hukum formil yang wajib ada untuk menyelesaikan sengketa *in concreto* yang bertujuan untuk mempertahankan hukum materiil. Demikian juga dengan sengketa administrasi memiliki mekanisme atau prosedur tersendiri, baik penyelesaian sengketa yang bersifat administratif (*administratief beroef*), maupun penyelesaian sengketa secara yudisial melalui peradilan administrasi.

Dengan memahami unsur-unsur sengketa administrasi tersebut, kita diharapkan dapat membedakan sengketa administrasi dari sengketa perdata, pidana, maupun sengketa yang terjadi dalam wilayah hukum tata negara.

8.3. Landasan Konstitusional Penyelesaian Sengketa Administrasi

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan prinsip negara hukum dan hak setiap warga negara untuk memperoleh perlindungan hukum. Prinsip-prinsip ini menjadi landasan normatif bagi penyelesaian sengketa administrasi, karena kontrol terhadap tindakan pemerintah merupakan bagian integral dari *checks and balances system*.

Kontrol terhadap tindakan pemerintah dalam perspektif hukum konstitusi terjadi dalam dua bentuk, yaitu kontrol segi politik dan kontrol segi hukum (kontrol yuridis). Kedua mekanisme kontrol ini diperlukan dalam rangka menjaga tindakan pemerintah agar tetap berdasarkan *the rule of law*. Kontrol politik dilakukan oleh lembaga perwakilan melalui pembentukan kebijakan-kebijakan yang dituangkan ke dalam undang-undang atau yang disebut dengan fungsi legislasi. Fungsi ini lebih bersifat direktif. Selain itu, untuk memastikan

bahwa undang-undang yang dibentuk dilaksanakan sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan, maka parlemen juga dapat langsung mengawasi tindakan pemerintah dan dapat meminta keterangan (interpelasi) maupun melakukan penyelidikan (angket) apabila diduga kuat terdapat penyimpangan, bahkan dapat menyatakan pendapat atas hasil angket tersebut yang pada akhirnya dapat menjadi dasar untuk memintai pertanggungjawaban pemerintah, bahkan dasar pemakzulan (*impeachment*).

Kontrol kedua yaitu kontrol segi hukum yang dilakukan oleh lembaga peradilan untuk menguji, mengoreksi, bahkan dapat membatalkan tindakan pemerintah (*bestuur handelingen*). jika dianggap bahwa tindakan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig overheidsdaad*), baik yang disebabkan oleh penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) maupun disebabkan oleh tindakan sewenang-wenang (*daad van willekeur/abuse de droit*). Namun yang membedakan kontrol politik dengan kontrol yuridis terhadap tindakan pemerintah adalah inisiatif kontrol. Inisiatif kontrol politik berasal dari lembaga perwakilan/parlemen secara langsung, terlepas ada atau tidak ada tuntutan dari warga negara. Sedangkan inisiatif kontrol yuridis harus berasal dari gugatan warga negara. Tanpa adanya gugatan yang diajukan ke pengadilan administrasi, lembaga peradilan tidak dapat menguji langsung legalitas tindakan pemerintah tersebut.

8.4. Obyek Sengketa Administrasi

Obyek sengketa administrasi telah berkembang dari sengketa administrasi klasik yang obyeknya hanya Keputusan Administrasi/Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), sekarang juga mencakup tindakan faktual (*feitelijke handelingen*). Semula berdasarkan UU Peratun obyek sengketa administrasi adalah KTUN yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat

hukum. Setelah terbitnya UU AP, pengertian KTUN semakin diperluas, tidak harus bersifat konkret, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum, namun KTUN meliputi semua ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat pemerintah baik yang menimbulkan akibat hukum maupun yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, serta juga mencakup tindakan faktual.

Sebelumnya, UU Peratun hanya memungkinkan tuntutan ganti rugi diajukan terhadap KTUN yang menimbulkan kerugian materiil. Besaran ganti rugi yang dapat dibayarkan paling banyak Rp. 5.000.000 (Lima Juta Rupiah) (Pasal 3 PP 43 Tahun 1991). Jika kerugian Penggugat lebih dari Rp. 5.000.000 (Lima Juta Rupiah) maka tuntutan ganti rugi hanya dapat ditempuh melalui gugatan perdata di Pengadilan Negeri. Sedangkan kerugian materiil yang murni ditimbulkan oleh tindakan faktual pemerintah (bukan akibat dari KTUN) tidak dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), melainkan harus digugat secara perdata di Pengadilan Negeri. Dengan terbitnya UU AP, maka tindakan faktual pemerintah yang menimbulkan kerugian materiil baik di bawah Rp. 5.000.000 (Lima Juta Rupiah) maupun di atas Rp. 5.000.000 (Lima Juta Rupiah) menjadi kompetensi mengadili dari Peratun.

8.5. Prosedur Penyelesaian Sengketa Administrasi

1. Upaya Administratif

Di dalam literatur Hukum Administrasi terdapat beberapa istilah untuk menyebut upaya administratif, yaitu antara lain *administratief beroef*, *quasi rechtspraak*, dan *eigenlijke administratief rechtspraak* yang artinya peradilan semu atau peradilan tidak murni (Basah,1985). Sedangkan di dalam hukum positif, upaya administratif diartikan sebagai suatu prosedur penyelesaian sengketa yang dilakukan di dalam internal lingkungan administrasi pemerintahan akibat keputusan dan/atau tindakan pemerintah yang merugikan atau dirasa tidak memuaskan oleh warga negara.

Berdasarkan definisi tersebut, maka cukup beralasan jika upaya administratif disebut sebagai peradilan semu atau tidak murni. Hal ini dikarenakan penyelesaian sengketa tidak dilakukan oleh lembaga peradilan yang memiliki kekuasaan mengadili yang bebas dan merdeka, melainkan dilakukan oleh lembaga internal yang ada dalam lingkungan pemerintah dan di bawah kekuasaan pemerintah, sehingga independensi dan imparialitasnya masih sering diragukan oleh sebagian kalangan. Namun sekalipun upaya administratif merupakan mekanisme internal pemerintah, yang harus dipahami bahwa setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral maupun hukum.

Eksistensi upaya administratif ini diadakan guna memfasilitasi terjadinya komunikasi langsung antara Pemohon yang merasa dirugikan dengan Badan/Pejabat Administrasi yang menerbitkan KTUN sehingga Badan/Pejabat Administrasi yang mengeluarkan KTUN dapat menjelaskan maksud dan tujuan diterbitkannya KTUN tersebut. Demikian pula jika upaya administratif tersebut berupa Banding Administratif, maka atasan Badan/Pejabat yang bersangkutan dapat menilai ketepatan KTUN yang menjadi obyek sengketa tersebut dari perspektif kepastian hukum (*rechtmatigheids*) maupun dari aspek kebijaksanaan dan kemanfaatan hukum (*doelmatigheids*) (Junirahardjo:1989).

Walaupun upaya administratif tidak termasuk dalam sarana yudisial, namun upaya administratif merupakan bagian dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara (Marbun, 1997). Hal ini dikarenakan sengketa administrasi di Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lanjutan dari sengketa administrasi yang sudah diperiksa melalui upaya administratif (Simanjuntak, 2018). Pada era rezim UU Peratun, upaya administratif tidak berlaku untuk semua sengketa administrasi, namun hanya sengketa administrasi yang penyelesaiannya tersedia upaya administratif saja (Wiyono, 2007).

Di era rezim UU AP, upaya administratif merupakan syarat mutlak yang harus ditempuh terlebih dahulu, sebelum mengajukan gugatan ke Peratun sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif. Sebagai catatan, upaya administratif hanya diterapkan terhadap sengketa administrasi yang menyangkut batal atau tidak sahnya KTUN (Pasal 76 ayat (4) UU AP). Oleh karena itu, terhadap tindakan faktual gugatan dapat diajukan langsung ke PTUN tanpa harus terlebih dahulu menempuh upaya administratif.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat diidentifikasi ciri-ciri upaya administratif yaitu sebagai berikut (Tjandra, 2014):

- a. Upaya administratif merupakan sarana korektif dan kontrol yang bersifat internal karena dilakukan oleh Badan/Pejabat Administrasi yang secara organisatoris dan struktural masih termasuk dalam lingkungan organ Pemerintah/Administrasi Negara.
- b. Upaya administratif merupakan kontrol *posteriore*, yaitu pengawasan yang terjadi sesudah dikeluarkannya KTUN, sehingga bersifat korektif dan restoratif (pemulihan) atas suatu keputusan yang keliru.
- c. Upaya administratif tidak hanya merupakan kontrol yuridis yang bersifat penilaian legalitas (*rechtmatigheids*), namun juga meliputi bahkan menitikberatkan pada aspek kemanfaatan (*doelmatigheids*).

Upaya administratif sebagai sarana penyelesaian sengketa administrasi terdiri dari 2 (dua) bentuk, yaitu:

- a. Keberatan

Pada umumnya, Keberatan adalah prosedur penyelesaian sengketa administrasi yang dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Administrasi yang telah mengeluarkan KTUN yang menjadi obyek

sengketa (Permana,2016). Keberatan hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak KTUN yang menjadi obyek sengketa tersebut diumumkan. Badan atau Pejabat Administrasi wajib menyelesaikan Keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya Permohonan Keberatan.

Konsekuensi lebih lanjut jika seandainya Badan/Pejabat Administrasi tidak menyelesaikan Permohonan Keberatan sebagaimana batas waktu yang ditentukan, maka Pemohon dapat mengajukan Gugatan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatig overheidsdaad*) ke PTUN. Hal ini dikarenakan prosedur permohonan fiktif positif telah dicabut oleh Undang-Undang Cipta kerja.

Demikian juga jika seandainya Badan/Pejabat Administrasi yang berwenang menyelesaikan Permohonan Keberatan telah mengambil keputusan berupa penolakan atas Keberatan tersebut, maka Pemohon Keberatan dapat mengajukan gugatan ke PTUN, kecuali jika masih tersedia upaya administratif berupa Banding Administratif maka Pemohon Keberatan harus terlebih dahulu menempuh upaya Banding Administratif kepada Atasan Badan/Pejabat Administrasi tersebut sebelum mengajukan gugatan ke PTUN. Jika persyaratan tersebut tidak ditaati, maka dapat dipastikan pengadilan akan menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*), karena Gugatan prematur.

b. Banding Administratif

Banding Administratif adalah penyelesaian sengketa administrasi yang dilakukan oleh instansi lain dari yang menerbitkan KTUN yang menjadi obyek sengketa (Tjandra, 2014). Instansi lain tersebut dapat berupa Atasan Pejabat Administrasi yang telah menerbitkan KTUN yang menjadi obyek sengketa atau

Badan khusus lain (Indroharto, 2005) yang dibentuk untuk menyelesaikan sengketa administrasi seperti Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN) yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan Banding Administratif terhadap sengketa di bidang kepegawaian.

Banding Administratif dapat diajukan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan Keberatan diterima. Badan/Pejabat Administrasi yang berwenang menerima dan menyelesaikan Permohonan Banding Administratif wajib menyelesaikan Banding Administratif paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak permohonan Banding Administratif diterima.

Apabila Badan/Pejabat Administrasi tidak menyelesaikan Permohonan Banding Administratif sebagaimana batas waktu yang ditentukan, maka Pemohon dapat mengajukan Gugatan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) ke PTUN. Dalam hal Badan/Pejabat Administrasi yang berwenang menyelesaikan Permohonan Banding Administratif telah mengambil keputusan berupa penolakan atas banding tersebut, maka Pemohon Banding Administratif dapat mengajukan gugatan ke PTUN

2. Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga Peradilan

Peradilan Administrasi merupakan saluran warga negara yang berfungsi untuk mengontrol tindakan pemerintah melalui mekanisme *judicial review*. Hakim tidak hanya menilai aspek formal prosedural penerbitan KTUN yang menjadi obyek sengketa, tetapi juga akan menilai aspek substantif berdasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behourlijke bestuur*).

a. Pendaftaran Gugatan dan Dismissal Prosedur

Gugatan dibuat secara tertulis dengan memuat tanggal, kepala surat yang memuat Pengadilan yang dituju berdasarkan

kewenangan/kompetensi relatif, identitas para pihak (Penggugat dan Tergugat), penjelasan tentang obyek sengketa, kronologi dan dasar gugatan atau lebih dikenal dengan istilah *fundamentum petendi/posita* dan tuntutan atau *petitum*. Adapun dasar gugatan dalam sengketa administrasi yaitu KTUN yang menjadi obyek sengketa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginsel van behourlijke bestuur*) (Pasal 53 ayat (2) UU Peratun). Sedangkan kewenangan atau kompetensi mengadili secara relatif ditentukan berdasarkan prinsip *actor squitur forum rei*, yaitu gugatan diajukan ke Pengadilan di wilayah hukum tempat Tergugat berada (Pasal 54 UU Peratun).

Gugatan harus diajukan dalam tenggang waktu 90 (Sembilan puluh) hari terhitung sejak Keputusan Upaya Administratif diterima atau diumumkan (Pasal 55 UU Peratun). Kesalahan dalam menghitung tenggang waktu mengajukan gugatan dapat mengakibatkan gugatan Tidak Dapat Diterima (*niet onvankelijk verklaard*).

Gugatan yang diajukan baru diregistrasi oleh Pengadilan setelah Penggugat membayar panjar perkara. Gugatan yang telah terdaftar tersebut dilakukan penelitian administrasi terhadap syarat formal surat gugatan seperti kepala surat, identitas dan petitum oleh Panitera Pengadilan. Setelah surat gugatan dinyatakan telah memenuhi syarat formal, barulah berkas perkara disampaikan kepada Ketua Pengadilan.

Ketua Pengadilan menyelenggarakan Rapat Permusyawaratan yang dihadiri oleh hakim, Panitera dan para pihak. Rapat Permusyawaratan ini dilakukan secara tertutup sebelum hari sidang. Ketua Pengadilan berwenang memutuskan melalui suatu penetapan (Penetapan Dismissal) untuk

menyatakan gugatan tidak diterima (*niet onvankelijk verklaard*) atau gugatan tidak berdasar (*niet geground*). Terhadap Penetapan Dismissal tersebut, Penggugat dapat mengajukan upaya hukum berupa perlawanan (*verzet*) dalam tenggang waktu paling 14 (empat belas) hari setelah Penetapan Dismissal diucapkan (Pasal 62 ayat (3) UU Peratun). Proses Rapat Permusyawaratan ini lebih dikenal dengan istilah dismissal prosedur.

Obyek pemeriksaan yang dilakukan oleh Ketua Pengadilan yaitu meliputi syarat formil seperti identitas para pihak, *posita/fundamentum petendi* dan petitum, memeriksa apakah tuntutan sudah terpenuhi oleh KTUN yang digugat atau tidak, memeriksa pokok gugatan apakah termasuk dalam wewenang Peratun atau bukan, memeriksa alasan gugatan layak atau tidak, serta memeriksa tenggang waktu mengajukan gugatan apakah masih dalam tenggang waktu yang ditentukan atau tidak.

b. Pemeriksaan Persiapan

Sebelum sengketa diperiksa di sidang pengadilan, dilakukan Pemeriksaan Persiapan oleh Majelis Hakim untuk mempermudah dan melancarkan pemeriksaan pokok sengketa dalam sidang pengadilan. Dalam tahap ini Hakim dapat meminta penjelasan atau keterangan dari Badan/Pejabat Administrasi yang bersangkutan mengenai sengketa yang sedang ditangani.

Hakim memiliki kewajiban untuk memberi nasihat kepada Penggugat agar memperbaiki dan melengkapi Surat Gugatan dengan data-data yang dibutuhkan, paling lama 30 (tiga puluh) hari (Pasal 62 ayat (2) UU Peratun). Sedangkan bagi Penggugat wajib melaksanakan dan mengikuti nasihat Hakim untuk memperbaiki Surat Gugatan yang kurang jelas atau kurang tepat terkait dengan syarat formil dan syarat materil gugatan. Sedangkan bagi pihak Tergugat wajib memberikan penjelasan

atau keterangan maupun data yang diminta oleh Hakim untuk melengkapi data yang diperlukan dalam rangka penyempurnaan Surat Gugatan.

c. Persidangan

Setelah Pemeriksaan Persiapan, tahap berikutnya adalah persidangan di Pengadilan. Pada awal persidangan, Penggugat masih dapat melakukan perubahan bahkan pencabutan gugatannya. Perubahan gugatan hanya dapat dilakukan sampai dengan Replik. Adapun aspek perubahan hanya terkait dengan dasar gugatan. Dengan kata lain tidak meliputi identitas/perubahan pihak Tergugat dan Petitem. Sebaliknya, Tergugat juga dapat mengubah jawabannya sampai dengan duplik. Sedangkan pencabutan gugatan hanya dapat dilakukan sebelum jawaban. Namun apabila Tergugat sudah menyampaikan jawaban, maka pencabutan gugatan hanya akan dikabulkan jika disetujui oleh pihak Tergugat (Kosasih,2025).

Agenda sidang pertama dalam pemeriksaan di Pengadilan yaitu pembacaan Surat Gugatan. Namun jika dalam sidang pertama yang telah ditentukan harinya ternyata pihak Penggugat tidak hadir dan pada hari yang ditentukan dalam panggilan kedua tanpa alasan yang sah, maka gugatan dinyatakan gugur dan biaya perkara dibebankan kepada Penggugat. Berbeda halnya jika Tergugat tidak hadir dalam persidangan pertama dan pada panggilan kedua secara berturut-turut meskipun telah dipanggil secara patut, maka Ketua Majelis mengeluarkan penetapan meminta atasan Tergugat untuk memerintahkan Tergugat hadir dan menanggapi gugatan. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) bulan tidak diterima berita dari Tergugat maupun Atasan Tergugat, maka sidang pemeriksaan dilanjutkan tanpa kehadiran Tergugat (Harahap,2023). Dengan kata lain tidak dikenal Putusan *Verstek* dalam Hukum Acara Peratun.

Setelah pembacaan Surat Gugatan agenda sidang dilanjutkan dengan penyampaian Jawaban oleh Tergugat. Apabila di dalam Jawaban Tergugat tersebut terdapat Eksepsi mengenai kompetensi absolut, maka sebelum dilanjutkan ke tahap berikutnya, Majelis Hakim mengeluarkan Putusan Sela. Setelah Jawaban, agenda berikutnya adalah pembacaan Replik dari Penggugat dan dilanjutkan dengan Duplik dari Tergugat. Penyampaian Replik oleh Penggugat dan Duplik oleh Tergugat sifatnya fakultatif. Penggugat berhak untuk tidak mengajukan Replik, maka konsekuensi lebih lanjut jika tidak ada Replik otomatis tidak ada Duplik. Setelah Duplik tahapan selanjutnya adalah agenda Pembuktian oleh para pihak.

d. Pembuktian

Pembuktian merupakan bagian di dalam proses litigasi yang paling kompleks namun sangat menentukan keberhasilan penyelesaian sengketa administrasi. Dalam proses pembuktian ini, aspek yang harus dibuktikan adalah dalil gugatan tentang batal atau tidak sahnya suatu KTUN dan/atau tindakan Pejabat Administrasi. Sedangkan keabsahan suatu KTUN ditentukan oleh terpenuhi atau tidaknya syarat formil dan syarat materiil menentukan keabsahan suatu KTUN. Syarat formil KTUN yaitu meliputi prosedur atau cara pembuatan KTUN mengikuti prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behourlijke bestuur*). KTUN yang diterbitkan diberi bentuk atau format tertentu dan disampaikan atau diberitahukan kepada pihak-pihak yang bersangkutan agar dapat dilaksanakan (Kosasih:2017). Sedangkan syarat materiil KTUN yaitu, dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Administrasi yang berwenang, tidak terdapat cacat yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorning*) baik yang disebabkan suap

(*omkoping*), penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), maupun hanya sekedar kekhilafan (*dwaling*). Selain itu, antara isi dan tujuan KTUN harus sesuai dengan maksud yang hendak dicapai (*doelmatig*) (Kosasih,2017).

Untuk membuktikan terpenuhi atau tidaknya syarat formil dan syarat materil tersebut, maka tolok ukur atau yang menjadi alat uji keabsahannya adalah peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang layak/AAUPL (*algemene beginselen van behourlijke bestuur*) (Marbun:2014). Dalam proses pembuktian keabsahan KTUN yang menjadi obyek sengketa tersebut dibutuhkan alat bukti berupa bukti surat, keterangan ahli, keterangan saksi, pengakuan para pihak dan pengetahuan Hakim (Pasal 100 ayat (1) UU Peratun) serta alat bukti elektronik (UU ITE).

e. Putusan

Berdasarkan pembuktian tersebut di atas, Hakim menjatuhkan putusan. Putusan tersebut harus berdasarkan minimal 2 (dua) alat bukti yang sah dan didukung oleh keyakinan hakim. Artinya, dengan alat bukti yang cukup bahkan lebih dari syarat minimal tidak cukup tanpa didukung oleh keyakinan Hakim untuk dijadikan dasar bagi hakim dalam menjatuhkan putusan. Sebaliknya, keyakinan hakim saja tidak cukup tanpa didukung oleh minimal 2 (dua) alat bukti. Dengan demikian, teori pembuktian yang dianut dalam Hukum Acara Peratun adalah teori pembuktian negatif (*negatief wettelijke bewijstheorie*).

Adapun jenis putusan Hakim ditinjau dari sifatnya dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) yaitu putusan *declaratoir*, putusan *constitutief*, dan putusan *condemnatoir*. Putusan *declaratoir* adalah putusan yang hanya bersifat menyatakan atau mengukuhkan keadaan hukum saja. Putusan *constitutief* adalah putusan yang mengubah status atau keadaan hukum. Sedangkan

putusan *condemnatoir* yaitu putusan bersifat menghukum pihak yang kalah untuk memenuhi kewajiban (Dani, 2015).

Berdasarkan isinya, putusan Hakim dapat digolongkan dalam beberapa jenis yaitu:

- 1) Putusan Gugatan Ditolak, (berarti KTUN yang digugat sah).
- 2) Putusan Gugatan Dikabulkan, (berarti KTUN yang menjadi obyek sengketa “tidak sah” atau “batal”).
- 3) Putusan Gugatan Tidak Diterima (*niet onvankelijke verklaard*), (berarti gugatan tidak memenuhi syarat formil).
- 4) Putusan Gugatan Gugur. (apabila Penggugat tidak hadir, sedangkan ia telah dipanggil secara patut).

Untuk Putusan Dikabulkan pada pokoknya berisi diktum yang menyatakan KTUN “tidak sah” atau “batal”. Terhadap putusan yang menyatakan KTUN yang mejadi obyek sengketa “tidak sah” (*nietrechtsgeldig*) bermakna bahwa perbuatan hukum dan akibat hukum dari diterbitkannya KTUN tersebut dianggap tidak pernah ada (*ex tunc*). Konsekuensi lebih lanjut, maka setiap akibat hukum yang ditimbulkan harus dikembalikan ke keadaan semula. Sedangkan putusan yang menyatakan KTUN “batal” bermakna bahwa perbuatan hukum dan akibatnya dianggap ada dan berakhir setelah adanya pembatalan (*ex nunc*) (Tjandra,2014). Putusan yang menyatakan KTUN yang menjadi obyek sengketa “batal” atau “tidak sah” memiliki konsekuensi yaitu KTUN tersebut tidak memiliki kekuatan hukum (*krachteloos*) (Kosasih, Kanedi, dan Mahdi, 2017).

DAFTAR PUSTAKA

- Basah, Sjachran. 1985. *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alurni.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. 2018. Onrechtmatig Overheidsdaad oleh Pemerintah dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan/Act Against the Law by the Government from the View Point of the Law Government Administration. *Jurnal Hukum Peratun*, 1,(2), 265-286.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. 2018. *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) oleh Pemerintah/Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Yogyakarta: Deep Publishing.
- Dani, Umar. 2015. *Putusan Pengadilan Non Executable: Proses dan Dinamika dalam Konteks PTUN*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Fahmal, A. Muin. 2008. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. Yogyakarta: Total Media.
- Harahap, Zairin. 2023. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Depok: Rajawali Pers.
- Indroharto, 2005. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku II*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Junirahardjo. 1989. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Atmajaya.
- Kosasih, Ade. Kenedi, John. Mahdi, Imam. 2017. *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia: Mengenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Bengkulu: Vanda.
- Kosasih, Ade. 2017. Penyelesaian Sengketa Pegawai Akibat Penjatuhan Hukuman Disiplin. *Jurnal Mizani*, 4(2). 111-124.

- Kosasih, Ade. 2025. *Filsafat Proses Peradilan: Gugatan, Pembuktian, dan Putusan*, dalam Erifendi Churniawan, dkk. 2025. *Filsafat dan Praktik Hukum Acara Tata Usaha Negara*. Serang: Sada Kurnia Pustaka.
- Lotulung, Paulus Effendi. 2013, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Marbun, SF. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Marbun, SF. 2014. *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak*. Yogyakarta: UII Press.
- Mawardi, Irvan. 2016. *Paradigma Baru PTUN: Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokrasi*. Yogyakarta: Tafa Media.
- Permana, Tri Cahya Indra. (2016). *Catatan Kritis terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Ridwan, H.R. 2021. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Tjandra, W. Riawan. 2014. *Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Atmajaya Press.
- Wibowo, Richo Andi, Ed. 2024. *Hukum Administrasi Negara: Konsep, Fundamental, Perkembangan Kontemporer, dan Kasus*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Wiyono, R. 2007. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

PENGAWASAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Oleh: Rasyid Tanjung, S.H., M.H.

9.1. Konsep dan Pengertian Pengawasan Administrasi Pemerintahan

Upaya transformasi dalam rangka meningkatkan kualitas organisasi pemerintahan menuntut adanya mekanisme pengawasan (*control*) yang diterapkan secara menyeluruh terhadap setiap tahapan dan tindakan dalam proses perubahan tersebut. Melalui pengawasan yang sistematis, berbagai bentuk penyimpangan dapat dikenali sejak dini. Apabila kekurangan maupun kesalahan teridentifikasi pada tahap awal, maka langkah perbaikan dan peningkatan kinerja dapat segera dilakukan secara cepat dan tepat. Dengan demikian, potensi permasalahan dapat diantisipasi sejak awal, sekaligus mencegah terjadinya kebocoran anggaran dan pemborosan biaya terhadap kegiatan yang pada akhirnya justru memerlukan revisi.

Secara konseptual, istilah pengawasan, pengendalian, dan pengontrolan sering kali digunakan secara bergantian dengan

pengertian yang relatif sama, yaitu aktivitas pengawasan. Dalam kajian manajemen yang berkembang dalam literatur Barat, tidak dikenal pemisahan yang tegas antara fungsi pengawasan dan pengendalian, karena istilah *controlling* dipahami sebagai fungsi pengawasan dalam manajemen. Meskipun fungsi pengendalian memiliki kedudukan yang penting, dalam praktiknya fungsi tersebut umumnya dipadukan dengan pengawasan dan tercakup dalam makna *controlling* itu sendiri.

Dari sudut pandang kebahasaan dalam bahasa Indonesia, perbedaan antara pengawasan dan pengendalian dapat ditelusuri dari akar kata “awas” dan “kendali”. Poerwadarminta (W.J.S., 1976) menjelaskan bahwa kata “awas” mengandung makna mampu melihat dengan jelas, memiliki ketajaman penglihatan, serta bersikap waspada. Kata “mengawasi” diartikan sebagai tindakan melihat dan mencermati. Sementara itu, kata “kendali” bermakna kekang, sehingga pengendalian dipahami sebagai tindakan pengekangan atau pengaturan, dan istilah pengendali merujuk pada pihak yang memimpin atau mengarahkan suatu proses.

Ndraha menempatkan pemerintahan sebagai realitas sosial yang lahir dan berkembang melalui relasi antaranggota masyarakat, baik dalam hubungan antarsesama individu, antarindividu dengan kelompok, maupun antar kelompok sosial. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, orientasi pemerintah sering kali dipengaruhi oleh kepentingan tertentu, seperti kepentingan pribadi, tekanan lingkungan birokrasi, atau fokus pada urusan kedinasan, sehingga kepentingan publik tidak lagi prioritas utama. Kondisi tersebut berpotensi memperlebar jarak antara pemerintah dan masyarakat, yang pada akhirnya dapat memunculkan praktik penggunaan kewenangan yang lebih menekankan penguasaan sepihak, bersifat menekan, serta cenderung otoriter, dengan bertumpu semata-mata pada kekuatan jabatan (Ndraha, 1984).

Perubahan sosial yang berlangsung dalam masyarakat turut memunculkan para aktor strategis di berbagai bidang yang berfungsi sebagai elemen pengawasan sosial terhadap kinerja pemerintah. Dalam hal ini, masyarakat tidak lagi bersifat pasif, melainkan terlibat secara aktif dalam melakukan kontrol, terutama sebagai penerima layanan publik. Partisipasi tersebut umumnya muncul sebagai respons atas ketidakpuasan atau kekecewaan terhadap mutu pelayanan yang diberikan. Djaenuri menegaskan bahwa setiap bentuk pengawasan, baik yang dilakukan oleh aparat pengawas maupun oleh masyarakat, memiliki peran penting sebagai umpan balik dalam proses perencanaan kebijakan. Oleh karena itu, keterlibatan publik dalam kegiatan pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan serta hasil pembangunan merupakan sarana penting untuk menilai apakah kebijakan dan program yang dijalankan telah sejalan dengan kebutuhan nyata masyarakat (Djaenuri, 1995).

Pada dasarnya, pengawasan pemerintahan merupakan aktivitas pemantauan terhadap pelaksanaan kewenangan oleh pemerintah maupun organisasi yang diberi mandat kekuasaan, dengan tujuan memastikan bahwa seluruh tindakan tersebut berjalan sesuai dengan norma, standar, kriteria, dan rencana yang telah ditetapkan. Prinsip ini selaras dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menegaskan bahwa penggunaan kekuasaan negara terhadap warga masyarakat tidak bersifat mutlak dan tanpa batas. Dalam kerangka hukum administrasi, warga masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek kekuasaan, melainkan harus diposisikan sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan perlindungan (Rahmawati Sururama, 2020).

Pengawasan sebagai salah satu fungsi utama dalam manajemen memiliki peran strategis dalam menjaga dinamika organisasi, mendorong perkembangan, serta memastikan tercapainya tujuan

yang telah ditetapkan. Mengingat urgensinya, para pakar manajemen memiliki beragam pandangan mengenai fungsi dan posisi pengawasan dalam suatu organisasi atau lembaga. Pengawasan ditempatkan sebagai tahap akhir dalam rangkaian fungsi manajemen, yang berarti seluruh fungsi manajerial mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan harus senantiasa berada dalam kerangka pengawasan (Limpo, n.d.). Dalam konteks akuntabilitas publik, pengawasan berfungsi sebagai instrumen untuk menjaga dan memperkuat legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Hal ini dilakukan melalui pembentukan sistem pengawasan yang efektif, baik melalui mekanisme pengawasan internal (*internal control*) maupun pengawasan eksternal (*external control*).

Dengan demikian, pengawasan tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendali manajemen, tetapi juga pilar penting dalam mewujudkan akuntabilitas dan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Keberadaan sistem pengawasan yang terintegrasi dan berimbang antara internal dan eksternal merupakan prasyarat utama bagi terciptanya tata kelola organisasi dan pemerintahan yang transparan, responsif, dan bertanggung jawab.

Lebih lanjut Pengawasan dapat dipandang sebagai titik awal dalam proses penegakan hukum, karena lemahnya pengawasan secara tidak langsung akan melemahkan efektivitas penegakan hukum itu sendiri. Norma atau kaidah hukum pada hakikatnya merupakan pelembagaan nilai-nilai yang memuat unsur kebolehan, anjuran, maupun perintah yang bersifat mengikat. Terhadap norma dan kaidah hukum tersebut dimungkinkan adanya pengendalian atau pengawasan melalui mekanisme yang dikenal sebagai *legal norm control mechanism*. Pengendalian norma hukum dapat dilakukan melalui berbagai jalur, antara lain pengawasan politik, pengawasan administratif, serta pengawasan yudisial. Selain itu, kontrol terhadap

norma hukum juga dapat dijalankan oleh lembaga-lembaga administratif yang melaksanakan fungsi pemerintahan (*bestuur*) dalam ranah kekuasaan eksekutif (Asshiddiqie, 2010). Berdasarkan pandangan diatas, pengawasan terhadap politik, administrasi dan yudisial merupakan bagian hal yang penting untuk dilakukan sebagai kontrol untuk menjaga tetap tegaknya keadilan dalam penegakan hukum.

Pengawasan dalam administrasi pemerintahan merupakan suatu proses yang bertujuan untuk menjamin agar setiap tindakan dan keputusan pemerintah dilaksanakan sesuai dengan hukum, asas-asas pemerintahan yang baik, serta prosedur yang berlaku.

9.2. Maksud dan Tujuan Pengawasan Pemerintahan

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan pada hakikatnya tidak hanya mengatur tata cara penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga berfungsi menjamin hak-hak dasar warga masyarakat serta memberikan perlindungan hukum terhadap setiap tindakan administrasi negara. Jaminan tersebut sekaligus dimaksudkan untuk memastikan bahwa pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28F, dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan konstitusional ini menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum, hak atas kepastian hukum yang adil, hak untuk memperoleh dan menyampaikan informasi, serta perlindungan terhadap tindakan diskriminatif oleh negara.

Berdasarkan kerangka tersebut, warga masyarakat tidak lagi diposisikan semata-mata sebagai objek kebijakan pemerintahan, melainkan sebagai subjek hukum yang aktif dan berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk dalam proses pengawasan

terhadap tindakan dan keputusan administrasi negara. Partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemerintahan merupakan konsekuensi logis dari prinsip demokrasi dan negara hukum, yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan sekaligus pihak yang berkepentingan langsung atas penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel dan transparan.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi pemerintahan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kualitas kepemimpinan, kejelasan regulasi, profesionalitas aparatur, serta efektivitas sistem pengendalian internal. Namun demikian, pengalaman empiris menunjukkan bahwa persoalan yang kerap muncul secara berulang dalam organisasi pemerintahan yang gagal adalah lemahnya sistem pengawasan atau bahkan ketiadaan pengawasan yang memadai. Pengawasan yang tidak efektif membuka ruang terjadinya penyimpangan kewenangan, mal administrasi, dan pelanggaran hukum, yang pada akhirnya merugikan kepentingan publik serta menggerus kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Oleh karena itu, pengawasan administrasi pemerintahan menempati posisi yang sangat strategis sebagai instrumen untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan yang taat hukum, bertanggung jawab, dan berorientasi pada perlindungan hak-hak warga masyarakat.

Menurut Leonard D. White (White, 1955), pengawasan pada dasarnya merupakan instrumen penting dalam sistem administrasi publik untuk menjamin bahwa kekuasaan pemerintahan dijalankan secara sah dan bertanggung jawab. Pengawasan dimaksudkan untuk memastikan bahwa penggunaan kekuasaan benar-benar diarahkan pada tujuan yang telah ditetapkan oleh hukum dan kebijakan publik, serta memperoleh legitimasi melalui dukungan dan persetujuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Selain itu, pengawasan juga

berfungsi sebagai mekanisme perlindungan hak asasi manusia, yaitu untuk mencegah dan menanggulangi tindakan penyalahgunaan kekuasaan yang dapat merugikan hak-hak dasar warga negara yang telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dalam perspektif Leonard D. White, pengawasan tidak hanya berorientasi pada aspek administratif dan teknis, tetapi juga memiliki dimensi demokratis dan konstitusional, karena berkaitan langsung dengan legitimasi kekuasaan serta perlindungan hak asasi manusia dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Arifin Abdul Rachman (Rachman, 2001) memaknai pengawasan sebagai suatu proses sistematis untuk menilai dan memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan pemerintahan berjalan sesuai dengan rencana, instruksi, dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengawasan dilakukan untuk mengetahui apakah setiap aktivitas telah dilaksanakan sebagaimana mestinya, baik dari segi kesesuaian dengan perencanaan maupun kepatuhan terhadap pedoman dan ketentuan yang berlaku.

Lebih lanjut, pengawasan juga bertujuan untuk mengidentifikasi berbagai kelemahan, hambatan, serta kegagalan yang muncul dalam pelaksanaan tugas pemerintahan. Melalui temuan tersebut, pengawasan memungkinkan dilakukannya perbaikan dan penyesuaian kebijakan maupun tindakan administratif guna mencegah terulangnya kesalahan yang sama di masa mendatang. Selain itu, Arifin Abdul Rachman menekankan bahwa pengawasan memiliki peran penting dalam menilai tingkat efisiensi pelaksanaan kegiatan pemerintahan, serta membuka peluang untuk melakukan penyempurnaan lebih lanjut agar penyelenggaraan pemerintahan dapat mencapai tingkat efisiensi yang lebih optimal.

Berdasarkan pandangan kedua ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengawasan administrasi publik tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendalian terhadap jalannya pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen strategis untuk menjamin legitimasi kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia, peningkatan kinerja, serta efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka negara hukum dan demokrasi.

9.3. Bentuk-Bentuk Pengawasan dalam Administrasi Pemerintahan

Phillipus M. Hadjon (Hadjon, 2008) menjelaskan bahwa dalam praktik administrasi pemerintahan terdapat berbagai bentuk pengawasan dan mekanisme kontrol yang saling melengkapi. Bentuk-bentuk pengawasan tersebut antara lain sebagai berikut:

Pertama, pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan pemerintahan dilaksanakan. Pengawasan ini bertujuan untuk menilai dan mengoreksi tindakan pemerintah yang telah terjadi, serta memastikan kesesuaiannya dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Kedua, pengawasan preventif, yakni pengawasan yang dilakukan sebelum tindakan pemerintahan dijalankan. Pengawasan ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum dengan memastikan bahwa rencana tindakan pemerintah telah memenuhi syarat dan prosedur hukum yang ditetapkan.

Ketiga, pengawasan positif, yaitu bentuk pengawasan yang bersifat pembinaan dan perbaikan administrasi pemerintahan. Pengawasan ini dilakukan melalui kegiatan penerangan atau penyuluhan, pemberian anjuran, peringatan, serta nasihat kepada aparatur pemerintahan agar menjalankan tugas sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Keempat, Kewajiban untuk Memberitahu, yaitu kewajiban pemerintah untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat

mengenai kebijakan atau tindakan administratif yang akan diambil. Mekanisme ini bertujuan untuk menjamin transparansi dan membuka ruang partisipasi publik.

Kelima, konsultasi dan perundingan, yang dilakukan sebelum pemerintah menetapkan suatu keputusan. Melalui konsultasi ini, pemerintah dapat menghimpun masukan, saran, dan pendapat dari pihak-pihak terkait guna menghasilkan kebijakan yang lebih akuntabel.

Keenam, hak bantahan administratif, yaitu hak masyarakat untuk mengajukan keberatan atau bantahan terhadap tindakan administratif pemerintah. Hak ini merupakan salah satu bentuk kontrol dari masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Ketujuh, pengawasan terhadap dinas-dinas pemerintah yang didekonsentrasikan, yaitu pengawasan atas pelaksanaan tugas dan kewenangan pemerintahan di tingkat daerah sebagai bagian dari kebijakan dekonsentrasi.

Kedelapan, pengawasan keuangan, yang mencakup pengawasan terhadap penggunaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk anggaran dan aset negara.

Kesembilan, pengawasan perencanaan, yaitu pengawasan terhadap perencanaan program dan kebijakan pemerintah agar selaras dengan tujuan pembangunan dan ketentuan hukum yang berlaku.

Kesepuluh, pengawasan terhadap pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat, yaitu pengawasan atas pengangkatan pejabat atau tenaga tertentu yang diperlukan dalam rangka kepentingan administrasi pemerintahan pusat.

Berdasarkan pandangan Phillipus M. Hadjon, pengawasan dalam administrasi pemerintahan tidak hanya berfungsi sebagai alat pengendalian, tetapi juga sebagai instrumen pembinaan, pencegahan, dan koreksi terhadap tindakan pemerintah. Melalui berbagai bentuk

pengawasan yang bersifat preventif, represif, administratif, dan partisipatif, pengawasan berperan penting dalam mewujudkan pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan taat hukum.

9.4. Prinsip-Prinsip Pengawasan dalam Administrasi Pemerintahan

Sistem pengawasan yang efektif merupakan instrumen utama untuk menjamin agar penyelenggaraan administrasi negara berjalan secara tertib, patuh hukum, dan sesuai dengan tujuan pemerintahan. Dalam konteks ini, pengawasan preventif dipandang sebagai bentuk pengawasan yang paling ideal karena berfungsi mencegah terjadinya penyimpangan sejak awal. Sementara itu, pengawasan represif baru akan memberikan manfaat yang optimal apabila dilakukan secara menyeluruh dan intensif, disertai laporan yang bersifat objektif serta analitis, dan disampaikan dalam waktu yang cepat sehingga memungkinkan adanya tindak lanjut yang efektif (Syapriillah, 2016).

Pada prinsipnya, tindakan pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu yang berkaitan dengan fakta-fakta suatu kasus (*facts of the case*) dan yang berkaitan dengan akibat hukum (*legal consequences*). Apabila fakta-fakta suatu kasus telah terpenuhi, maka konsekuensi hukum dapat timbul secara otomatis. Dalam konteks ini, suatu tindakan pemerintah disebut sebagai tindakan administratif apabila berhubungan langsung dengan fakta-fakta yang ada dalam suatu peristiwa konkret. Sebaliknya, apabila tindakan pemerintah berkaitan dengan penentuan atau pilihan atas konsekuensi hukum tertentu, maka tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai tindakan diskresi. Terhadap tindakan pemerintah, pengujian oleh lembaga yudikatif pada dasarnya hanya dapat dilakukan terhadap aspek kesesuaian dengan hukum (*control of legality* atau *rechtmäßigkeit*), dan bukan terhadap kesesuaian tujuan atau kebijaksanaan (*zweckmäßigkeit*) (Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan).

Pengawasan dalam administrasi pemerintahan mencakup berbagai aspek yang luas, antara lain pengawasan terhadap keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh pejabat administrasi pemerintahan, tindakan-tindakan faktual yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan, penggunaan sarana dan prasarana administrasi pemerintahan, serta pengelolaan dan penggunaan keuangan negara yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Selain itu, pengawasan juga dapat mencakup aspek-aspek lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan administrasi pemerintahan (Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan).

Pengawasan terhadap administrasi pemerintahan tersebut dapat dilakukan melalui berbagai mekanisme, baik melalui sistem internal administrasi pemerintahan, partisipasi masyarakat, maupun melalui sistem kelembagaan negara lainnya sesuai dengan prinsip negara hukum dan asas akuntabilitas publik.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengawasan dalam administrasi pemerintahan merupakan instrumen fundamental untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan yang taat hukum, tertib, dan akuntabel. Pengawasan preventif memiliki peran strategis dalam mencegah terjadinya penyimpangan sejak tahap perencanaan dan pengambilan keputusan, sementara pengawasan represif berfungsi sebagai mekanisme korektif yang efektif apabila dilaksanakan secara komprehensif, objektif, dan tepat waktu. Selain itu, pengawasan terhadap tindakan pemerintah harus berlandaskan pada pembedaan yang jelas antara tindakan administratif dan tindakan diskresi, dengan penekanan pada pengujian aspek legalitas oleh lembaga yudikatif. Ruang lingkup pengawasan yang mencakup keputusan, tindakan faktual, penggunaan sarana prasarana, serta pengelolaan keuangan negara menunjukkan bahwa pengawasan

merupakan sistem yang menyeluruh dan berlapis. Oleh karena itu, pengawasan yang dilakukan melalui mekanisme administratif, partisipasi masyarakat, dan kelembagaan negara merupakan prasyarat penting bagi terwujudnya prinsip negara hukum dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

Pengawasan dalam administrasi pemerintahan merupakan instrumen utama untuk memastikan bahwa seluruh proses administrasi publik dilaksanakan secara benar, efektif, efisien, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta prinsip good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik. Dalam kerangka hukum administrasi negara, pengawasan tidak hanya sekadar kontrol administratif, tetapi juga bagian dari mekanisme akuntabilitas publik, pencegahan penyalahgunaan kewenangan, serta pembinaan kinerja aparatur negara.

Berikut adalah prinsip-prinsip pengawasan yang harus dijadikan pedoman menyeluruh:

1. Objektivitas, Akurasi, dan Validitas Data

Pengawasan harus bersifat objektif, tidak memihak, dan berdasar pada fakta nyata. Proses pengawasan harus dapat menghimpun data yang benar dan sesuai dengan kenyataan di lapangan untuk menilai pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan, termasuk faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan tersebut (Wibowo, 2025).

2. Kepatuhan pada Hukum dan Kebijakan

Pengawasan harus berlandaskan pada ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pimpinan dan pedoman prosedur administrasi yang berlaku. Artinya setiap tindakan pemerintahan yang diawasi harus dibandingkan dengan standar hukum dan kebijakan sehingga pengawasan dapat menilai legalitas dan legitimasi setiap keputusan atau tindakan administratif (Wibowo, 2025).

3. Berpangkal Tolak dari Keputusan Pimpinan

Prinsip ini menekankan bahwa pengawasan harus dimulai dari kebijakan, keputusan, atau arahan pimpinan yang berlaku dalam organisasi pemerintahan. Dengan demikian, pengawasan tidak bisa berjalan tanpa acuan yang jelas dan tujuan yang telah dirumuskan oleh otoritas resmi. Ini memungkinkan pengukuran kesesuaian pelaksanaan terhadap apa yang telah ditetapkan pimpinan.

4. Preventif dan Represif

Pengawasan yang baik memiliki dua dimensi penting: Preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum tindakan atau keputusan diambil, bertujuan mencegah terjadinya penyimpangan. Represif, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah tindakan atau keputusan diambil, bertujuan untuk menilai, mengoreksi, atau mengorelasikan perbuatan yang sudah terjadi. Kedua dimensi ini saling melengkapi untuk memberikan kontrol yang utuh atas seluruh tahapan administrasi pemerintahan (Wibowo, 2025).

5. Kontinuitas dan Sistematis

Pengawasan harus bersifat berkelanjutan dan terstruktur, bukan dilakukan hanya dilakukan pada saat-saat tertentu atau sporadis. Pengawasan yang kontinu memungkinkan adanya deteksi dini terhadap potensi kesalahan atau penyimpangan sehingga perbaikan dapat dilakukan sedini mungkin.

6. Efisiensi dan Efektivitas

Proses pengawasan harus dirancang agar tidak menghambat pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan secara berlebihan namun tetap efektif dalam menghasilkan temuan pengawasan yang dapat digunakan sebagai rekomendasi perbaikan. Pengawasan yang efisien akan meminimalkan pemborosan waktu dan sumber daya.

7. Transparansi dan Akuntabilitas

Prinsip ini menuntut agar proses pengawasan dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Hasil pengawasan harus

tersedia dan dapat di akses secara wajar oleh pihak terkait atau masyarakat sebagai bentuk keterbukaan informasi dan akuntabilitas publik. Prinsip ini selaras dengan semangat good governance yang menekankan transparansi dalam setiap tahapan pemerintahan.

8. Partisipasi dan Keterlibatan Pemangku Kepentingan

Pengawasan tidak hanya dilakukan secara internal oleh organisasi pemerintahan, tetapi juga membuka ruang bagi partisipasi masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya. Partisipasi publik dalam pengawasan membantu meningkatkan legitimasi, menguatkan kontrol sosial, serta memperkaya hasil evaluasi dengan masukan dari berbagai perspektif (Rizki Yolanda, Een Endasari, 2025).

9. Profesionalisme dan Kompetensi Pengawas

Pengawasan harus dilaksanakan oleh individu atau lembaga yang memiliki kompetensi, integritas, serta kewenangan yang cukup. Profesionalisme pengawas merupakan kunci untuk menghasilkan temuan yang dapat dipercaya dan rekomendasi yang tepat, sehingga dapat meningkatkan kualitas administrasi pemerintahan.

10. Berorientasi pada Perbaikan dan Pembinaan

Pengawasan bukan semata untuk mencari kesalahan, tetapi harus menghasilkan rekomendasi yang konstruktif untuk perbaikan tata laksana pemerintahan di masa depan. Pengawasan harus berfungsi sebagai alat pembinaan yang membantu memperkuat proses administratif, bukan hanya korektif (Rizki Yolanda, Een Endasari, 2025).

Prinsip-prinsip pengawasan dalam administrasi pemerintahan merupakan pedoman normatif yang mendasari pelaksanaan fungsi pengawasan secara menyeluruh, efektif, dan akuntabel. Dengan menerapkan prinsip-prinsip seperti objektivitas, kepatuhan pada hukum, kontinuitas, transparansi, partisipasi publik, serta profesionalisme, pengawasan tidak hanya berperan sebagai alat kontrol administratif, tetapi juga sebagai instrumen preventif,

pembinaan kinerja, dan legitimasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penerapan prinsip-prinsip ini akan memperkuat akuntabilitas pemerintahan dan mendukung terwujudnya good governance yang bersih, responsif, dan berkeadilan.

Menurut Irfan Setiawan dan Ayu Widowati Johanes, Salah satu asas fundamental dalam pengawasan penyelenggaraan pemerintahan adalah akuntabilitas. Prinsip ini menuntut pemerintah untuk mempertanggungjawabkan setiap kebijakan dan tindakan yang diambil, sekaligus menyampaikan proses serta hasil pelaksanaannya kepada masyarakat. Pengawasan yang efektif harus mampu menjamin bahwa pelaksanaan tugas pemerintahan tidak hanya berjalan sesuai ketentuan, tetapi juga disertai keterbukaan dalam pelaporan dan komunikasi publik. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengawasan yang sistematis dan berlapis, mulai dari mekanisme audit internal hingga penyampaian laporan secara terbuka kepada publik. Akuntabilitas juga mengandung kewajiban pemerintah untuk melakukan koreksi atas kekeliruan serta menyelesaikan berbagai persoalan yang muncul selama implementasi kebijakan (Irfan Setiawan, 2024).

Selain akuntabilitas, transparansi merupakan prinsip esensial dalam pengawasan pemerintahan. Transparansi mengandung makna bahwa informasi mengenai pelaksanaan kebijakan dan pemanfaatan sumber daya publik harus tersedia, mudah di akses, serta dapat dipahami oleh masyarakat luas. Dengan keterbukaan informasi tersebut, masyarakat dan lembaga pengawas memperoleh kesempatan untuk menilai kinerja pemerintah secara langsung dan objektif. Transparansi juga berperan dalam meminimalkan terjadinya mal administrasi, karena potensi pelanggaran terhadap aturan dan prosedur dapat diketahui sejak dini. Dengan demikian, penerapan prinsip transparansi berkontribusi pada peningkatan kepercayaan

publik serta memperkuat legitimasi kebijakan yang dijalankan pemerintah.

Prinsip pencegahan menjadi aspek penting lainnya dalam sistem pengawasan pemerintahan. Fokus utama prinsip ini adalah upaya mengantisipasi serta menghindari kemungkinan terjadinya penyimpangan dan mal administrasi sebelum masalah tersebut benar-benar terjadi. Pencegahan dilakukan melalui penerapan prosedur kerja dan sistem pengendalian internal yang dirancang untuk mendeteksi potensi masalah sejak tahap awal. Bentuk konkret dari prinsip ini antara lain pelaksanaan audit secara berkala, pemantauan kinerja aparatur, serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia melalui pelatihan. Dengan sistem pencegahan yang berjalan efektif, praktik penyalahgunaan wewenang, korupsi, dan penyimpangan administratif dapat diminimalkan, sehingga kualitas serta integritas pelayanan publik semakin meningkat.

Selanjutnya, penilaian merupakan bagian integral dari pengawasan pemerintahan yang berorientasi pada evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan kebijakan dan program. Penilaian dilakukan untuk memastikan bahwa seluruh kegiatan pemerintahan mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta memenuhi standar kinerja yang telah dirumuskan. Proses ini melibatkan pengumpulan dan pengolahan data, analisis capaian, serta perbandingan antara hasil aktual dan target yang direncanakan. Melalui penilaian yang komprehensif, pengawasan dapat menghasilkan umpan balik yang konstruktif sebagai dasar perbaikan dan pengembangan kebijakan di masa mendatang. Selain itu, hasil penilaian juga menjadi landasan penting bagi pengambilan keputusan yang lebih rasional dan berbasis data.

Prinsip adaptabilitas mencerminkan sifat dinamis dari pengawasan pemerintahan. Mengingat perubahan kondisi politik, sosial, dan hukum yang berlangsung secara cepat, mekanisme

pengawasan harus bersifat fleksibel dan responsif terhadap berbagai perkembangan tersebut. Pengawasan dituntut untuk mampu menyesuaikan diri dengan perubahan regulasi, kemajuan teknologi, maupun meningkatnya tuntutan masyarakat. Kemampuan beradaptasi ini penting agar sistem pengawasan tetap relevan dan efektif dalam menghadapi tantangan baru yang muncul seiring dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan.

Di samping itu, partisipasi masyarakat juga memiliki peran strategis dalam pengawasan pemerintahan. Partisipasi ini diwujudkan melalui keterlibatan aktif warga negara dalam proses pengawasan, baik melalui mekanisme formal seperti pengaduan publik, konsultasi, dan survei kepuasan, maupun melalui saluran informal. Keterlibatan masyarakat mendorong terciptanya sistem pengawasan yang lebih inklusif dan representatif, sekaligus memperkuat relasi antara pemerintah dan warga negara. Dengan membuka ruang partisipasi publik, pengawasan dapat memperoleh sudut pandang yang lebih luas mengenai kinerja pemerintah serta aspirasi dan kebutuhan masyarakat (Irfan Setiawan, 2024).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengawasan pemerintahan merupakan instrumen penting dalam menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, bersih, dan berorientasi pada kepentingan publik. Prinsip akuntabilitas menegaskan kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan setiap kebijakan dan tindakan yang diambil secara transparan kepada masyarakat. Transparansi selanjutnya memperkuat fungsi pengawasan dengan membuka akses informasi publik sehingga memungkinkan kontrol sosial dan mencegah terjadinya maladministrasi.

Selain itu, prinsip pencegahan berperan dalam mengantisipasi berbagai potensi penyimpangan melalui sistem pengendalian internal yang terstruktur, sedangkan prinsip penilaian memastikan bahwa

pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah berjalan sesuai dengan tujuan dan standar kinerja yang telah ditetapkan. Kemampuan adaptasi dalam pengawasan merupakan hal penting agar mekanisme pengawasan tetap relevan dan responsif terhadap dinamika perubahan sosial, politik, dan hukum. Partisipasi masyarakat melengkapi keseluruhan prinsip tersebut dengan menghadirkan keterlibatan publik sebagai bagian dari kontrol demokratis terhadap kinerja pemerintah. Dengan demikian, penerapan prinsip-prinsip pengawasan secara terpadu akan mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), berintegritas, dan berkeadilan.

Terhadap tindakan pejabat pemerintahan atau aparatur penyelenggara pelayanan publik yang tergolong sebagai bentuk mal administrasi, pengawasan internal memiliki peran penting untuk memastikan terselenggaranya pelayanan publik yang sesuai dengan ketentuan hukum dan prinsip tata kelola yang baik. Pengawasan internal ini dilaksanakan oleh pimpinan dalam lingkungan instansi pemerintahan melalui aparat pengawasan intern, seperti inspektorat, yang bertugas melakukan pengendalian dan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas aparatur.

Mengacu pada pandangan George R. Terry, model pengawasan yang efektif setidaknya mencakup beberapa aspek utama. Pertama, pengawasan diarahkan untuk menjamin tercapainya tujuan organisasi secara optimal sebagai kepentingan bersama. Kedua, pengawasan bertujuan untuk memastikan pemanfaatan sumber daya baik dana, tenaga, material, maupun waktu dilakukan secara efisien dan hemat. Ketiga, pelaksanaan pekerjaan diukur melalui proses penilaian yang dapat dilakukan dengan berbagai cara, seperti penyampaian laporan secara lisan maupun tertulis, serta melalui inspeksi langsung di lapangan. Keempat, hasil pengawasan yang telah dilakukan dibandingkan dengan kondisi faktual di lapangan guna

mengidentifikasi adanya kesenjangan atau penyimpangan, yang selanjutnya dijadikan dasar untuk melakukan koreksi dan evaluasi. Kelima, hasil evaluasi tersebut ialah landasan dalam menentukan langkah perbaikan, baik terhadap aspek-aspek yang bersifat mendesak maupun bagian-bagian yang masih dapat ditunda perbaikannya (Asyikin, 2020).

Selain pengawasan internal, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan juga dilakukan melalui mekanisme pengawasan eksternal. Pengawasan eksternal ini melibatkan peran masyarakat, Ombudsman Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai representasi rakyat dalam sistem demokrasi. Di samping itu, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) memiliki fungsi strategis dalam mengawasi tindakan pejabat pemerintahan, khususnya terhadap perbuatan mal administrasi yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat, melalui mekanisme pengujian keabsahan keputusan dan tindakan administrasi pemerintahan.

Menurut Syahrul Ibad, Ketentuan dalam Pasal 4 ayat (4) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan menegaskan bahwa pengawasan fungsional merupakan salah satu instrumen utama dalam sistem pengawasan pemerintahan. Pengawasan fungsional dimaksudkan sebagai bentuk pengawasan yang dilaksanakan secara profesional dan berkesinambungan oleh aparat pengawasan yang secara khusus dibentuk untuk menjalankan fungsi pengendalian intern pemerintah. Keberadaan pengawasan fungsional ini bertujuan untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, serta prinsip efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas (Ibad, 2021).

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) berperan sebagai aparat pengawasan intern pemerintah di tingkat nasional. BPKP memiliki fungsi strategis dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara, pelaksanaan program pembangunan, serta penilaian atas efektivitas sistem pengendalian intern pemerintah. Dalam konteks hukum administrasi, peran BPKP penting untuk mencegah terjadinya penyimpangan administratif yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara dan merugikan kepentingan publik.

Selanjutnya, Inspektorat Jenderal pada kementerian, aparat pengawas pada lembaga pemerintah non-kementerian, serta aparat pengawas pada instansi pemerintah lainnya menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan internal masing-masing. Pengawasan ini bersifat melekat dan hierarkis, yang diarahkan untuk memastikan bahwa setiap unit kerja melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan kebijakan pimpinan, standar operasional prosedur, serta ketentuan hukum yang berlaku. Melalui mekanisme ini, penyimpangan administrasi dapat dideteksi sejak dini dan segera dilakukan tindakan korektif (Ibad, 2021).

Di tingkat daerah, Inspektorat Wilayah Provinsi memiliki peran penting dalam melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi. Pengawasan ini mencakup kegiatan rutin pemerintahan maupun pelaksanaan pembangunan daerah, dengan tujuan menjamin terlaksananya otonomi daerah secara bertanggung jawab dan sesuai dengan prinsip negara hukum. Inspektorat Provinsi juga berfungsi sebagai penghubung antara kebijakan pengawasan nasional dan implementasinya di daerah.

Sementara itu, Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kota bertugas mengawasi jalannya pemerintahan daerah kabupaten/kota, termasuk pemerintahan desa dan kelurahan. Pengawasan ini sangat strategis

karena berhubungan langsung dengan pelayanan publik di tingkat paling dekat dengan masyarakat. Melalui pengawasan yang efektif, inspektorat kabupaten/kota diharapkan mampu mencegah terjadinya maladministrasi, penyalahgunaan wewenang, serta pelanggaran prosedur administrasi yang dapat merugikan masyarakat.

Secara keseluruhan, pengaturan mengenai aparat pengawasan fungsional dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 menunjukkan bahwa sistem pengawasan pemerintahan di Indonesia dirancang secara berjenjang dan terintegrasi, mulai dari tingkat pusat hingga daerah. Sistem ini mencerminkan upaya negara untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, tertib, dan bertanggung jawab, sekaligus memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dari tindakan administrasi pemerintahan yang menyimpang.

9.5. Pengawasan sebagai Mekanisme *Checks and Balances*

Dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berlandaskan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*), pengawasan administrasi publik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari mekanisme *checks and balances*. Prinsip *checks and balances* dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan pada satu cabang kekuasaan negara, khususnya kekuasaan eksekutif, serta menjamin adanya saling pengendalian antar lembaga negara agar kekuasaan tidak disalahgunakan. Melalui mekanisme ini, setiap penggunaan kewenangan pemerintahan dibatasi, diawasi, dan diarahkan agar tetap berada dalam koridor hukum dan kepentingan umum.

Pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif menjadi sangat penting mengingat dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, cabang kekuasaan inilah yang paling intensif berinteraksi langsung dengan warga negara melalui berbagai keputusan dan tindakan

administrasi. Oleh karena itu, untuk menjaga agar kekuasaan eksekutif tidak bertindak sewenang-wenang, sistem pengawasan dirancang melalui berbagai saluran, baik pengawasan internal maupun pengawasan eksternal.

Pengawasan internal dilaksanakan oleh organ pemerintahan itu sendiri melalui mekanisme hierarkis serta keberadaan aparat pengawasan intern pemerintah. Pengawasan ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap unit kerja dan pejabat administrasi melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan kebijakan, rencana, dan ketentuan yang telah ditetapkan oleh pimpinan. Pengawasan internal juga berfungsi sebagai sarana pembinaan dan pengendalian dini guna mencegah terjadinya penyimpangan administratif sejak tahap perencanaan dan pelaksanaan.

Sementara itu, pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga-lembaga di luar struktur eksekutif, seperti lembaga independen, lembaga perwakilan rakyat, serta lembaga peradilan. Lembaga perwakilan rakyat menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan, terutama dalam kaitannya dengan pelaksanaan kebijakan publik dan penggunaan anggaran negara. Di samping itu, lembaga pengawas independen berperan sebagai penyeimbang yang relatif bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, sehingga mampu memberikan penilaian yang lebih objektif terhadap praktik administrasi pemerintahan.

Dalam konteks hukum administrasi negara, keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan manifestasi yang sangat penting dari mekanisme *checks and balances*. PTUN berfungsi sebagai lembaga yudisial yang berwenang menguji keabsahan keputusan dan tindakan administrasi pemerintahan, baik dari aspek kewenangan, prosedur, maupun substansi. Melalui mekanisme peradilan ini, warga negara diberikan sarana hukum untuk menuntut perlindungan atas hak-haknya apabila dirugikan oleh tindakan

administrasi pemerintah yang tidak sah atau melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dengan demikian, pengawasan administrasi publik sebagai mekanisme *checks and balances* tidak hanya bertujuan menjaga keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan hukum bagi warga negara serta penjamin terselenggaranya pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan taat hukum.

9.6. Lembaga Pengawasan Administrasi Publik

Pengawasan administrasi publik dilaksanakan oleh berbagai lembaga yang memiliki kewenangan dan fungsi berbeda-beda, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Keberadaan beragam lembaga pengawasan ini menunjukkan bahwa sistem pengawasan pemerintahan dirancang secara berlapis (*multi-layered oversight*) untuk menjamin akuntabilitas, mencegah penyalahgunaan wewenang, serta melindungi hak-hak warga masyarakat.

1. Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP)

Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) merupakan unsur pengawasan internal dalam lingkungan pemerintahan yang bertugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah. APIP meliputi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal kementerian, Inspektorat lembaga pemerintah non kementerian, serta Inspektorat daerah. Pengawasan yang dijalankan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), menggunakan berbagai metode seperti audit, reviu, evaluasi, dan pemantauan. APIP terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal, unit pengawasan di kementerian/lembaga, serta Inspektorat di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. BPKP memiliki peran khusus dalam mengawasi kegiatan lintas sektoral, keuangannegara, serta tugas-

tugas khusus dari Presiden, dan bekerja sama dengan Kementerian Keuangan dalam pelaksanaannya (Vianka et al., 2025).

Dalam konteks hukum administrasi, APIP berperan penting sebagai instrumen pencegahan (*preventive control*) terhadap terjadinya mal administrasi dan penyalahgunaan wewenang, sekaligus sebagai sarana pembinaan agar aparatur pemerintah bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

2. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Sumber kewenangan yang dimiliki oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berangkat dari filosofi pembentukannya, yaitu kebutuhan negara akan suatu lembaga yang independen, kuat, dan terpercaya untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara.

Menurut Nawang Xalma Kaldera, dalam menjalankan fungsinya, BPK melaksanakan bentuk pengawasan yang bersifat represif, yakni pemeriksaan yang dilakukan setelah suatu kegiatan atau pekerjaan dilaksanakan. Pemeriksaan tersebut bertujuan untuk menilai apakah pengelolaan keuangan negara telah dilakukan sesuai dengan prosedur yang berlaku, dilaksanakan secara efisien, serta mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pengawasan ini dilakukan oleh lembaga eksternal yang berada di luar struktur lembaga atau instansi yang diperiksa (Nawang Xalma Kaldera, Muthi Aulia, 2020).

Pemeriksaan yang dilaksanakan oleh BPK menghasilkan produk hukum dan administratif berupa Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dan Opini BPK. Hasil pemeriksaan tersebut kemudian disampaikan kepada lembaga atau instansi terkait untuk ditindaklanjuti sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, BPK

berfungsi sebagai instrumen pendeteksi terhadap berbagai kelemahan dalam sistem pengelolaan keuangan negara, termasuk adanya kelalaian administratif maupun indikasi perbuatan melawan hukum.

Selain itu, BPK juga berperan strategis dalam mendorong tumbuhnya kesadaran dan komitmen seluruh penyelenggara negara agar senantiasa menjunjung tinggi integritas, akuntabilitas, dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara. Dengan demikian, peran BPK tidak hanya terbatas pada fungsi pemeriksaan, tetapi juga sebagai pendorong terwujudnya tata kelola keuangan negara yang baik dan bertanggung jawab.

Meskipun fokus utama BPK adalah pemeriksaan keuangan, hasil pemeriksaan BPK seringkali memiliki implikasi langsung terhadap aspek administrasi pemerintahan, terutama dalam hal akuntabilitas, efisiensi, dan kepatuhan terhadap hukum. Temuan BPK dapat adalah dasar bagi lembaga lain untuk melakukan pengawasan lanjutan, termasuk penegakan hukum administrasi maupun pidana.

3. Ombudsman Republik Indonesia

Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang bersifat independen dan berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Ombudsman berfokus pada pencegahan dan penanganan mal administrasi, seperti penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, dan tindakan tidak patut lainnya (Yanti et al., 2026). Dalam perspektif hukum administrasi, Ombudsman berperan sebagai pengawas eksternal yang menjembatani kepentingan masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan, sekaligus memperkuat perlindungan hukum bagi warga negara.

Menurut Nurfaika Ishak, Ombudsman merupakan lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik yang berperan penting dalam mendukung terwujudnya *good governance*. Dalam menjalankan fungsinya, Ombudsman menerima dan menindaklanjuti

laporan atau pengaduan dari setiap warga negara Indonesia maupun penduduk terkait dugaan mal administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan. Mekanisme pengaduan tersebut sebagai sarana utama bagi masyarakat untuk berpartisipasi langsung dalam pengawasan pelayanan publik.

Secara yuridis, kedudukan Ombudsman diperkuat dengan ditetapkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia pada tanggal 17 Oktober 2008. Dengan berlakunya undang-undang tersebut, Komisi Ombudsman Nasional mengalami perubahan status menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Perubahan nomenklatur ini menandai transformasi Ombudsman dari komisi negara yang bersifat sementara menjadi lembaga negara yang bersifat permanen, sejajar dengan lembaga negara lainnya.

Sebagai lembaga negara yang permanen, Ombudsman Republik Indonesia menjalankan tugas dan wewenangnya secara mandiri dan independen, serta bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Independensi tersebut ialah prasyarat penting agar Ombudsman dapat menjalankan fungsi pengawasan secara objektif dan efektif terhadap penyelenggara pelayanan publik.

Selanjutnya, peran Ombudsman semakin diperluas dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-undang ini memberikan kewenangan tambahan kepada Ombudsman, antara lain dalam bentuk pelaksanaan adjudikasi khusus terhadap sengketa pelayanan publik (Nurfaikalshak, 2022). Kewenangan ini memperkuat posisi Ombudsman tidak hanya sebagai lembaga pengawas, tetapi juga sebagai instrumen penyelesaian sengketa administratif dalam bidang pelayanan publik.

4. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR/DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di tingkat pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat daerah menjalankan

fungsi pengawasan terhadap pemerintah sebagai bagian dari mekanisme *checks and balances*. Fungsi pengawasan ini dilaksanakan melalui hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, serta melalui pembahasan anggaran dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam konteks administrasi publik, pengawasan legislatif bertujuan memastikan bahwa kebijakan dan tindakan pemerintah selaras dengan kepentingan rakyat dan ketentuan hukum yang berlaku.

Menurut Putu Eva Ditayani Antari, DPR memiliki 3 (tiga) fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi *budgeting* (penganggaran), dan fungsi pengawasan. Pelaksanaan kewenangan DPR atas ketiga fungsi tersebut bukan merupakan produk amandemen UUD NRI 1945 melainkan telah ada sebelumnya yang dijabarkan sebagai berikut (Antari, 2020):

- a. Fungsi legislatif, untuk membentuk memberikan persetujuan atas UU yang dibentuk Presiden (Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945);
- b. Fungsi anggaran yaitu memberikan persetujuan atas anggaran pendapatan dan belanja yang diusulkan pemerintah (Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945); dan
- c. Fungsi pengawasan dalam hal memberikan persetujuan kepada Presiden atas pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 UUD NRI 1945).

1. Peran Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Peradilan Tata Usaha Negara salah satu fungsinya ialah sebagai pengawas dari pemerintah atas dasar bentuk peradilannya dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keselarasan untuk warga negara. Pengawasan merupakan bentuk fungsi manajemen setelah adanya rangkaian rencana, pengorganisasian, dan arahan, yang sangat diperlukan dalam peradilan.

Sebab jika tidak ada pengawasan yang baik akan mengakibatkan lambatnya pencapaian tujuan yang telah dirancangkan. Pengawasan

yang dilakukan oleh Peradilan Tata Usaha Negara ialah dengan menguji legalitas yaitu terkait proses berperkara, wewenang, penerapan dan pelaksanaan putusan hukum tetap. Hal ini bertujuan agar tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan sehingga memberikan sebuah keputusan yang dapat merugikan warga negara. Dengan begitu antara pejabat negara atau pemerintah dengan warga negara bisa bersinambung, seimbang, dan berkinerja dengan baik (Ananda, 2022).

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) memiliki peran strategis dalam mengawasi tindakan administrasi pemerintahan melalui mekanisme pengujian keabsahan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan. PTUN berfungsi sebagai sarana kontrol yudisial (judicial control) terhadap kekuasaan eksekutif, khususnya untuk melindungi hak-hak warga negara dari tindakan administrasi yang melanggar hukum atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.

2. Peran Masyarakat dan Media

Masyarakat sipil memiliki peran strategis dalam pengawasan publik terhadap birokrasi pemerintahan. Peran tersebut dapat dijalankan melalui berbagai mekanisme pengawasan yang dalam praktiknya telah menunjukkan manfaat nyata bagi peningkatan akuntabilitas dan kualitas tata kelola pemerintahan.

Pertama, masyarakat sipil berperan dalam memantau dan menganalisis kebijakan publik yang dirumuskan oleh pemerintah. Kegiatan ini bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan sejalan dengan kebutuhan masyarakat serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peran tersebut mencerminkan keterlibatan aktif masyarakat sipil dalam mengawasi proses perumusan kebijakan publik, sekaligus mendorong terwujudnya prinsip akuntabilitas, transparansi, dan responsivitas pemerintah terhadap aspirasi warga negara (Haning, 2018).

Kedua, masyarakat sipil dapat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan penggunaan dana publik melalui pemantauan anggaran. Pengawasan ini bertujuan untuk memastikan bahwa penggunaan anggaran negara dilaksanakan secara efisien dan efektif. Keterlibatan masyarakat sipil dalam pengawasan keuangan publik menunjukkan kontribusi penting dalam menjaga transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara.

Ketiga, masyarakat sipil juga berperan dalam menginvestigasi dugaan praktik korupsi yang telah terjadi dalam birokrasi pemerintahan serta melaporkan temuan-temuan yang ada tersebut kepada lembaga yang berwenang. Peran ini mencerminkan partisipasi aktif masyarakat sipil dalam menjaga integritas penyelenggaraan pemerintahan dan memberikan kontribusi signifikan dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (Asmarani, 2023).

Keempat, masyarakat sipil dapat melakukan advokasi terhadap reformasi birokrasi dan mendorong lahirnya kebijakan publik yang lebih transparan dan akuntabel. Kegiatan advokasi ini menunjukkan keterlibatan masyarakat sipil dalam proses demokratisasi dan penguatan tata kelola pemerintahan, serta sebagai bentuk tekanan positif kepada pemerintah agar terus melakukan perbaikan sistem administrasi pemerintahan demi kepentingan publik secara luas (Haning, 2018).

Masyarakat dan media massa juga memiliki peran penting dalam pengawasan administrasi publik. Partisipasi masyarakat dapat diwujudkan melalui pengaduan, kritik, pemantauan kebijakan, serta keterlibatan dalam banyak forum publik. Media berfungsi sebagai sarana kontrol sosial dengan menyampaikan informasi, mengungkap penyimpangan, dan membentuk opini publik (Dhiya FahriyyahMaritza, 2024). Dalam negara demokratis, pengawasan oleh masyarakat dan

media memperkuat transparansi serta mendorong pemerintah untuk bertindak lebih akuntabel.

9.7. Mekanisme dan Prosedur Pengawasan Administrasi Publik

Pengawasan administrasi publik dilaksanakan melalui mekanisme dan prosedur tertentu agar dapat berjalan secara sistematis, objektif, dan efektif. Mekanisme ini mencakup tahapan pengawasan, prosedur pelaksanaan, hingga tindak lanjut atas hasil pengawasan.

1. Tahapan Pengawasan Administrasi

Secara umum, pengawasan administrasi dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu perencanaan pengawasan, pelaksanaan pengawasan, pelaporan hasil pengawasan, dan tindak lanjut. Tahapan ini bertujuan memastikan bahwa pengawasan tidak bersifat sporadis, melainkan terencana dan berkelanjutan.

2. Prosedur Pengawasan Internal

Prosedur pengawasan internal dilaksanakan oleh APIP melalui kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya. Prosedur ini biasanya didasarkan pada standar pengawasan intern pemerintah dan diarahkan untuk mendeteksi serta mencegah terjadinya penyimpangan sejak dini.

3. Prosedur Pengawasan Eksternal

Pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga di luar struktur eksekutif, seperti BPK, Ombudsman, DPR/DPRD, serta peradilan. Prosedur pengawasan eksternal umumnya bersifat evaluatif dan korektif, dengan tujuan memberikan penilaian independen terhadap kinerja dan tindakan pemerintah.

4. Tindak Lanjut Hasil Pengawasan

Hasil pengawasan harus ditindaklanjuti secara serius oleh pejabat atau instansi yang diawasi. Tindak lanjut ini dapat berupa perbaikan administrasi, perubahan kebijakan, pemberian sanksi, atau

rekomendasi untuk proses hukum lebih lanjut. Tanpa tindak lanjut yang efektif, pengawasan kehilangan makna substantifnya.

5. Sanksi Administratif sebagai Instrumen Pengawasan

Sanksi administratif merupakan salah satu instrumen penting dalam pengawasan administrasi publik. Sanksi ini dapat berupa teguran, peringatan, penundaan hak, pencabutan izin, hingga pemberhentian dari jabatan. Penerapan sanksi administratif bertujuan memberikan efek jera, memperbaiki perilaku aparatur, serta menjaga tertib administrasi pemerintahan sesuai dengan prinsip negara hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Ananda, L. (2022). Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Berperan Mengontrol Administrasi Pemerintah. *Jurnal Ilmu Hukum Reusam*, 10(2), 179–199.
- Antari, P. E. D. (2020). Mplementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyatdalamupaya Memperkuat Sistem Presidensial Di Indonesia. *REFLEKSI HUKUM Jurnal Ilmu Hukum*, 4(2).
- Asmarani, A. (2023). *Analisis akuntabilitas birokrasi pemerintahan: studi kasus dalam meningkatkan efektivitas layanan publik. Open Schience Framework (OSF)*.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal Undang-Undang*. Rajawali Pers.
- Asyikin, N. (2020). Pengawasan Publik terhadap Pejabat Publik yang Melakukan Tindakan Korupsi : Perspektif Hukum Administrasi. *Wawasan Yuridika*, 4(1), 80–102.
- Dhiya FahriyyahMaritza, T. (2024). Peranan Masyarakat Sipil dalam Peningkatan Akuntabilitas Birokrasi Melalui Pengawasan Publik yang Akti. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, 14(1), 71–84.
- Djaenuri, A. (1995). *Manajemen Pelayanan Umum*. IIP Press.
- Hadjon, P. M. (2008). *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Gadjah Mada University Press.
- Haning, M. T. (2018). Reformasi Birokrasi di Indonesia: Tinjauan Dari Perspektif Administrasi Publik. *JAKPP Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik*, 4(1), 25–37.
- Ibad, S. (2021). Hukum Administrasi Negara Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik. *HUKMY Jurnal Hukum*, 1(1), 55–72.
- Irfan Setiawan, A. W. J. (2024). *Pengawasan Pemerintahan dalam Ulasan Teori Dan Praktek*. CV. Rtujuh Media Printing.
- Limpo, S. Y. (n.d.). *Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Bersih dan*

Berwibawa Melalui Penerapan Pengawasan Hukum yang Konsisten (1st ed.). Litera.

- Nawang Xalma Kaldera, Muthi Aulia, H. A. F. (2020). *Peran Bpk Sebagai Lembaga Pengawas Eksternal Pengelolaan Keuangan Negara*. 1(2).
- Ndraha, T. (1984). *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*,. PT. Bina Aksara.
- Nurfaikalshak. (2022). Efektivitas Pengawasan Pelayanan Publik Oleh Ombudsman Republik Indonesia. *MulawarmanLawReview*, 7(1), 71–87.
- Rachman, A. A. (2001). *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan*. CV. Haji Mas Agung.
- Rahmawati Sururama, R. A. (2020). *Pengawasan Pemerintahan*. Cendekia Press.
- Rizki Yolanda, Een Endasari, M. (2025). Peran Good Governance dalam Hukum Administrasi Negara: A Systematic Literature Review. *Jurnal TripantangFakultas Hukum Universitas Tamansiswa Palembang*, 11(2), 67–85.
- Syapriallah, A. (2016). Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan. *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, 1(1).
- Vianka, T. P., Wati, L. R., Adzkia, N., & Susanti, P. (2025). Pengawasan Internal terhadap Tindakan Koruptif Pejabat Pemerintahan Daerah oleh Aparatur Pengawasan Intern Pemerintahan (Studi Kasus Pemerasan Kepala Dinas Provinsi Bengkulu). *Indonesian Journal of Law and Justice*, 2(4), 1–12.
- W.J.S., P. (1976). *Kamus Umum Bahasa Indonesia*,. PN Balai Pustaka.
- White, L. D. (1955). *Introduction to The Study of Public Administration*. MacMillan.
- Wibowo, A. (2025). *Hukum Administrasi Publik*. Yayasan Prima Agus Teknik.

Yanti, D. R., Agustina, A., Defna, S., & Sari, N. (2026). Pengawasan Ombudsman Terhadap Maladministrasi Pelayanan Publik. *Jurnal Mahasiwa Ilmu Administrasi Publik (JMIAP)*, 3, 1–19.

HUKUM ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh: Hasjad, S.Sos., M.H.

10.1. Pendahuluan

Hukum administrasi dan kebijakan publik merupakan dua bidang yang saling berkaitan erat dalam penyelenggaraan pemerintahan modern. Kebijakan publik merupakan instrumen utama pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara dan memenuhi kebutuhan masyarakat, sedangkan hukum administrasi berfungsi sebagai kerangka normatif yang mengatur kewenangan, prosedur, serta batasan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan tersebut. Keterkaitan ini menempatkan hukum administrasi tidak hanya sebagai alat pengendali kekuasaan, tetapi juga sebagai sarana untuk menjamin kebijakan publik berjalan secara sah, adil, dan akuntabel.

Dalam praktik pemerintahan, kebijakan publik diwujudkan melalui berbagai bentuk tindakan dan keputusan administrasi, seperti peraturan, perizinan, penetapan program, serta pelayanan publik. Setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah mengandung implikasi hukum karena berpotensi memengaruhi hak dan kewajiban warga

negara. Oleh karena itu, hukum administrasi hadir untuk memastikan bahwa kebijakan publik disusun dan dilaksanakan berdasarkan asas legalitas, kepastian hukum, serta prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Tanpa landasan hukum administrasi yang kuat, kebijakan publik berisiko melahirkan tindakan sewenang-wenang dan mengabaikan perlindungan hak-hak masyarakat.

Hukum administrasi berperan penting dalam mengatur hubungan antara negara dan warga negara dalam konteks kebijakan publik. Melalui ketentuan mengenai kewenangan, prosedur, dan mekanisme pengawasan, hukum administrasi menetapkan batas-batas yang harus dipatuhi oleh aparatur pemerintahan. Asas-asas umum pemerintahan yang baik, seperti keterbukaan, kecermatan, dan akuntabilitas, menjadi pedoman bagi pemerintah dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan publik. Dengan demikian, hukum administrasi berfungsi sebagai instrumen preventif untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan sekaligus sebagai sarana korektif melalui mekanisme keberatan administratif dan peradilan tata usaha negara.

Di sisi lain, kebijakan publik juga memengaruhi perkembangan hukum administrasi. Dinamika sosial, ekonomi, dan politik mendorong pemerintah untuk mengambil kebijakan yang adaptif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Kondisi ini menuntut hukum administrasi untuk tidak bersifat kaku, melainkan mampu mengakomodasi penggunaan diskresi oleh pemerintah. Diskresi menjadi penting dalam situasi tertentu ketika peraturan perundang-undangan belum mengatur secara rinci suatu persoalan. Namun, penggunaan diskresi tetap harus berada dalam koridor hukum administrasi agar tidak bertentangan dengan prinsip legalitas dan kepentingan umum.

Dalam konteks pemerintahan daerah, hubungan antara hukum administrasi dan kebijakan publik menjadi semakin kompleks seiring

dengan pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan luas dalam merumuskan kebijakan sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokal. Kewenangan tersebut harus diimbangi dengan kepatuhan terhadap norma hukum administrasi agar kebijakan daerah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak merugikan masyarakat. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif mengenai hukum administrasi dan kebijakan publik menjadi penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, responsif, dan berkeadilan.

10.2. Negara Hukum, Pemerintahan, dan Administrasi Publik

Konsep negara hukum merupakan fondasi utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan berpemerintahan. Dalam negara hukum (*rechtsstaat* atau *rule of law*), seluruh aktivitas negara, termasuk penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik, harus didasarkan pada hukum. Prinsip ini menegaskan bahwa kekuasaan negara tidak dijalankan secara sewenang-wenang, melainkan dibatasi dan diarahkan oleh norma hukum demi menjamin perlindungan hak asasi manusia dan terciptanya keadilan sosial. Di Indonesia, prinsip negara hukum ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.

Dalam konteks negara hukum, pemerintahan memiliki peran sentral sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif yang bertugas menjalankan undang-undang dan kebijakan publik. Pemerintahan tidak hanya dipahami sebagai struktur kelembagaan, tetapi juga sebagai rangkaian aktivitas yang mencakup perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, serta penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar kewenangan yang jelas dan dilakukan sesuai dengan prosedur yang

ditetapkan oleh hukum. Asas legalitas menjadi prinsip utama yang mengikat penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya.

Administrasi publik merupakan wujud operasional dari pemerintahan dalam negara hukum. Administrasi publik mencakup seluruh aktivitas birokrasi negara dalam melaksanakan kebijakan publik dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam negara hukum, administrasi publik tidak hanya dituntut untuk efektif dan efisien, tetapi juga harus menjunjung tinggi prinsip akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum. Aparatur administrasi publik bertindak sebagai pelayan masyarakat (*public servant*), bukan semata-mata sebagai pemegang kekuasaan, sehingga orientasi pelayanan publik menjadi indikator penting kualitas pemerintahan.

Hubungan antara negara hukum, pemerintahan, dan administrasi publik bersifat saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. Negara hukum memberikan kerangka normatif dan batasan bagi pemerintahan, sementara pemerintahan menjalankan fungsi negara melalui mekanisme administrasi publik. Administrasi publik menjadi ruang interaksi langsung antara negara dan warga negara, sehingga di sinilah prinsip negara hukum diuji dalam praktik. Keputusan administratif, perizinan, kebijakan pelayanan, dan tindakan faktual pemerintah merupakan bentuk konkret penerapan hukum dalam kehidupan sehari-hari masyarakat.

Dalam praktiknya, penyelenggaraan administrasi publik dihadapkan pada tantangan dinamika sosial dan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Untuk menjawab tantangan tersebut, pemerintah sering kali diberikan ruang diskresi dalam pengambilan keputusan. Namun, dalam negara hukum, penggunaan diskresi harus tetap berada dalam koridor hukum dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Pengawasan administratif dan yudisial

menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa diskresi tidak disalahgunakan dan tetap sejalan dengan kepentingan umum.

Dengan demikian, negara hukum, pemerintahan, dan administrasi publik membentuk satu kesatuan sistem yang bertujuan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, adil, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Konsistensi penerapan prinsip negara hukum dalam pemerintahan dan administrasi publik menjadi prasyarat utama bagi terciptanya kepercayaan publik dan keberlanjutan pembangunan nasional.

10.3. Sumber Hukum Administrasi dan Hierarki Norma

Hukum administrasi merupakan cabang hukum publik yang mengatur hubungan antara negara dan warga negara dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan. Untuk menjamin tertib penyelenggaraan pemerintahan serta perlindungan hukum bagi masyarakat, hukum administrasi bertumpu pada berbagai sumber hukum yang tersusun secara sistematis dalam suatu hierarki norma. Pemahaman terhadap sumber hukum administrasi dan hierarki norma menjadi penting karena menentukan keabsahan kewenangan, tindakan, dan keputusan administrasi pemerintahan.

Sumber hukum administrasi secara umum dapat dibedakan menjadi sumber hukum tertulis dan tidak tertulis. Sumber hukum tertulis meliputi peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, peraturan perundang-undangan merupakan sumber utama hukum administrasi karena memberikan dasar legalitas bagi setiap tindakan pemerintah. Sumber hukum tertulis tersebut mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, hingga peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Selain peraturan perundang-undangan, hukum administrasi juga bersumber dari hukum tidak tertulis, seperti asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), kebiasaan administrasi, dan yurisprudensi. AUPB berfungsi sebagai pedoman etis dan normatif bagi aparatur pemerintahan dalam menggunakan kewenangannya, terutama dalam hal peraturan perundang-undangan belum mengatur secara rinci. Yurisprudensi, khususnya putusan peradilan tata usaha negara, berperan penting dalam menafsirkan dan mengembangkan norma hukum administrasi melalui penerapan asas keadilan dan kepastian hukum dalam kasus konkret.

Hierarki norma hukum administrasi mengikuti sistem peraturan perundang-undangan nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hierarki tersebut, Undang-Undang Dasar 1945 menempati posisi tertinggi sebagai sumber hukum dasar yang menjadi landasan bagi seluruh peraturan di bawahnya. Di bawah UUD 1945 terdapat undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, yang kemudian diikuti oleh peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Pada tingkat daerah, terdapat peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai instrumen hukum untuk mengatur urusan pemerintahan daerah sesuai dengan kewenangannya.

Hierarki norma ini memiliki implikasi penting dalam hukum administrasi, terutama terkait asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang menyatakan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, setiap kebijakan dan keputusan administrasi harus bersumber dan selaras dengan norma hukum yang lebih tinggi. Pelanggaran terhadap hierarki norma dapat menyebabkan suatu keputusan administrasi dinyatakan tidak sah atau batal demi hukum.

Dalam praktik pemerintahan, keberadaan berbagai sumber hukum dan hierarki norma juga berfungsi sebagai instrumen

pengendalian kekuasaan. Aparatur pemerintahan diwajibkan untuk memahami dan mematuhi batas kewenangan yang ditetapkan oleh hukum. Sementara itu, masyarakat memiliki dasar hukum untuk menilai dan menguji keabsahan tindakan pemerintah melalui mekanisme keberatan administratif atau peradilan. Oleh karena itu, sumber hukum administrasi dan hierarki norma tidak hanya berfungsi sebagai pedoman teknis, tetapi juga sebagai sarana perlindungan hukum dan penegakan prinsip negara hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

10.4. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan prinsip-prinsip dasar yang menjadi pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan kewenangan administratifnya. AUPB berkembang sebagai instrumen normatif untuk mengendalikan penggunaan kekuasaan negara agar tidak bersifat sewenang-wenang serta untuk menjamin perlindungan hukum bagi warga negara. Dalam konteks negara hukum, AUPB berfungsi sebagai jembatan antara legalitas formal dan keadilan substantif dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

Secara historis, AUPB berakar dari praktik hukum administrasi di berbagai negara, khususnya sistem hukum Eropa Kontinental, dan kemudian diadopsi serta dikembangkan dalam sistem hukum Indonesia. Pengakuan yuridis terhadap AUPB semakin kuat setelah diaturnya prinsip-prinsip tersebut dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang ini menempatkan AUPB sebagai standar penilaian keabsahan keputusan dan tindakan pemerintahan, baik dalam pengawasan administratif maupun dalam pengujian di peradilan.

AUPB mencakup sejumlah asas penting yang saling berkaitan. Asas kepastian hukum menuntut agar setiap kebijakan dan keputusan

pemerintah didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang jelas dan dapat diprediksi. Asas kemanfaatan mengharuskan tindakan pemerintahan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Asas ketidakberpihakan menegaskan bahwa penyelenggara pemerintahan harus bertindak objektif dan bebas dari konflik kepentingan. Sementara itu, asas kecermatan mewajibkan pemerintah untuk bertindak hati-hati, berbasis data dan pertimbangan yang matang sebelum mengambil keputusan.

Selain itu, terdapat asas tidak menyalahgunakan kewenangan yang berfungsi sebagai pengendali utama terhadap potensi penyimpangan kekuasaan. Asas ini melarang penggunaan kewenangan di luar tujuan yang ditetapkan oleh hukum. Asas keterbukaan menekankan pentingnya transparansi dan akses informasi bagi masyarakat, sehingga proses pemerintahan dapat diawasi secara publik. Asas kepentingan umum mengharuskan pemerintah mengutamakan kepentingan masyarakat luas di atas kepentingan pribadi atau kelompok. Asas pelayanan yang baik menuntut aparatur pemerintahan memberikan pelayanan yang profesional, responsif, dan berorientasi pada kepuasan masyarakat.

Dalam praktiknya, AUPB memiliki fungsi preventif dan represif. Secara preventif, AUPB menjadi pedoman etis dan normatif bagi aparatur pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Secara represif, pelanggaran terhadap AUPB dapat dijadikan dasar untuk mengajukan keberatan administratif atau gugatan ke peradilan tata usaha negara. Dengan demikian, AUPB bersifat operasional dan justiciable, karena dapat ditegakkan melalui mekanisme hukum.

Dalam konteks pemerintahan daerah, AUPB memiliki peran yang sangat strategis mengingat luasnya kewenangan dan diskresi yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Penerapan AUPB secara konsisten diharapkan mampu mencegah praktik maladministrasi, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta memperkuat

kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Oleh karena itu, AUPB bukan sekadar prinsip abstrak, melainkan fondasi penting bagi terwujudnya pemerintahan yang demokratis, akuntabel, dan berkeadilan.

10.5. Kewenangan, Instrumen, dan Proses Administrasi

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, hukum administrasi berperan mengatur bagaimana kekuasaan negara dijalankan secara sah, tertib, dan bertanggung jawab. Tiga unsur utama yang tidak dapat dipisahkan dalam hukum administrasi adalah kewenangan, instrumen administrasi, dan proses administrasi. Ketiganya membentuk kerangka operasional bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanan publik dan pelaksanaan kebijakan negara.

Kewenangan merupakan dasar hukum bagi pemerintah untuk bertindak. Dalam hukum administrasi, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada organ pemerintahan untuk melakukan tindakan hukum publik. Kewenangan tidak lahir secara alamiah, melainkan harus bersumber dari peraturan perundang-undangan sesuai dengan asas legalitas. Secara doktrinal, kewenangan pemerintahan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan asli oleh undang-undang kepada suatu organ pemerintahan. Delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari organ yang lebih tinggi kepada organ yang lebih rendah, disertai dengan pengalihan tanggung jawab. Sementara itu, mandat adalah pelimpahan pelaksanaan kewenangan tanpa pengalihan tanggung jawab, di mana tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat.

Untuk menjalankan kewenangan tersebut, pemerintah menggunakan berbagai instrumen administrasi. Instrumen administrasi merupakan alat hukum yang digunakan oleh pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan. Instrumen ini meliputi

peraturan perundang-undangan, keputusan administrasi, tindakan faktual pemerintahan, serta kontrak atau perjanjian yang bersifat publik. Peraturan perundang-undangan digunakan untuk mengatur secara umum dan abstrak, sedangkan keputusan administrasi bersifat konkret, individual, dan final. Tindakan faktual pemerintahan mencakup perbuatan nyata aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Selain itu, dalam praktik modern, pemerintah juga menggunakan instrumen hukum privat, seperti kontrak, sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip hukum publik.

Pelaksanaan kewenangan melalui instrumen administrasi harus dilakukan melalui proses administrasi yang sah dan tertib. Proses administrasi mencakup tahapan perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, serta pengawasan dan evaluasi. Dalam setiap tahapan, pemerintah wajib mematuhi prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan serta asas-asas umum pemerintahan yang baik. Proses administrasi yang baik menuntut adanya kecermatan, transparansi, partisipasi masyarakat, dan akuntabilitas.

Proses administrasi juga berfungsi sebagai mekanisme perlindungan hukum bagi warga negara. Melalui prosedur yang jelas, masyarakat memiliki kesempatan untuk menyampaikan pendapat, mengajukan keberatan, atau meminta peninjauan kembali terhadap keputusan administrasi yang dianggap merugikan. Dengan demikian, proses administrasi tidak hanya berorientasi pada efisiensi pemerintahan, tetapi juga pada keadilan dan kepastian hukum.

Keterpaduan antara kewenangan, instrumen, dan proses administrasi menjadi prasyarat utama bagi terwujudnya pemerintahan yang sah dan efektif. Kewenangan tanpa instrumen yang tepat akan sulit dilaksanakan, sementara instrumen tanpa proses yang sah berpotensi melanggar hukum. Oleh karena itu, pemahaman yang komprehensif terhadap ketiga unsur tersebut sangat penting

dalam membangun administrasi pemerintahan yang profesional, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Hadjon, P. M., & Martosoewignjo, R. S. S. (2008). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Cet. 10). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ridwan HR. (2018). Hukum Administrasi Negara (Ed. Revisi, Cet. 13). Jakarta: Rajawali Pers.
- Indroharto. (2005). Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I (Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara). Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Marbun, S. F. (2015). Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia (Edisi Revisi). Yogyakarta: FH UII Press.
- Republik Indonesia. (1986). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2018). Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif.
- Dunn, W. N. (2018). Public Policy Analysis: An Integrated Approach (6th ed.). New York: Routledge.
- Winarno, B. (2007). Kebijakan Publik: Teori & Proses (Rev. ed.). Yogyakarta: Media Pressindo.
- Nugroho, R. (2020). Kebijakan Publik Indonesia (Cet. 3). Yogyakarta: Pustaka Setia.

- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2019). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: CQ Press.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th Anniversary Expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH

Oleh: Eling Sinta, S.H., M.H.

11.1. Pengertian dan Dasar Hukum Tanggung Jawab Pemerintah

Tanggung jawab pemerintah merupakan kewajiban yuridis yang melekat pada setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan setiap keputusan dan tindakan yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan. Kewajiban tersebut muncul sebagai konsekuensi dari pemberian kewenangan oleh hukum kepada pemerintah untuk bertindak atas nama negara dalam hubungan hukum publik dengan warga negara. (J. Mustamu, 2014)

Dalam perspektif hukum administrasi negara, tanggung jawab pemerintah tidak hanya dipahami sebagai kewajiban moral atau politik, melainkan sebagai kewajiban hukum yang dapat dimintakan melalui mekanisme pengawasan dan peradilan. Dengan demikian, tanggung jawab pemerintah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konsep negara hukum yang menempatkan pemerintah sebagai subjek hukum yang tunduk pada hukum.

Tanggung jawab pemerintah juga berkaitan erat dengan doktrin bahwa tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban (*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*). Doktrin ini menegaskan bahwa setiap kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan harus disertai dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangan tersebut, baik secara administratif, politik, maupun yuridis (Ridwan HR, 2018).

Secara konstitusional, dasar hukum tanggung jawab pemerintah berakar pada prinsip negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Prinsip tersebut mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada hukum serta dapat diuji secara hukum. Jaminan perlindungan terhadap warga negara dari tindakan pemerintah juga ditegaskan dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam tataran undang-undang, dasar hukum tanggung jawab pemerintah diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang ini menentukan bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan pemerintahan harus dilandasi oleh peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pelanggaran terhadap asas-asas tersebut, khususnya asas kepastian hukum, asas kecermatan, dan asas tidak menyalahgunakan kewenangan, menjadi dasar untuk menilai adanya pertanggungjawaban hukum pemerintah.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 juga menegaskan bahwa penyalahgunaan wewenang oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat diuji melalui mekanisme hukum, sehingga memperkuat posisi tanggung jawab pemerintah sebagai kewajiban hukum yang dapat dipaksakan.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengertian tanggung jawab pemerintah tidak hanya menunjuk pada

kewajiban pemerintah untuk menjelaskan kebijakan yang diambil, tetapi lebih jauh mencakup kewajiban hukum untuk menanggung akibat hukum dari setiap keputusan dan tindakan pemerintahan yang melanggar hukum atau asas-asas pemerintahan yang baik.

11.2. Bentuk Tanggung Jawab Pemerintah

Kompleksitas peran pemerintah dalam negara modern melahirkan berbagai bentuk tanggung jawab yang saling melengkapi. Secara akademis, pertanggungjawaban ini dapat dipetakan ke dalam empat kategori utama yang merefleksikan sifat dan arena penegakannya.

1. Tanggung Jawab Administratif

Tanggung jawab administratif adalah pertanggungjawaban yang melekat pada aspek prosedural dan ketatalaksanaan dalam internal birokrasi. Fokus utamanya adalah memastikan bahwa administrasi pemerintahan dijalankan secara tertib, efisien, transparan, dan taat pada peraturan perundang-undangan sebagai bentuk kepatuhan prosedural. Tanggung jawab administratif berfungsi sebagai mekanisme kontrol internal agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan standar tata kelola pemerintahan yang baik.

Dalam praktik, tanggung jawab administratif diuji melalui proses audit, pemeriksaan, dan evaluasi oleh lembaga pengawas internal maupun eksternal. Pengawasan internal dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), termasuk inspektorat kementerian dan inspektorat daerah, yang bertugas memastikan kepatuhan terhadap prosedur pengadaan barang dan jasa, pengelolaan keuangan dan aset, serta pelaksanaan standar operasional pelayanan.

Di luar pengawasan internal, Ombudsman Republik Indonesia memiliki peran penting dalam mengawasi potensi maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ombudsman berwenang

menerima laporan masyarakat, melakukan pemeriksaan, serta menyampaikan rekomendasi korektif kepada instansi pemerintah. Tindakan korektif atas temuan maladministrasi tersebut merupakan wujud konkret dari penegakan tanggung jawab administratif pemerintah.

2. Tanggung Jawab Politik

Tanggung jawab politik merupakan esensi dari sistem demokrasi perwakilan, di mana pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif wajib mempertanggungjawabkan formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik kepada lembaga perwakilan rakyat (DPR dan DPRD) serta secara ultim kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Berbeda dengan tanggung jawab hukum yang menitikberatkan pada legalitas tindakan pemerintahan, tanggung jawab politik lebih berorientasi pada kebijaksanaan, relevansi, serta efektivitas kebijakan publik dalam menjawab kebutuhan masyarakat. Arena utama pertanggungjawaban politik adalah forum parlemen. Pemerintah menyampaikan pertanggungjawaban melalui Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) yang selanjutnya dibahas dan dievaluasi oleh DPR atau DPRD.

Selain itu, DPR dan DPRD memiliki instrumen pengawasan politik berupa hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat untuk meminta keterangan, melakukan penyelidikan, serta memberikan penilaian terhadap kebijakan pemerintah yang dianggap bermasalah atau bertentangan dengan kepentingan umum. Puncak dari pertanggungjawaban politik terwujud melalui pemilihan umum, di mana rakyat menilai kinerja pemerintah secara langsung. Konsekuensi dari kegagalan pertanggungjawaban politik bukanlah sanksi yuridis, melainkan sanksi politis berupa hilangnya legitimasi, dukungan politik, atau kekalahan dalam pemilihan umum.

3. Tanggung Jawab Hukum

Tanggung jawab hukum merupakan bentuk pertanggungjawaban yang paling bersifat memaksa (enforceable), karena menimbulkan konsekuensi yuridis yang konkret. Tanggung jawab hukum timbul apabila tindakan atau kelalaian pemerintah menimbulkan kerugian bagi subjek hukum lain. Dalam konteks ini, pemerintah dapat didudukkan sebagai pihak tergugat di hadapan pengadilan.

Tanggung jawab hukum pemerintah dapat dibedakan ke dalam dua bentuk, yaitu tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi pejabat. Pembedaan ini penting untuk menentukan apakah akibat hukum dibebankan kepada instansi pemerintah atau kepada pejabat yang bersangkutan secara pribadi.

- a. Ranah hukum administrasi negara. Ranah ini merupakan arena utama untuk menguji keabsahan tindakan pemerintahan. Apabila pejabat pemerintahan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang merugikan warga negara dan diduga melanggar hukum, baik karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, maka gugatan dapat diajukan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Konsep *onrechtmatige overheidsdaad* atau perbuatan melawan hukum oleh penguasa menjadi dasar penting dalam pengujian tersebut. Apabila gugatan dikabulkan, pengadilan dapat membatalkan keputusan yang disengketakan, mewajibkan pejabat untuk menerbitkan keputusan baru, serta memerintahkan rehabilitasi dan/atau ganti kerugian.
- b. Ranah hukum perdata. Dalam hubungan hukum privat, pemerintah dapat bertindak sebagai subjek hukum perdata, misalnya dalam perjanjian pengadaan barang dan jasa atau kontrak kerja sama dengan pihak swasta. Apabila pemerintah

melakukan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, maka gugatan diajukan ke peradilan umum.

4. Tanggung Jawab Sosial

Tanggung jawab sosial merefleksikan pergeseran peran negara dari konsep negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*) menuju negara kesejahteraan (*welfare state* atau *verzorgingsstaat*). Dalam paradigma ini, pemerintah memikul kewajiban proaktif untuk melakukan intervensi dan menyelenggarakan berbagai pelayanan publik demi terwujudnya keadilan sosial serta peningkatan kualitas hidup warga negara.

Tanggung jawab sosial berakar pada amanat konstitusional untuk memajukan kesejahteraan umum, yang menuntut negara bertindak sebagai aktor utama dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat. Berbeda dengan tanggung jawab hukum yang pada umumnya bersifat reaktif, tanggung jawab sosial bersifat preventif dan distributif.

Lingkup tanggung jawab sosial pemerintah antara lain meliputi penyelenggaraan pelayanan publik esensial, seperti pendidikan, kesehatan, dan perumahan yang layak sebagai bagian dari pemenuhan hak dasar warga negara. Selain itu, negara juga berkewajiban menyediakan jaring pengaman sosial (*social safety net*) bagi kelompok masyarakat miskin dan rentan melalui berbagai program jaminan sosial, bantuan sosial, serta program pemberdayaan ekonomi. (Resmadiktia, N., Utomo, 2023)

Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, tanggung jawab sosial pemerintah juga mencakup kewajiban untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup dengan merumuskan kebijakan yang menyeimbangkan pertumbuhan ekonomi dan perlindungan lingkungan sebagai bentuk tanggung jawab antargenerasi. Penegakan tanggung jawab sosial pemerintah relatif lebih kompleks dibandingkan

dengan tanggung jawab hukum. Namun, dalam perkembangannya, kegagalan pemerintah dalam memenuhi tanggung jawab sosial mulai dapat dituntut melalui mekanisme hukum, seperti *citizen lawsuit* dan gugatan lingkungan hidup, sehingga menunjukkan bahwa tanggung jawab sosial tidak lagi semata-mata berada dalam ranah kebijakan, tetapi mulai bergeser ke ranah pertanggungjawaban hukum.

11.3. Mekanisme Pertanggungjawaban Pemerintah

Untuk memastikan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dapat ditegakkan secara efektif, sistem ketatanegaraan menyediakan serangkaian mekanisme pertanggungjawaban yang dapat diklasifikasikan ke dalam mekanisme formal dan mekanisme informal. Mekanisme formal dijalankan melalui lembaga-lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan, sedangkan mekanisme informal tumbuh dari ruang partisipasi masyarakat sipil sebagai bentuk kontrol sosial terhadap kekuasaan negara.

1. Mekanisme Formal

Mekanisme formal merupakan saluran pertanggungjawaban yang terlembagakan serta memiliki prosedur dan kewenangan yang jelas. Mekanisme ini menjadi tulang punggung sistem pengawasan dan keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*) antar cabang kekuasaan negara.

a. Laporan Pertanggungjawaban kepada Lembaga Legislatif

Instrumen pertanggungjawaban politik yang paling fundamental adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban eksekutif kepada lembaga legislatif. Dalam konteks Indonesia, Presiden serta kepala daerah (gubernur, bupati, dan wali kota) wajib menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada DPR dan DPRD setiap tahun.

LKPJ merupakan laporan mengenai pelaksanaan kebijakan, program, serta pengelolaan anggaran selama satu tahun anggaran. LKPJ tidak dimaksudkan sebagai forum untuk menerima atau menolak kepemimpinan kepala pemerintahan, melainkan sebagai sarana evaluasi kinerja pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat.

Melalui pembahasan LKPJ, DPR atau DPRD memberikan rekomendasi strategis kepada pemerintah. Meskipun rekomendasi tersebut tidak menimbulkan akibat hukum langsung berupa pemberhentian pejabat, rekomendasi tersebut memiliki bobot politik yang signifikan dan berfungsi sebagai instrumen penguatan akuntabilitas politik. Apabila rekomendasi tersebut diabaikan, lembaga legislatif dapat menggunakan hak-hak pengawasannya, seperti hak interpelasi dan hak angket.

b. Audit Keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Dalam ranah pertanggungjawaban keuangan negara, konstitusi menempatkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga pemeriksa eksternal yang bersifat independen. BPK bertugas melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada seluruh entitas pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Hasil pemeriksaan BPK dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) yang memuat opini audit, antara lain Wajar Tanpa Pengecualian, Wajar Dengan Pengecualian, Tidak Wajar, dan Tidak Memberikan Pendapat. Opini tersebut menjadi indikator penting tingkat akuntabilitas, transparansi, dan kepatuhan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara.

Apabila dalam pemeriksaan ditemukan adanya indikasi kerugian negara atau unsur tindak pidana, BPK berkewajiban menyerahkan hasil pemeriksaan tersebut kepada aparat penegak hukum untuk ditindaklanjuti. Dengan demikian, mekanisme audit

BPK berfungsi sebagai penghubung antara pertanggungjawaban administratif-keuangan dengan pertanggungjawaban hukum pidana.

c. Pengawasan oleh Aparat Internal dan Lembaga Pengawas Eksternal Khusus

Selain pengawasan oleh BPK, mekanisme formal pertanggungjawaban juga dijalankan melalui Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), seperti Inspektorat Jenderal dan inspektorat daerah. Peran APIP saat ini tidak lagi semata-mata sebagai watchdog, tetapi diarahkan sebagai mitra strategis pimpinan instansi dalam rangka memberikan peringatan dini dan mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Di samping pengawasan internal, terdapat pula pengawasan eksternal khusus yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman berwenang menerima dan memeriksa laporan masyarakat mengenai dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Keberadaan Ombudsman memberikan saluran langsung bagi warga negara untuk menuntut pertanggungjawaban administratif atas pelayanan publik yang tidak sesuai standar.

Rekomendasi Ombudsman bersifat wajib untuk dilaksanakan oleh instansi terlapor, sehingga menjadikan Ombudsman sebagai instrumen efektif dalam mendorong perbaikan kualitas pelayanan publik dan penguatan akuntabilitas administrasi pemerintahan.

2. Mekanisme Informal

Selain mekanisme formal, sistem pertanggungjawaban pemerintahan juga ditopang oleh mekanisme informal yang berkembang di lingkungan masyarakat sipil. Mekanisme ini beroperasi di luar struktur kelembagaan negara, namun memiliki peran yang

sangat penting dalam membangun tekanan publik terhadap pemerintah.

a. Partisipasi Publik dan Kontrol Sosial

Partisipasi masyarakat merupakan hak konstitusional sekaligus instrumen kontrol sosial terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi tersebut dapat diwujudkan melalui berbagai saluran, seperti keterlibatan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), penyampaian aspirasi dan pengaduan, unjuk rasa, audiensi, serta pemanfaatan media digital.

b. Pengawasan oleh Media Massa dan Lembaga Swadaya Masyarakat

Media massa memiliki peran strategis sebagai pilar keempat demokrasi yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap kekuasaan negara. Melalui jurnalisme investigatif, media dapat mengungkap praktik korupsi, penyalahgunaan wewenang, serta kegagalan kebijakan publik yang tidak terjangkau oleh mekanisme formal. Kekuatan media terletak pada kemampuannya membentuk opini publik dan menciptakan tekanan politik agar pemerintah memberikan klarifikasi dan pertanggungjawaban.

Sejalan dengan peran media, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) juga menjadi aktor penting dalam mekanisme pertanggungjawaban informal. Melalui kegiatan pemantauan independen, riset kebijakan, serta advokasi, LSM kerap menghadirkan analisis tandingan terhadap kebijakan pemerintah dan mewakili kepentingan kelompok masyarakat yang kurang terwakili. Keberadaan LSM memperluas makna akuntabilitas, tidak hanya pada aspek prosedural, tetapi juga pada dampak nyata kebijakan bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- J. Mustamu (2014) 'Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah (Kajian tentang Ruang Lingkup dan Hubungannya dengan Diskresi)', *Jurnal Sasi*, 20(2), pp. 21–23.
- Resmadiktia, N., Utomo, Y. (2023) 'Resmadiktia, N., Utomo, Y., & Aiman, L. (2023) — jurnal Wahana Pendidikan.', *jurnal Wahana Pendidikan.*, 9(11), pp. 685–697.
- Ridwan HR (2018) *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

PROFIL PENULIS



Irfan Syafar, S.IP., M.H.

**Dosen Hukum Bisnis
Universitas Negeri Makassar**

Irfan Syafar, S.IP., M.H., lahir di Sengkang, 11 Oktober 1988. Menyelesaikan jenjang S-1 pada Prodi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Hasanuddin tahun 2011, S-2 Program Magister Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara - Hukum Administrasi Negara) pada Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia tahun 2022. Menjadi pengajar di Prodi Hukum Bisnis Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Universitas Negeri Makassar sejak Juni 2024. Mengajar untuk mata kuliah Pendidikan Pancasila, Pendidikan Kewarganegaraan, Pengantar Ilmu Hukum, Hukum Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan, Sistem Administrasi Pemerintahan, Hukum Administrasi Negara, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara dan Hukum Pengadaan Barang dan Jasa. Menulis buku ajar dan buku referensi: Pendidikan Pancasila Dalam Perspektif Politik, HAM, Moral dan Etika. Ilmu Negara. Hukum Tata Negara: Teori, Sistem dan Praktik Ketatanegaraan di Indonesia. Alamat email: irfan.syafar@unm.ac.id.

PROFIL PENULIS



Micael Ririhena, S.H., M.H.
Dosen Ilmu Hukum
Universitas Pattimura

PROFIL PENULIS



Dr. Erman I. Rahim, S.Pd., S.H., M.H.
Dosen Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Negeri Gorontalo

Seorang Penulis dan Dosen Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. Penulis menamatkan pendidikan program Sarjana (S1) di Universitas Gorontalo Jurusan Pendidikan Ekonomi, S1 Jurusan Ilmu Hukum di Universitas Ichsan Gorontalo dan menyelesaikan program Pasca Sarjana (S2) dan Program Doktor Ilmu Hukum (S3) di Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta Jawa tengah. Penulis telah banyak berkontribusi dalam menulis karya-karya ilmiah; jurnal beriputasi nasional dan internasional dan menulis sejumlah buku. Selain itu penulis berkesempatan menjadi nara sumber dan saksi ahli.

PROFIL PENULIS



Mohammad Sarfan Basyir Putuhena, S.H., M.H.
Dosen Ilmu Hukum
Universitas Abdul Muthalib Sangadji Ambon

Mohammad Sarfan Basyir Putuhena Anak pesisir yang Lahir pada tanggal 14 Juli 1986 di Desa Iha, Kabupaten Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku, Penulis merupakan seorang akademisi dan penulis yang berkiprah di bidang Ilmu hukum. Ia menempuh pendidikan sarjana (S1) di Universitas Darussalam Ambon Program Studi Ilmu Hukum, kemudian melanjutkan studi magister pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia (UMI) Makassar. Perjalanan pendidikannya membentuk pemahaman yang kuat mengenai sistem hukum nasional, dinamika sosial, serta keterkaitannya dengan nilai-nilai keislaman yang hidup di masyarakat.

Setelah menyelesaikan pendidikan magister, penulis mengabdikan dirinya di dunia akademik sebagai dosen pada Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri (UIN) Abdul Muthalib Sangadji Ambon. Dalam perannya sebagai pendidik, penulis tidak hanya berfokus pada pengajaran di ruang kelas, tetapi juga aktif melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. penulis meyakini bahwa ilmu pengetahuan harus menjadi sarana untuk membangun kesadaran, keadilan, dan kemanusiaan.

PROFIL PENULIS



Nessa Fajriyana Farda, S.H., M.H.

Dosen Program Studi Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat

Penulis lahir di Padang, 6 Januari 1988. Penulis menyelesaikan pendidikan di jenjang perguruan tinggi S1 Fakultas Hukum Universitas Andalas pada tahun 2010 dan memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada tahun 2013 juga dari Fakultas Hukum Universitas Andalas. Saat ini, penulis merupakan dosen tetap (aktif) di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat. Pengajar dalam mata kuliah Hukum Administrasi Negara, Hukum Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Hukum Lembaga Negara, Perbandingan Hukum Tata Negara, serta Hukum Tata Ruang dan Perizinan. Penulis dapat dihubungi melalui email: neskenes88@gmail.com

PROFIL PENULIS



**Ahmad Wali, S.H., M.H., CPM., CLD., CMLC., CLA., CSO.
Sekretaris Bagian HTN dan HAN**

Lahir di Curup 15 November 1975 Merupakan Dosen Tetap PNS Fakultas Hukum Universitas Bengkulu TMT 1 Januari 2005 sampai sekarang telah 20 Tahun. Menjabat Sebagai Sekretaris Bagian HTN dan HAN untuk Periode 2021-2025.

Alumni S1 Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Bengkulu Tahun 2000 dan Alumni S2 Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2009.

Pengalaman Mengikuti Pelatihan

1. Certified Profesional Mediator (CPM) dari Dewan Sengketa Indonesia.
2. Pelatihan Certified Legislative Drafter (CLD) diselenggarakan oleh Lembaga Justitia Training Center Jakarta dan BNSP.
3. Pelatihan Certified Mining Legal Consultant (CMLC) diselenggarakan Lembaga Justitia Training Center Jakarta dan BNSP.
4. Pelatihan Certified Legal Auditor (CLA) diselenggarakan oleh Lembaga Justitia Training Center Jakarta dan BNSP.

Pelatihan Internasional

1. Short Course Socio-Legal Research Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Van Vollenhoven Institute Fakultas Hukum Universitas Leiden Belanda (Narasumber Utama=Prof. Dr. Mr. Jan Michel Otto dan Prof. Dr. Mr. Adrian Wilem Bedner).
2. Short Course General Administrative Law Act (Pelatihan Hukum Administrasi Pemerintahan Indonesia dan perbandingannya dengan Belanda) diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas Utrecht Belanda (Narasumber Utama Prof. Dr. Mr G.H. Addink).

Pengalaman Kerja sebagai Tenaga Ahli

1. Tenaga Ahli Fraksi Persatuan Nurani Indonesia DPRD Provinsi Bengkulu selama 5 Tahun sejak 2019-2024)
2. Tenaga Ahli Pemerintah Kota Bengkulu sejak 2024 sampai sekarang.

Pengalaman Kunjungan Luar Negeri untuk studi banding HTN dan HAN

1. Singapura
2. Uni Emirate Arab
3. Belanda
4. Jerman
5. Perancis
6. Italia
7. Vatikan
8. Swiss
9. Belgia
10. Arab Saudi

PROFIL PENULIS



Ade Kosasih, S.H., M.H.

Dosen Ilmu Hukum

Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu

Lahir di Bengkulu pada tanggal 18 Maret 1982. Penulis menempuh studi S.1 pada Fakultas Hukum Universitas Prof Dr. Hazairin, S.H. selesai 2004. Pada tahun 2005-2007 menyelesaikan studi S.2 pada Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dengan konsentrasi Hukum Otonomi Daerah. Saat ini Penulis sedang menempuh Program Doktor Hukum di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Penulis mengawali karier sebagai Advokat pada tahun 2008-2010 sekaligus merangkap sebagai Dosen Luar Biasa pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Bengkulu dan Fakultas Hukum Universitas Prof Dr. Hazairin, S.H. Pada tahun 2010, Penulis diangkat sebagai CPNS Pemda Kabupaten Bengkulu Tengah dan sempat menduduki jabatan sebagai Kasubbag Bantuan Hukum & HAM dan Kasubbag Perundang-Undangan pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkulu Tengah. Pada tahun 2016 Penulis pindah ke IAIN Bengkulu (sekarang UIN Fatmawati Sukarno) dan menjadi Dosen Tetap pada Fakultas Syariah UIN Fatmawati Sukarno. Penulis pernah menjadi Ketua Prodi Hukum Tata Negara 2017-2021 dan Ketua Lembaga Bantuan Hukum IAIN Bengkulu 2017-2021. Email Penulis: adeindrakosasih@gmail.com

PROFIL PENULIS



Rasyid Tanjung, S.H., M.H.

Dosen Hukum Tata Negara

Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu

Lahir di Tanjung Dalam, 22 Juli 1998. Pendidikan Strata 1 Hukum Tata Negara di IAIN Bengkulu. Pendidikan Strata 2 Hukum Tata Negara di UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

PROFIL PENULIS



Hasjad, S.Sos., M.H.

Dosen Ilmu Hukum

Universitas Lakidende Unaaha

Nama saya adalah Hasjad, S.Sos., M.H., seorang dosen di Fakultas Hukum Universitas Lakidende Unaaha. Saya lahir di Lawulo pada tanggal 11 Maret 1988. Saya menyelesaikan pendidikan sarjana di Fakultas Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Lakidende Unaaha pada tahun 2011, kemudian melanjutkan pendidikan Starat Dua (S2) tahun 2011 di Fakultas Hukum Konsentrasi Hukum Adminisrasi Negara/Hukum Tata Negara di Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA).

PROFIL PENULIS



Eling Sinta, S.H., M.H.

Dosen Hukum Tata Negara

Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu

Penulis lahir di Desa Lingge, Kabupaten Empat Lawang, Sumatera Selatan, pada 28 Juni 1999. Penulis menyelesaikan pendidikan Sarjana (S-1) dan Magister (S-2) dengan konsentrasi Hukum Tata Negara di Fakultas Syariah IAIN Bengkulu dan UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu. Karier profesional penulis dimulai sebagai Asisten Pengacara Publik di LBH Respublica (2021–2023), kemudian menjadi Dosen Luar Biasa di IAIN Curup pada tahun 2024. Saat ini, penulis merupakan Pegawai Negeri Sipil di UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu. Fokus kajian penulis meliputi Hukum Tata Negara, Hukum Konstitusi, demokrasi, dan perlindungan hak konstitusional warga negara.

Email Penulis: eling.sinta@mail.uinfasbengkulu.ac.id

PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI

Pengantar Hukum Administrasi: Konsep, Asas dan Praktik Pemerintahan menghadirkan uraian komprehensif mengenai hukum administrasi sebagai cabang hukum publik yang mengatur penggunaan kewenangan pemerintahan dalam kehidupan bernegara.

Buku ini mengawali pembahasan dengan menjelaskan hakikat dan ruang lingkup hukum administrasi, termasuk posisinya dalam kerangka negara hukum dan hubungannya dengan hukum tata negara. Selanjutnya, pembaca diajak memahami konsep dasar wewenang dan kewenangan, sumber serta batas-batas penggunaannya, hingga pentingnya asas legalitas dalam setiap tindakan pemerintahan.

Pembahasan kemudian berfokus pada tindakan administrasi (*bestuurshandelingen*) sebagai inti praktik hukum administrasi. Diuraikan secara sistematis mengenai klasifikasi tindakan administrasi, keputusan administratif, tindakan faktual, prosedur pembentukan keputusan, diskresi, serta standar rasionalitas dan kepatutan yang harus dipenuhi. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) ditempatkan sebagai kompas normatif dalam menilai keabsahan dan kualitas tindakan pemerintah.

Tidak hanya berhenti pada aspek konseptual, buku ini juga mengulas mekanisme pengawasan, upaya administratif, penyelesaian sengketa melalui peradilan tata usaha negara, serta bentuk perlindungan hukum bagi warga negara. Dengan demikian, pembaca memperoleh gambaran utuh mengenai bagaimana hukum administrasi bekerja sebagai sistem yang mengatur, mengawasi, sekaligus mengoreksi tindakan pemerintahan.



Penerbit
Gita Lentera

Office1: Perm. Permata hijau regency blok F/1 kelurahan Pisang
kecamatan Pauh kota Padang, Sumatera Barat
Office2: Jl Weling no120 Gejayan, Yogyakarta
Cp. Admin: +62823-8699-7194
git4lenter4@gmail.com www.gitalentera.com



Anggota IKAPI No. 042/SBA/2023

