

## BAB III

### TINJAUAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

#### A. Sejarah Kelahiran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Sejak dianutnya konsepsi *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mensejahterakan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tampak bersandar pada peraturan perundang-undangan, tetapi berdasarkan inisiatif sendiri melalui *freies Ermessen*, ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara. Karena dengan *freies ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dan rakyat baik dalam bentuk *onrechmatig overheidsdaad*, *detournement de pouvoir*, maupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara.<sup>1</sup>

Guna menghindari atau meminimalisasi terjadinya benturan tersebut, pada 1946 pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh de Monchy yang bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang *Verhoogde Rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum

---

<sup>1</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 230-231.

bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada 1950 komisi de Monchy kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *veroorde-rectsbescerming* dalam bentuk “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebabkan beberapa pendapat antara komisi de Monchy dengan pemerintah, yang menyebabkan komisi ini dibubarkan oleh pemerintah. Kemudian muncul komisi van de Greenten, yang juga dibentuk pemerintah dengan tugas yang sama dengan de Monchy. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama, yaitu ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya tidak disetujui oleh pemerintah, dan komisi ini pun dibubarkan tanpa membuahkan hasil.<sup>2</sup>

Agaknya pemerintahan Belanda pada waktu itu tidak sepenuh hati dalam upaya mewujudkan peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara. Terbukti dengan dibubarkannya dua panitia tersebut, ditambah pula dengan munculnya keberatan dan kekhawatiran di Nederland terhadap AAUPB karena dikhawatirkan asas-asas ini akan digunakan sebagai ukuran atau dasar pengujian dalam menilai kebijakan-kebijakan pemerintah. Meskipun demikian, ternyata hasil penelitian de Monchy ini digunakan dalam pertimbangan putusan-putusan *Raad van State* dalam perkara administrasi. Dengan kata lain, meskipun AAUPB ini tidak mudah memasuki wilayah birokrasi untuk dijadikan sebagai norma bagi tindakan

---

<sup>2</sup>Amrullah Salim, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, dalam Paulus E. Lotulung, *op.cit.*, h.127-128.

pemerintahan, tetapi tidak demikian halnya dalam wilayah peradilan. Seiring dengan perjalan waktu, keberatan dan kekhawatiran para pejabat dan pegawai pemerintahan tersebut akhirnya hilang, bahkan sekarang sudah diterima dan dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Nerdeland.<sup>3</sup>

## **B. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia**

Pada mulanya keberadaan AAUPB ini di Indonesia belum diakui secara yuridis formal. Ketika pembahasan rancangan undang-undang RUU peradilan tata usaha negara (RUU PTUN) di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (F-ABRI) mengusulkan agar asas-asas tersebut dimasukkan sebagai salah satu alasan gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha negara. Tetapi, usulan ini tidak diterima oleh pemerintah dengan alasan yang dikemukakan Ismail Saleh, selaku Menteri Kehakiman waktu itu yang mewakili pemerintah. Alasan pemerintah adalah sebagai berikut:<sup>4</sup>

“Menurut hemat kami dalam praktik ketatanegaraan kita maupun dalam hukum tata usaha negara yang berlaku di Indonesia, kita belum mempunyai kriteria tentang “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” tersebut yang berasal dari negeri Belanda. Pada waktu ini kita belum mempunyai tradisi administrasi yang kuat mengakar seperti halnya di negara-negara kontinental teresebut. Tradisi demikian bisa dikembangkan melalui yurispundensi yang kemudian akan menimbulkan norma-norma. Secara umum prinsip dari hukum tata negara kita selalu dikaitkan dengan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang konkretisasi normanya maupun pengertiannya masi sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui kasu-kasu yang konkret”.

---

<sup>3</sup>SF. Marbun, *op.cit.*,h . 355.

<sup>4</sup>Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 240.

Tidak dicantumkannya AAUPB dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bukan berarti eksistensinya tidak diakui sama sekali, karena ternyata seperti yang terjadi di Belanda-AAUPB ini diterapkan dalam praktik peradilan, terutama pada PTUN. Kalupun AAUPB ini tidak diakomodir dalam undang-undang PTUN, tetapi sebenarnya asas-asas ini dapat digunakan dalam praktik peradilan di Indonesia karena memiliki sandaran dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Keakiman, yang berbunyi : *“Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengandalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”*. Kemudian dalam Pasal 27 ayat (1) UU No.14/1970 ditegaskan: *“Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat”*. Dengan ketentuan pasal ini, maka asas-asas ini memiliki peluang untuk digunakan dalam proses peradilan administrasi di Indonesia. Seiring dengan perjalanan waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu undang-unang, yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dengan format yang berbeda dengan AAUPB dari negeri

Belanda, dalam Pasal 3 UU No.28/2009 disebutkan beberapa asas umum penyelenggara negara, yaitu sebagai berikut:<sup>5</sup>

1. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>5</sup>*Ibid*, h. 241.

7. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas yang tercantum dalam UU No.28/1999 tersebut pada awalnya ditujukan untuk para penyelenggara negara secara keseluruhan, berbeda dengan asas-asas dalam AAUPB yang sejak semula hanya ditujukan pada pemerintah dalam arti sempit, sesuai dengan istilah “*bestuur*” pada *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, bukan *regering* atau *overheid*, yang mengandung arti pemerintah dalam arti luas.

Seiring dengan perjalanan waktu, asas-asas dalam UU No.28/1999 tersebut diakui dan diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam proses peradilan di PTUN, yakni setelah adanya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 53 ayat (2) huruf a UU No.9/2004 disebutkan bahwa keputusan tata usaha negara yang diugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi atas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam UU No.28/1999.

Disamping itu dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut dijadikan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) UU No.32/2004 yang berbunyi: "*Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektifitas*". Berdasarkan rumusan pasal ini tampak bahwa didalamnya terdapat dua asas tambahan, yaitu asas efisiensi dan asas efektifitas. Hanya saja kedua asas tambahan ini tidak terdapat penjelasannya dalam undang-undang tersebut, sehingga tidak atau belum diketahui apa yang dimaksudkannya.