

menyangkut kepentingan umum, maka disana juga berjalan pelaksanaan urusan pemerintahan.³⁵

Perlu diketahui bahwa kata wewenang dalam hal ini tidak sekedar berarti “boleh atau mampu” melaksanakan urusan pemerintahan saja, melainkan hakikat dari wewenang para pelaksana urusan pemerintahan itu adalah kewenangan mereka untuk membentuk dan mempertahankan hukum positif. Sebab untuk dapat membentuk hukum positif memang harus ada wewenang untuk itu. Tanpa wewenang tersebut para pelaksana urusan pemerintahan itu tidak bisa membuat keputusan-keputusan TUN yang sah. Dalam arti yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Biasanya pengertian wewenang diartikan dalam arti luas yang lebih bersifat umum yaitu wewenang untuk berbuat sesuatu.

Selanjutnya, sebagai akibat dalam pelaksanaan wewenang urusan pemerintahan, oleh para Badan dan Pejabat TUN tersebut dapat melahirkan hukum positif dalam bentuk berbagai variasi keputusan TUN yang bersifat mengatur dan sangat umum sampai keputusan TUN yang paling konkret dan individual yang disebut penetapan tertulis maupun yang berupa keputusan yang merupakan

³⁵ *Ibid*, hal. 67.

perbuatan hukum perdata. Dengan demikian, dalam pengertian wewenang tersebut dikandung pengertian bahwa keputusan-keputusan TUN yang dikeluarkan oleh para Badan atau Pejabat TUN itu dapat bersifat sepihak. Kalau diteliti maka ternyata pelaksanaan wewenang pemerintahan itu dapat melahirkan norma-norma hukum material perdata, TUN, pidana maupun hukum formalnya.

Kemampuan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum juga berarti wewenang atau berhak untuk berbuat sesuatu. Namun hak untuk berbuat demikian itu juga selalu dibatasi oleh yang ditetapkan oleh hukum positif. Dalam kehidupan Negara hukum itu baik pemberian atau distribusi, sifat maupun keluasan ruang lingkup serta pelaksanaan wewenang pemerintahan itu menurut hukum selalu terbatas keadaannya. Pendek kata setiap pelaksanaan wewenang pemerintahan itu tunduk kepada hukum yang tertulis maupun tidak tertulis.

Dengan demikian kemampuan untuk menetapkan atau membentuk dan mempertahankan hukum positif itu juga selalu dibatasi oleh norma-norma hukum yang berlaku. Tetapi walaupun pelaksanaan wewenang demikian selalu dilingkupi oleh batasan-batasan tersebut terdapat batas-batas yang luas. Memang keharusan adanya batasan-batasan tersebut sebenarnya merupakan salah satu unsur atau persyaratan suatu Negara hukum.

Aparat pemerintah atau instansi-instansi yang memiliki wewenang pemerintahan demikian itu di Belanda disebut *bestuursorganen* (organ-organ pemerintah). Dalam undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara namanya telah dibakukan dan disebut Badan atau Pejabat TUN. Kata Badan lebih menunjuk kepada sesuatu lembaga yang kebanyakan kolegial susunannya. Sedangkan kata Pejabat disini agak kurang tepat digunakan, karena kata ini dalam percakapan sehari-hari akan lebih menunjuk kepada manusia, orang yang memangku Jabatan yang bersangkutan. Jadi, yang dimaksud dengan Jabatan TUN sebenarnya adalah suatu Jabatan, suatu kedudukan, suatu fungsi untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan. Terhadap Badan atau Jabatan TUN yang demikian itulah proses di Peradilan Tata Usaha Negara dilakukan. Bukan terhadap Negara, Daerah Tingkat I atau Tingkat II atau Kotapraja, tetapi terhadap Badan atau Jabatan TUN yang mengeluarkan penetapan tertulis yang disengketakan.³⁶

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN) dalam menjalankan tugasnya untuk mengeluarkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara harus berdasarkan wewenang masing-masing yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya. Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang

³⁶ *Ibid*, hal. 71.

bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut di peroleh melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi (*Attributie*), Delegasi (*Delegatie*), dan Mandat (*Mandaat*).

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

1. Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.

2. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

3. Mandat

Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.³⁷

2.5.5 Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)

Philipus M. Hadjon menyampaikan bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) telah mendapat pengakuan dalam praktek hukum di Belanda, yaitu Asas Persamaan, Asas Kepercayaan, Asas Kepastian Hukum, Asas Kecermatan, Asas

³⁷ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hal. 102.

Pemberian Alasan (motivasi), larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang.³⁸

AAUPB dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalagunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang.

Berdasarkan penelitiannya, Jazim Hamidi menemukan pengertian AAUPB sebagai berikut:

- a. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara;
- b. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi Negara (yang berwujud penetapan/ *beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;

³⁸ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hal. 270.

c. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat;

d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpancar dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.³⁹

Jika dilihat dari sejarah atau keberadaan AAUPB ini di Indonesia belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Ketika pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Nomor 5 tahun 1986 di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), fraksi ABRI mengusulkan agar asas-asas tersebut dimasukkan sebagai salah satu alasan gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha negara, akan tetapi usulan ini tidak diterima oleh pemerintah dengan alasan yang dikemukakan oleh Ismail Saleh, selaku Menteri Kehakiman waktu itu yang mewakili pemerintah.

Tidak dicantumkan AAUPB dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN) bukan berarti aksistensinya tidak diakui sama sekali, karena ternyata seperti yang

³⁹ Jazim Hamidi, Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 24.

terjadi di Belanda-AAUPB ini diterapkan dalam praktik peradilan terutama pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).⁴⁰

Menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara melalui pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggungjawabkan. Artinya meskipun intervensi pemerintah dalam kehidupan warga negara merupakan kemestian dalam konsepsi *welfare state*, akan tetapi pertanggung jawaban setiap tindakan pemerintah juga merupakan kemestian dalam negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Salah satu tolak ukur untuk menilai apakah tindakan pemerintah itu sejalan dengan negara hukum atau tidak adalah dengan menggunakan AAUPB.

Seiring dengan perjalanan waktu dan perubahan politik di Indonesia, asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu undang-undang, yaitu UU Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) serta diakui dan diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam proses peradilan di Pengadilan Tata Usaha Negara yakni setelah adanya UU Nomor 9 tahun 2004

⁴⁰ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hal. 240.

tentang perubahan atas UU Nomor 5 tahun 1986 tentang PERATUN sebagai salah satu alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara, yang disebutkan sebagai berikut:

- a. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. 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.
- e. Asas Proporsionalitas, yaitu asas mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

- f. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. 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.⁴¹

Telah disebutkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses sejarah, oleh karena itu, terdapat rumusan yang beragam mengenai asas-asas tersebut. Meskipun demikian, dalam buku ini tidak dibicarakan mengenai rumusan yang beragam itu, namun hanya memuat AAUPB yang telah dirumuskan oleh para penulis Indonesia, khususnya Koentjoro Purbopranoto dan SF.Marbun. Macam-macam AAUPB tersebut, adalah sebagai berikut:

- a. Asas Kepastian Hukum

Asas ini memiliki dua aspek, yaitu aspek yang bersifat hukum material dan bersifat formal. Aspek hukum material terkait erat dengan asas kepercayaan. Asas ini

⁴¹ *Ibid*, hal. 241

menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Jadi demi kepastian hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya dalam proses peradilan. Adapun aspek yang bersifat formal membawa serta bahwa keputusan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada keputusan-keputusan yang menguntungkan, harus disusun dengan kata-kata yang jelas.

b. Asas Keseimbangan

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kriteria yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum. Artinya terhadap pelanggaran atau kealpaan serupa yang dilakukan orang yang berbeda akan dikenakan sanksi yang sama, sesuai dengan kriteria yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan

Asas ini menghendaki agar badan pemerintah mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama.

Menurut Philipus M. Hadjon asas ini memaksa pemerintah untuk menjalankan kebijakan. Bila pemerintah dihadapkan pada tugas baru yang dalam rangka itu harus mengambil banyak sekali keputusan tata usaha negara, maka pemerintah memerlukan aturan-aturan atau pedoman-pedoman.

d. Asas Bertindak Cermat atau Asas Kecermatan

Asas ini menghendaki agar pemerintah atau administrasi bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktifitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga negara. Asas ini mensyaratkan agar badan pemerintahan sebelum mengambil Keputusan, meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan dalam pertimbangannya.

e. Asas Motivasi untuk Setiap Keputusan

Asas ini menghendaki agar setiap keputusan badan-badan pemerintahan harus mempunyai motivasi atau alasan

yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan keputusan dan sedapat mungkin alasan atau motivasi itu tercantum dalam keputusan. Motivasi perlu dimasukkan agar setiap orang dapat dengan mudah mengetahui alasan atau pertimbangan dikeluarkannya putusan tersebut, sehingga mereka yang tidak puas dapat mengajukan keberatan atau banding dengan menggunakan alasan/pertimbangan atau motivasi dikeluarkannya keputusan itu sebagai titik pangkal pembahasannya.

f. Asas Tidak Mempercampuradukkan Kewenangan

Asas ini menghendaki agar pejabat tata usaha negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.

g. Asas Permainan yang Layak (*fair play*)

Asas ini menghendaki agar warga negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan administrasi. Asas ini juga menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara. Asas ini

penting dalam peradilan administrasi Negara karena terdapat perbedaan kedudukan antara pihak penggugat dan tergugat.

h. Asas Keadilan dan kewajaran

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di tengah masyarakat, baik itu berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.

i. Asas Kepercayaan dan Menanggapi Pengharapan yang Wajar

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi warga negara. Oleh karena itu, aparat pemerintah harus memperhatikan asas ini sehingga jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah.

- e. melindungi hak masyarakat untuk memperoleh pendidikan tinggi yang berkualitas.⁴⁶

Prosedur pembentukan perguruan tinggi telah diatur dalam pasal 10 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pendirian Perguruan Tinggi Negeri, yaitu sebagai berikut:

- a. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi menyusun dokumen sesuai persyaratan;
- b. Dokumen disampaikan kepada Menteri untuk memperoleh persetujuan dengan tembusan kepada Sekretaris Jenderal;
- c. Sekretaris Jenderal mempersiapkan usul pendirian perguruan tinggi negeri untuk disampaikan kepada menteri;
- d. Menteri menyampaikan usul pendirian perguruan tinggi kepada menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur Negara untuk memperoleh persetujuan;
- e. Menteri menetapkan pendirian, organisasi, dan tata kerja perguruan tinggi negeri yang berbentuk sekolah tinggi, politeknik, dan akademi berdasarkan persetujuan menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur Negara;
- f. Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara mengusulkan pendirian perguruan tinggi negeri yang berbentuk universitas dan institut kepada Presiden;

⁴⁶ Pasal 2 Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pendirian Perguruan Tinggi Negeri.

