

**Eksistensi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik
Sebagai Dasar Pengujian Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara
di Peradilan Tata Usaha Negara**

Soehartono

ABSTRACT

The basis of legitimacy authentication on state administrative decision (*berschikking*) is that the state administrative decision is charged as in contradictory with the legislation prevailing and the general principles of good governance. Such the provision is governed in Article 53 clause (2) a,b, Act Number 9 of 2004 about PTUN, as the first amendment to the Act Number 5 of 1986 about PTUN. The existence of good governance general principles in the Act Number 5 of 1986 has not been confirmed as legal norm, but in the Act Number 9 of 2004, the general principles of good governance (AAUPB) have been confirmed in formal juridical way as the legal norm.

In the presence of such the confirmation, various opinions raise, on the one hand, the presence of AAUPB confirmation restricts the judge's movement, so that the existence of AAUPB remains to be ethics and is not necessary to be included into the Act. AAUPB is better growing and developing in non-written legal norm as code of ethics (Muchsan, in W. Riawan Tjandra, 2009:140). On the other hand, some people argues that AAUPB confirmed in formal juridical way as a legal norm is not a problem, because the judge in the society change and development is required to be more active, creative, future oriented and not handcuffed by normative rules as the legal positivism tenet prioritizing more the procedural justice. The judge may not be bound by the written convention only but should also explore the legal values and sense of justice living within the society as mandated by the jurisdictional law. The Judge interprets and constructs law to produces a verdict emphasizing on the justice the society expects.

Abstrak

Dasar pengujian terhadap keabsahan keputusan tata usaha negara (*beschikking*) adalah bahwa keputusan tata usaha negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 53 ayat (2) a,b, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang PTUN, sebagai perubahan pertama atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Eksistensi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, belum ditegaskan sebagai norma hukum, namun dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) tersebut ditegaskan secara yuridis formal sebagai norma hukum.

Dengan penegasan tersebut, timbul berbagai pendapat, di satu pihak dengan adanya penegasan AAUPB akan membatasi ruang gerak hakim, sehingga eksistensi AAUPB tetap sebagai etika dan tidak perlu dimasukkan dalam undang-undang. AAUPB lebih baik tetap tumbuh dan berkembang dalam bentuk norma hukum tak tertulis sebagai *code of ethics* (Muchsan, dalam W. Riawan Tjandra, 2009 : 140). Di pihak lain berpendapat bahwa AAUPB yang secara yuridis formal ditegaskan sebagai norma hukum, bukan merupakan suatu permasalahan, karena hakim dalam perubahan dan perkembangan masyarakat dituntut untuk lebih aktif, kreatif, berpandangan ke depan dan tidak terbelenggu oleh aturan-aturan normatif sebagai ajaran positivisme hukum yang lebih mengedepankan keadilan prosedural. Hakim tak boleh terikat oleh undang-undang yang bersifat tertulis saja, tetapi harus menggali nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat sebagaimana diamanatkan undang-undang kekuasaan kehakiman. Hakim dapat melakukan penafsiran dan konstruksi hukum untuk menghasilkan putusan yang mengedepankan keadilan yang diharapkan masyarakat.

A. Pendahuluan

Negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan pemerintah mempunyai dasar hukum yang jelas ada legalitasnya, baik berdasarkan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Suatu negara yang berdasarkan atas hukum harus menjamin persamaan-persamaan (*equality*) setiap individu termasuk, kemerdekaan individu untuk menggunakan hak asasinya. Hal ini merupakan *conditio sine quanon*, mengingat bahwa negara huku sebagai akhir perjuangan, individu untuk melepaskan dirinya dari keterikatan dan tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Atas dasar itulah, penguasa tidak boleh bertindak sewenang-wenang terhadap individu dan kekuasaannyapun harus dibatasi (Sudargo Gautama, 1983 : 3). Negara hukum pada dasarnya terutama bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat. Philipus M. Hadjon, berpendapat bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip, yaitu prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum. pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan dari negara hukum, sebaliknya negara totaliter tidak ada tempat hak asasi manusia (Philipus M. Hadjon, 1987 : 71).

Dalam negara hukum yang pokok adalah adanya pembatasan oleh hukum, dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan, baik yang dilakukan oleh penguasa negara maupun oleh warga negaranya berdasarkan pada hukum positif, sehingga terutama warga negaranya terbebas dari tindakan sewenang-wenang penguasa negara. Pembatasan kekuasaan pemerintah juga harus tunduk pada kehendak rakyat (demokrasi) dan harus dibatasi dengan aturan-aturan hukum pada tingkatan tertinggi disebut konstitusi. Salah satu ciri dan prinsip pokok dari negara hukum dan demokrasi adalah adanya lembaga yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak (Moh. Mahfud MD, 1999 : 5).

Hukum pada dirinya mengandung aspek-aspek idiil bilamana dikaitkan dengan fungsi dan tujuan hukum secara filosofis normatif. Isi hukum ditentukan oleh faktor-faktor idiil dan faktor-faktor kemasyarakatan. Faktor idiil adalah pedoman-pedoman yang tetap tentang keadilan yang harus ditaati oleh pembentuk undang-undang atau lembaga-lembaga pembentuk hukum lainnya di dalam menjalankan tugas-tugasnya. Faktor idiil mengandung arti sangat penting mengingat bahwa hal inilah yang merupakan tujuan langsung dari peraturan-peraturan hukum. tujuan langsung ini tunduk kepada tujuan akhir dari hukum, yaitu kesejahteraan umum. Faktor-faktor kemasyarakatan yang langsung membentuk hukum berasal dari keadaan aktual di dalam lingkungan masyarakat (Amir Hamzah, 1988 : 106). Y. Sri Pudyatmoko dan W. Riawan Tjandra, mengemukakan kajian terhadap eksistensi dan fungsi hukum tampaknya sarat dengan hal-hal yang berbau ideakistis, tetapi yang lebih urgen adalah mempertanyakan ketika hukum sungguh-sungguh harus eksis dalam menangani masalah-masalah aktual. Setidaknya, satu hal yang perlu disepakati bahwa karena adanya salah satu fungsi yang implisit pada hukum sebagai pengendali, hukum adalah faktor terpenting dalam upaya mrwujudkan tujuan *welfare state* (Y. Sri Pudyatmoko dan W. Riawan Tjandra, 1996 : 12)

Indonesia sebagai negara hukum modern yang bertipe *welfare state*. Dalam kehidupan negara seperti pemerintah di antaranya memiliki fungsi untuk menciptakan kesejahteraan (*welfare function*). Tugas ini menurut Muchsan memiliki arti luas termasuk *social servis* dan *social welfare*, seperti halnya pemberian bantuan korban bencana alam, penanggulangan kemiskinan, penciptaan lapangan kerja, pengaturan upah minimum, penyelenggaraan kesehatan, pendidikan dan pengadaan panti asuhan dan sebagainya (Muchsan, 1997 : 8). Dalam negara hukum yang mempunyai konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), maka peran pemerintah cq negara terhadap kehidupan warga negaranya menjadi semakin besar, karena tugas

pemerintah tidak hanya berurusan dengan penyelenggaraan pemerintahan saja, melainkan pemerintah ikut bertanggung-jawab terhadap kesejahteraan warga negaranya. Sebagaimana dikemukakan Edi Suharto, konsep kesejahteraan negara tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*), melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Kesejahteraan negara juga merupakan anak kandung pergumulan ideologi dan teori, khususnya yang bermatra sayap kiri (*left wing view*), seperti marxisme, sosialisme dan sosial demokratik (Edi Suharto, dalam W. Riawan Tjandra, 2009 : 2)

Berbagai alasan dikemukakan untuk memberikan alasan legitimasi dari tindakan pemerintah dalam campur tangan dengan kepentingan warga masyarakatnya, seperti alasan untuk kepentingan umum, untuk kepentingan orang banyak, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melindungi rakyat miskin, dengan tujuan tindakan yang dilakukan pemerintah tidak mendapat hambatan. Dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), tugas pemerintah tidak hanya hal-hal yang berkaitan dengan pemerintahan saja, melainkan juga tugas memberikan kesejahteraan terhadap warga masyarakatnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Sjachran Basah, pertumbuhan dan perkembangan hukum administrasi negara yang sangat pesat itu, karena tugas pemerintah tidak hanya semata-mata di bidang pemerintahan saja, melainkan juga harus melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara yang dijalankan melalui pembangunan nasional. Pembangunan nasional yang bersifat multi-kompleks membawa akibat bahwa, pemerintah harus banyak turut campur tangan dalam kehidupan rakyat yang mendalam di semua sektor. Campur tangan tersebut tertuang dalam ketentuan perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan pelaksana lainnya yang

dilaksanakan oleh administrasi negara, selaku alat perlengkapan negara. Berarti dalam mengemban tugas tersebut, secara administrasi negara harus dapat menjaga dan menjamin, bahwa tindakan-tindakannya tidak melanggar hak dan kewajiban asasi manusia, juga perlu dicari keseimbangan antara kepentingan negara atau administrasi negara yang mewakili kepentingan umum dan kepentingan rakyat atau perorangan (Sjachran Basah, 1992 : 2-3).

Dalam praktik tidak mudah peran pemerintah dalam campur tangan terhadap kepentingan warga masyarakatnya tersebut untuk dilaksanakan, disatu pihak pemerintah berusaha dan berupaya untuk memberikan kesejahteraan pada masyarakat melalui berbagai cara, namun kadang-kadang usaha tersebut berbenturan dengan kepentingan warga masyarakat yang tetap bertahan, atau melanggar hak-hak warga masyarakat. Y. Sri Pudyatmoko dan W. Riawan Tjandra, mengemukakan, mengenai campur tangan pemerintah yang lebih besar dalam kehidupan masyarakat, sebenarnya merupakan gejala umum di negara-negara yang sedang berkembang. Di negara-negara berkembang yang menjunjung tinggi prinsip negara hukum, dirasakan perlu untuk mencari solusi atau cara-cara yang disatu pihak dapat menjamin kewenangan bertindak dan mengatur dari pemerintah, sedangkan dipihak lain dapat menjamin kewenangan bertindak dan mengatur yang bertambah itu tidak melanggar hak-hak asasi warga negara (Y. Sri Pudyatmoko dan W. Riawan Tjandra, 1996 : 44). Konflik akhirnya tidak dapat dicegah atau perselisihan kepentingan yang saling bertahan akhirnya menimbulkan sengketa antara warga masyarakat dengan negara cq pemerintah yang diwakili oleh Badan atau Pejabat sebagai pelaksananya.

Menyadari sepenuhnya peran aktif pemerintah dalam kehidupan masyarakat, maka pemerintah telah mempersiapkan langkah atau wadah untuk menghadapi timbulnya benturan atau perselisihan kepentingan atau sengketa tata usaha negara antara

pemerintah dengan dengan warga masyarakat, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Salah satu fungsi PTUN adalah sebagai alat kontrol terhadap tindakan hukum tata usaha negara yang menimbulkan akibat hukum bagi individu atau badan hukum perdata dan eksistensi PTUN merupakan implementasi dari Pasal 18 Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lahirnya PTUN dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat atau warga masyarakat atau badan hukum perdata yang kepentingannya dirugikan oleh tindakan hukum Badan atau Pejabat TUN. Eksistensi PTUN memang sangat dibutuhkan, mengingat dominasi pemerintah untuk mewujudkan tujuan negara tidak dapat lepas dari pergesekan atau benturan-benturan kepentingan warga masyarakat yang sebenarnya perlu mendapat perlindungan.

Dalam pelaksanaan tugas pengujian keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang disengketakan di muka sidang pengadilan, maka hakim menguji berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a, b, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang PTUN, sebagai perubahan pertama atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, kemudian diubah lagi dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang PTUN. Sebagaimana diketahui bahwa Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, telah menempatkan AAUPB secara yuridis normatif sebagai dasar gugatan di PTUN dan juga sebagai dasar pengujian keabsahan KTUN di PTUN. Penjelasan Pasal 53 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 menyebutkan jenis-jenis AAUPB yang dapat digunakan sebagai dasar pengujian keabsahan KTUN, yaitu kepastian hukum, terttib 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. Berdasarkan hal-hal yang telah dikemukakan dalam latar belakang tersebut, maka menarik untuk diangkat sebagai permasalahan dalam tulisan ini, yaitu apakah asas-asas umum pemerintahan yang baik yang ditentukan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme mengikat hakim PTUN untuk menggunakan sebagai dasar pengujian keabsahan KTUN yang disengketakan di muka sidang pengadilan?

B. Konsep *nachwachtersstaat* dan *welfare state*

Pergeseran konsepsi *nachwachtersstaat* (negara peroda) ke konsepsi *welfare state* membawa pergeseran pada peranan dan aktivitas pemerintah. Pada konsepsi *nachwachtersstaat* berlaku prinsip *staatsonthouding*, yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Pemerintah bersifat pasif, hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Sementara itu, pada konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurzorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeienis*) dalam segala lapangan kehidupan. Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamika kehidupan masyarakat (Ridwan HR, 2006 : 241). Senada pandangan dikemukakan Yos Johan Utama, kegagalan paradigma negara “*legal state*” yang berprinsip “*staatsonthouding*” atau pembatasan peran negara dan pemerintah dalam bidang politik, telah menyebabkan peralihan paradigma negara, dari paradigma negara “penjaga malam” (*naachtwachtersstaat*) kepada paradigma negara kesejahteraan (*welfare state*). Paradigma negara kesejahteraan, menempatkan warga negara ataupun orang-perorang

menjadi subyek hukum yang harus dilindungi dan disejahterakan dalam segala aspek kehidupannya. Dalam paradigma negara kesejahteraan, menempatkan warga negara sebagai subyek (alinea 4 UUD 1945) dan tidak lagi menempatkan warga negara sebagai obyek. Negara mempunyai kewajiban untuk masuk ke dalam wilayah kehidupan warganya, dalam rangka menjalankan fungsinya, melayani dan mengupayakan kesejahteraan (Yos Johan Utama, 2010 : 4). Berkembangnya paham negara kesejahteraan menimbulkan dua pengaruh yang secara khusus tampak sangat signifikan. Pengaruh yang pertama adalah meluasnya penggunaan standar-standar yang lentur (*open-ended*) dan klausul-klausul umum dalam legislasi, administrasi dan ajudikasi. Pengaruh yang kedua adalah perubahan dari gaya penalaran hukum formalitas ke gaya penalaran hukum yang berorientasi kebijakan (Unger, 2007 : 255).

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undang yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum, tetapi karena ada keterbatasan dari asas tersebut atau karena adanya kelemahan dan kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan, kepada pemerintah diberikan kebebasan *freies ermessen*, yaitu kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial (Utrecht, 1988 : 30). Sebagaimana dikemukakan Marcus Lukman, *freies ermessen (diskresionare)*, merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan tata usaha negara atau administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang (Marcus Lukman, 1996 : 205, dalam Ridwan HR, 2006 : 242).

Meningkatnya kualitas dan kuantitas tugas-tugas yang harus diselenggarakan oleh pemerintah(daerah) berkonsekuensi terhadap diperlukannya sistem

pengawasan yang lebih intensif dan efektif untuk mengoreksi terjadinya praktik-praktik maladministrasi, yang dapat dilakukan oleh oknum pejabat pemerintah (Badan atau Pejabat tata usaha negara) dalam menggunakan kewenangan. Peradilan TUN merupakan salah satu subsistem dari sistem pengawasan yang dilakukan terhadap Badan atau Pejabat tata usaha negara. Semakin meningkatnya kuantitas urusan pemerintahan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah (daerah), berpotensi menimbulkan terjadinya perbuatan maladministrasi yang merugikan rakyat, bilamana pejabat pemerintah (daerah) melakukan perbuatan administrasi yang melanggar kaidah maupun prinsip-prinsip penyelenggaraan fungsi pemerintah. Terjadinya perbuatan maladministrasi tersebut dapat berakibat merugikan kepentingan warga masyarakat dan sebagai konsekuensinya warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke PTUN (W. Riawan Tjandra, 2009 : 5). Dengan demikian fungsi PTUN, adalah pertama sebagai fungsi kontrol atau pengawas terhadap tindakan pemerintah dalam menjalankan tugasnya agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua, yaitu sebagai lembaga yang melindungi kepentingan warga masyarakat dari tindakan pemerintah (Badan atau Pejabat TUN). Berkaitan dengan hal tersebut, maka fungsi yang dilakukan oleh PTUN adalah menilai atau menguji keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang digugat di muka sidang pengadilan atau menguji keabsahan KTUN yang dibuat oleh Badan atau Pejabat TUN yang menimbulkan akibat hukum bagi warga masyarakat dan badan hukum perdata (Pasal 53 Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang PTUN sebagai perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Dasar untuk melakukan pengujian terhadap keabsahan KTUN yang disengketakan di muka sidang pengadilan, dapat dilihat dalam Pasal 53 ayat (2) a, b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang PTUN, sebagai perubahan pertama atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, yaitu a, Keputusan Tata Usaha

negara yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

C. Pengertian dan fungsi Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

Tindakan atau campur tangan pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya semakin besar. Sebagai negara hukum, maka tindakan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan tersebut juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sering bertindak berdasarkan *freies ermessen*, namun tindakan tersebut sering menimbulkan *onrechtmatig overheidsdaad*, penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadi benturan kepentingan antara warga masyarakat dengan pemerintah. Ridwan HR, mengemukakan guna menghindari atau meminimalisasi terjadinya benturan tersebut, pada tahun 1946, Pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh de Monchy yang 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 kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *verhoogde Rechtsbescherming* dalam bentuk asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) *Algemene beginselen vor behoorlijk bestuur* (H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, dalam Ridwan HR : 243). Sebagaimana dikemukakan Jazim Hamidi, berdasarkan rumusan pengertian para pakar dan tambahan pemahaman penulis (Jazim Hamidi) tentang AAUPB, maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian (*begrip*) tentang AAUPB secara komprehensif, yaitu :

1. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan

berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara

2. 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.
3. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpacar dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum (Jazim Hamidi, 1999 : 24).

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pada awal kemunculannya, asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum

(*rechtsbescherming*) warga negara dari tindakan pemerintah, yaitu sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan (*als toetsingsgronden in de rechtspraak en het beroep*). *Naast toetsingsgronden en in het*

verlengde daarvan zijn de abbb ook ongeschreven rechtsnormen voor het bestuursoptreden) (P. de Haan, dalam H.A. Muin Fahmal, 2006 : 152). J.B.J.M. ten Berge, mengemukakan bahwa :”*beginselen van behoorlijk bestuur komtmten tegen in twee varianten, namelijk als toetsingsgrond voor de rechter en als instructienorm vor een bestuursorgaan*”. Kita menemukan *algemene beginselen van behoorlijkbestuur* dalam dua varian, yaitu sebagai dasar penilaian atau pengujian bagi hakim dan sebagai norma pengarah bagi organ pemerintahan (Ridwan HR, 2006 : 252). Dalam perkembangannya, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut :

1. Bagi administrasi, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Kecuali itu, sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen* atau melakukan kebijaksanaan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad, detournement de*

pouvoir, abus de droit dan ultravires.

2. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang PTUN
3. Bagi hakim PTUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan Keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN
4. Bagi badan legislatif dapat dipergunakan dalam merancang Undang-Undang (SF. Marbun, 2001 : 210).

D. Eksistensi AAUPB sebagai dasar Pengujian

Ketika mengawali pembahasan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) atau juga disebut asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL), H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, mengemukakan : “*bestuurorganen zijn aangenomen dat ze bevoegd zijn een bepaald handeling te verrichten-bij hun handelen niet allen gebonden aan wettelijke regel, aan het geschreven recht, daarnaast moeten zij het ongeschreven recht in acht nemen. Het ongeschreven recht, dat wil zeggen vooral de algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, dalam Ridwan HR, 2006 : 248). Berdasarkan pendapat tersebut (termasuk Berger) bahwa kedudukan AAUPB dalam sistem hukum adalah sebagai hukum tidak tertulis. Menurut Philipus M. Hadjon, AAUPB harus dipandang sebagai norma –norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati

oleh pemerintah (philipus M. Hadjon, 1987 : 270). Pada kenyataannya, AAUPB, meskipun merupakan asas, tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkrit atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu (Ridwan HR, 2006 : 250). Hal senada dikemukakan Jazim Hamidi, bahwa sebagian dari AAUPB masih dalam bentuk aslinya, yaitu sebagai asas hukum, dan sebagian yang lain dapat diturunkan menjadi norma hukum atau kaidah hukum, baik secara tersurat maupun secara tersirat (Jazim Hamidi, 1999 : 48).

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa dalam negara kesejahteraan (*welfare state*), campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat semakin besar, karena pemerintah mempunyai tanggung jawab dan kewajiban untuk memberikan kesejahteraan pada warga masyarakatnya. Sebagai konsekuensi dari campur tangan tersebut, ternyata menimbulkan benturan kepentingan antara pemerintah dengan warga masyarakat dan berakibat kerugian pada rakyat. Berdasarkan hal tersebut, sebagai warga masyarakat yang dirugikan oleh tindakan pemerintah, maka dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Tugas PTUN adalah memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa yang timbul di bidang tata usaha negara antara warga masyarakat dengan Badan atau Pejabat TUN sebagai akibat dikeluarkannya KTUN. Kemudian untuk menguji keabsahan KTUN yang disengketakan tersebut, hakim PTUN berpedoman pada peraturan perundang-undang yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a,b, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang PTUN.

Pemahaman terhadap ketentuan dalam Pasal 53 ayat (2) sebagai dasar hukum untuk pengujian keabsahan KTUN oleh hakim PTUN, terdapat perbedaan pemahaman. Indroharto, mengemukakan rumusan

Pasal 53 tersebut lebih luas daripada yang dirumuskan dalam Pasal 8 Wet AROB, mengingat ada penyebutan tersendiri butir (d), yaitu : "...*in strijd met in het algemene rechtsbewustzijn levend beginselen van behoorlijk bestuur*". Pasal 53 ayat (2) tidak menyebutkan butir (d), namun harus dianggap bahwa AAUPB itu secara diam-diam telah terkandung dalam rumusan butir (a) (Indroharto, 1991 : 299). Hasil penelitiannya yang dilakukan Muin Fahmal, menunjukkan ketidakseragaman hakim dalam memahami AAUPB sebagai dasar pengujian keabsahan KTUN, yaitu 22 hakim dari 46 responden tidak seragam dalam memahami AAUPB, dan 15 orang agak seragam. Hal senada dikemukakan Jazim Hamidi, di antara para ahli hukum berbeda pendapat dalam memahami ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1989 tentang PTUN, sebagai sumber pengaturan adanya AAUPB, karena ketentuannya sendiri memang tidak secara tegas mengatur AAUPB, selain dari dua asas yang sudah ada (Jazim Hamidi, 1999 : 78). AAUPB yang diergunakan sebagai dasar hukum pengujian dan dasar bertindak Badan atau Pejabat TUN, sudah barang tentu harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Sjachran Basah, AAUPB yang hendak dijadikan batu ujian bagi hakim administrasi harus terlebih dahulu diseleksi dan disesuaikan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945 (Sjachran Basah, 1989 : 25).

Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1989 tentang PTUN, tidak mencantumkan secara tegas bahwa AAUPB sebagai dasar pengujian keabsahan KTUN yang di sengkatakan di muka sidang pengadilan. Berkaitan dengan hal tersebut MA menegaskan melalui SEMA Tanggal 24 Maret 1992, Nomor 052/Td.TUN/III/1992, dalam hal hakim mempertimbangkan adanya AAUPB sebagai alasan pembatalan KTUN, maka hal tersebut tidak perlu dimasukkan dalam diktum putusan, cukup dalam pertimbangan putusan dengan menyebutkan asas mana dari

AAUPB yang dilanggar dan akhirnya harus mengacu pada Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 (H.M. Laica Marzuki, sekapur sirih, dalam Muin Fahmal, 2006 : xii). Selanjutnya dikemukakan, berlakunya Undang-undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang PTUN sebagai perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, menjadikan AAUPB sebagai alasan bagi pembatalan atau tidaknya sahny suatu KTUN dan tidak dicantulkannya alasan penyalahgunaan wewenang dan perbuatan sewenang-wenang pada Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dapat dipandang bahwa kedua alasan tersebut di-absorb dalam alasan pengujian atas dasar AAUPB yang kini dijadikan *toetsingsgronden* bagi KTUN-KTUN yang dipermasalahkan, yaitu berkenaan dengan asas larangan *detournement de pouvoir* dan asas larangan berbuat sewenang-wenang (*verbod van willekeur beginsel*). Menjadikan masalah tatkala penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan AAUPB adalah meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas dan akuntabilitas sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme. Apakah penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 masih meluapkan *detournement de pouvoir* dan *daad van willekeur* sebagai alasan pengujian bagi hakim KTUN-KTUN yang dipermasalahkan? Lagi pula tidak lazim asas-asas hukum administrasi yang menjadi bagian AAUPB dimuat dalam suatu peraturan perundang-undangan bidang hukum administrasi, cukup kiranya dengan memuat AAUPB selaku aturan hukum daripadanya.

Dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dirumuskan bahwa proses persidangan di PTUN ditujukan untuk memperoleh

kebenaran materiil, hal tersebut kontradiksi dengan penjelasan Pasal 1 angka 4, yang sebenarnya kedua penjelasan tersebut saling sejalan, mengisi dan melengkapi. Penjelasan Pasal 1 angka 4, menyebutkan adanya istilah adanya istilah perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. istilah hukum sebenarnya mencakup baik asas maupun aturan hukum positif. Penjelasan Pasal 53 ayat (2) menyebutkan bahwa pengadilan dalam menguji dari segi hukum keputusan yang telah dikeluarkan hanya, a) melihat fakta yang relevan yang telah dikumpulkan dan b) mencocokkannya dengan rumusan dalam peraturan dasarnya. Penjelasan tersebut mempersempit dasar pengujian KTUN yang terkesan hanya dapat mempergunakan dasar pengujian berdasarkan norma hukum tertulis. Hal tersebut disebabkan istilah hukum dipersempit menjadi rumusan dalam peraturan dasarnya, yang konotasinya hanya menyangkut norma hukum tertulis dan hal itu menimbulkan kesan bahwa pengujian hakim berdasarkan AAUPB tidak diberikan ruang gerak yang memadai karena adanya penyempitan makna hukum oleh penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 (W.Riawan Tjandra, 2009 : 140).

Seiring dengan perjalanan waktu, karena perkembangan ilmu dan teknologi, transformasi, masyarakat mengalami perubahan demikian pula hukum juga mengalami perubahan. Sabian Utsman, mengemukakan hukum tidak bisa dilepaskan dari sejarah manusia, maka sudah sangat jelas bahwa perkembangan dan perubahan hukum tidak lepas dari dinamika sosial dengan segala kepentingan yang sesungguhnya berada di belakang hukum. hukum sendiri tidak dapat dielakkan selalu berkembang, namun perkembangannya tidak dapat dipastikan kepada arah-arrah tertentu, tetapi yang jelas pada akhirnya, jga membawa perubahan setelah bersenyawa dengan bertarungnya berbagai kepentingan yang berada di belakang hukum itu sendiri. Hukum berserat dengan masyarakat, jika masyarakat berubahm

hukum juga harus berubah (Sabian Utsman, 2008 : 4). Berkaitan dengan hal tersebut, maka AAUPB yang disebut juga sebagai hukum tidak tertulis juga harus mengalami perubahan dan perkembangan. Perkembangan tentang kedudukan tersebut dapat dibuktikan dengan ditegaskannya AAUPB sebagai dasar atau pedoman pedoman bagi hakim PTUN untuk menguji keabsahan KTUN yang disengketakan di muka sidang pengadilan, yaitu dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b, Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang PTUN. W. Riawan Tjandra mengemukakan, Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 setelah dilakukan revisi melalui Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 telah mengatur secara tegas kedudukan AAUPB sebagai dasar untuk menguji keabsahan KTUN, yaitu diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b. Hal tersebut berarti alasan gugatan larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan larangan bertindak sewenang-wenang (*willekeur*) yang sebelumnya diatur pada Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 sudah tercakup pada Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004. Perubahan kedudukan yang semula sebagai hukum tidak tertulis, kemudian menjadi norma hukum, atau penegasan pengaturan AAUPB sebagai norma hukum, bagi aliran legisme atau positivisme sudah barang tentu merasa cocok atau pas, karena bagi mereka satu-satu sumber hukum adalah undang-undang. Aliran tersebut melarang hakim untuk menafsirkan undang-undang dan penafsiran undang-undang dianggap sebagai sesuatu yang tabu. Hal tersebut berbeda dengan aliran realisme hukum, bahwa hakim tidak merasa dibatasi ruang geraknya, karena mereka menganggap undang-undang (tertulis) bukan merupakan satu-satunya sumber hukum. Berkaitan dengan penegasan pengaturan AAUPB sebagai norma hukum tersebut, Muchsan berpendapat, sekarang ini AAUPB (ABBB) telah ditempatkan sebagai norma hukum dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 jo.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999, hal tersebut justru membatasi hakim. Seharusnya, AAUPB tetap sebagai etika, tidak perlu dimasukkan dalam undang-undang, sehingga dapat menjadi ruang diskresi bagi hakim dalam menguji KTUN (Muchsan, dalam W. Riawan Tjandra, 2009 : 142). Pendapat lain dikemukakan Wiyono, dengan adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b baru, adanya ketentuan tersebut sebenarnya hanya meneguhkan atau memberikan dasar hukum tertulis saja terhadap praktik yang sudah berlaku, yaitu mempergunakan AAUPB sebagai dasar pengujian terhadap KTUN.

Keinginan untuk memasukan segala permasalahan sosial ke dalam undang-undang justru masih memperlihatkan pengaruh yang kuat dari konsep negara hukum formil yang bertumpu pada paradigma *wetmatigheid van het bestuur*. Inflasi regulasi tanpa implementasi justru menyebabkan hukum kehilangan kewibawaannya, norma hukum hanya menjadi sejarah kepustakaan, bukan menjadi sejarah peradaban (W. Riawan Tjandra, 2009 : 142). Selanjutnya dikemukakan, ada rencana untuk menempatkan pengaturan AAUPB secara lebih komprehensif melalui Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Pasal 3 ayat (1) Rancangan Undang-undang Administrasi Pemerintahan draf bulan November 2007, menyatakan bahwa Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan hak, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya wajib melaksanakan AAUPB, yaitu asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak melampaui, tidak menyalahgunakan dan/atau mencampuradukkan kewenangan, asas keterbukaan, asas profesionalitas, asas kepentingan umum (tidak diberi penjelasan).

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai hakim, yaitu memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa yang diajukan di muka sidang pengadilan, maka tugas hakim adalah mengkontatir,

mengkualifisir dan mengkonstituir (Sudikno Mertokusumo, 1993 : 167). Demikian juga dalam pengujian keabsahan KTUN yang diajukan di muka sidang, hakim tidak hanya berpedoman pada peraturan perundang-undangan saja sebagai dasar untuk menguji keabsahan KTUN, hakim wajib menggali, memahami dan mengikuti nilai-nilai hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, mengemukakan hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Hakim wajib memeriksa sengketa yang diajukan di muka sidang, karena hakim dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan mengadilinya (Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009).

Hakim harus berani melakukan terobosan hukum, walaupun AAUPB telah mendapat kedudukan sebagai norma hukum, hal tersebut bukan merupakan harga mati, hakim harus melakukan penemuan hukum melalui penafsiran atau interpretasi dan konstruksi hukum. Hakim sebagai penegak hukum tidak hanya bekerja mengikuti aturan, berpikir logis, rasional atau hanya berdasarkan emosi untuk mengenali pola, namun mereka harus mampu menangkap secara utuh mengenai realitas yang mereka hadapi. Inilah sebuah cita menuju pemahaman yang utuh dan holistik, yaitu menuju “konteks makna”. Peradilan tidak dapat (dan memang buka saatnya) bermain-main dengan dunianya sendiri, namun harus mendengarkan kepentingan yang lebih luas, karena beban yang ditanggung semakin berat mengingat harapan pencari keadilan. Fungsi kontrol harus menyentuh dimensi mendasar daripada sekedar menggantungkan harapan kepada aturan hukum atau membuat aturan-aturan baru. Hal ini karena aturan

cenderung otoriter dan sering memberikan pemahaman rumit dan berbelit-belit daripada menjelaskan tujuan sebenarnya (Satjipto Rahadjo, makalah seminar, 2000 : 3).

Anthon F. Susanto, mengemukakan menafsirkan atau melakukan pembacaan bukan hanya merupakan analisis, tetapi juga sebuah penghancuran, bukan hanya membagi keutuhan ke dalam uraian parsial, tetapi juga menyimpulkan bagian-bagian ke dalam suatu pandangan global. Dengan kata lain, menafsirkan adalah mencari hakekat sesuatu. Menafsirkan adalah menemukan sesuatu yang baru antara hukum dengan ealitas (Anthon F. Susanto, 2010 : 49). Dalam pandangan Ricoeur, wacana tuturan yang telah menjadi wacana tulisan (teks) dapat bersifat otonom untuk dilakukan “*dekontekstualisasi*” dan “*rekontekstualisasi*”. Kegiatan (dekontekstualisasi) mempunyai arti bahwa materi teks ‘melepaskan diri’ dari konteks pengarang, untuk masuk ke konteks pembaca yang lebih luas lagi (rekontekstualisasi). Secara normatif “*dekontekstualisasi*” berarti proses ‘pembebasan’ dari konteks, sedangkan “*rekontekstualisasi*” bermakna sebagai proses masuk kembali ke dalam konteks (Faizal, 2010 : 138). Faizal dalam menginterpretasikan teks adalah sejalan dengan semangat hermeneutika teks hukum, ia tidak menginginkan teks hukum harus ditafsir secara mekanik, disebabkan oleh proses (distansiasi), maka teks hukum menjadi teks terbuka untuk ditafsir (Faizal, 2010 : 139). Demikian pernyataan Machteld Boot, setiap norma hukum membutuhkan interpretasi (Machteld Boot, dalam Eddy O.S. Hiariej, 2009 : 65). Senada dengan Boot adalah Van Bemmelen dan Van Hattum, secara tegas menyatakan : “*elke geschreven wetgeving behoeft interpretatie*” (Eddy O.S. Hiariej, Ibid : 65). Begawan Semarang, Satjipto Rahardjo, mengemukakan hukum tidak akan berjalan tanpa penafsiran, oleh karena itu hukum membutuhkan pemaknaan lebih lanjut agar menjadi lebih adil dan membumi. Membuat hukum (*legislation*) adalah satu hal dan

menafsirkan hukum yang sudah dibuat itu merupakan keharusan berikutnya (Satjipto Rahardjo, dalam Anthon F. Susanto, 2005 : 6).

Solusi membangun konstruksi penemuan oleh hakim, ditawarkan oleh Paul Scholten, masa keemasan hakim memperlakukan hukum seperti pekerjaan matematis yang memproses undang-undang seperti memproses angka-angka secara logis (*hanteren van logische figuren*) sudah lewat. Pekerjaan hukum itu lebih dari sekedar silogisme. Putusan hukum tidak dibuat semata-mata menurut jalur logika, melainkan melompat (*in de beslissing zit altijd ten slotte een sprong*). Satu hal yang diangkat oleh Scholten, yaitu mengajukan gagasan mengenai "*logische expansiekracht van het recht*" (kekuatan hukum untuk mengembangkan diri). Menurut Scholten, hukum bukan merupakan bangunan logis yang tertutup (*logische geslotenheid*), ada kekuatan yang tersembunyi dalam hukum (Paul Scholten, dalam Satjipto Rahardjo, 2009 : 57). Satjipto Rahardjo mengemukakan gagasan hukum progresif yang sejak 2002 dicoba untuk dikembangkan merupakan lahan persemaian yang bagus bagi pengembangan kekuatan yang tersimpan dalam hukum. hukum progresif menolak cara berhukum yang menyebabkan hilangnya dinamika hukum. kekuatan yang tersimpan itu menjadi tidak muncul, karena para penegak hukum sendiri yang menyebabkannya. Penghambatannya adalah cara berhukum yang hanya dengan mengeja teks undang-undang, tidak dimunculkannya kekuatan yang ada di dalam hukum itu menyebabkan hukum yang seharusnya mampu atau tajam menjadi tumpul dan tidak mampu menyelesaikan persoalan yang dihadapinya. Hukum dan penegakkan hukum perlu memasuki ranah psikologi, berarti hukum tidak hanya berurusan dengan peraturan, melainkan juga perilaku. Perilaku yang dibutuhkan untuk memunculkan kekuatan hukum adalah apa yang dalam bahasa Jawa disebut sebagai "*mesu budi*", yaitu mengerahkan kekuatan spiritual. Pekerjaan hukum

adalah lebih dari hanya logis-rasional, melainkan sesuatu yang menurut kreativitas dari para pelakunya. Di sinilah pekerjaan memunculkan kekuatan hukum itu memperoleh tempatnya (Satjipto Rahardjo, ibid : 57-58). Dalam kesempatan lain Satjipto Rahardjo, mengemukakan apakah pengadilan kita membutuhkan suatu rekonstruksi besar-besaran? . Sangat mungkin memang itu yang dibutuhkan. Barangkali bukan hanya rekonstruksi, tetapi sebelumnya itu rupa-rupanya kita perlu melakukan dekonstruksi terhadap pengadilan kita lebih dahulu. Dekonstruksi di sini adalah membuang cara kerja pengadilan yang lama, dekonstruksi sebaiknya bermula dari sikap para hakim terhadap pekerjaannya dan cara berpikir mereka. Berdasarkan pertanyaan tersebut, beliau lebih condong kepada perubahan perilaku dan pikiran hakim daripada merubah hukum, terutama untuk mengembalikan lembaga pengadilan dan Mahkamah Agung menjadi "*credible*" dan "*reliable*" sekarang ini, lebih diperlukan "perubahan manusia" daripada "perubahan hukum" (Satjipto Rahardjo, makalah seminar 2000, dalam Anthon F. Susanto, 2004 : 15). Hal tersebut kiranya dapat melahirkan putusan hakim yang sesuai dengan tujuan hukum, yaitu untuk kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, seperti dikemukakan oleh Gustav Radbruch.

E. Penutup

Eksisten asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), semula merupakan hukum tidak tertulis dan tidak secara tegas diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN, namun dalam praktik hakim PTUN juga menggunakannya sbagai dasar menguji keabsahan KTUN yang disengketakan di muka sidang. Kedudukan AAUPB mengalami perubahan menjadi norma hukum setelah mendapat tempat secara yuridis dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004, Pasal 53 ayat (2) huruf b, sebagai perubahan

pertama atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN. kedudukan AAUPB sebagai norma hukum, tidak boleh membatasi ruang gerak bagi hakim untuk menemukan hukumnya dalam pengujian keabsahan KTUN yang disengketakan tersebut, karena AAUPB dapat digali melalui nilai-

nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Perubahan cara-cara lama dan pikiran hakim dalam menerapkan hukum perlu mendapat prioritas yang utama, ketimbang merubah hukumnya.

Daftar Pustaka

- Anthony F. Susanto, 2010, *Dekonstruksi Hukum Eksplorasi Teks dan Model Pembacaan*, Yogyakarta : Genta Publishing.
-, 2005, *Semiotika Hukum dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivitas Makna*, Bandung : Refika Aditama.
- Eddy O.S. Hiariej, 2009, *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum dalam Hukum Pidana*, Jakarta : Erlangga.
- Faizal, 2010, *Menerobos Posivisme Hukum*, Yogyakarta : Rangkang Education.
- H.A. Muin Fahmal, 2006, *Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik*, Yogyakarta : UII Press.
- Indroharto, 1991, *Usaha Memahami Undang-undang tentang PTUN*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Jazim Hamidi, 1999, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju "Clean and Stable Government")*, Bandung : Citra Aditya Bakti.
- M. Roberto Unger, 2007, *teori hukum Kritis, Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern*, alih bahasa : Dariyatno, dkk, Bandung : Nusamedia.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya : Bina Ilmu.
- Satjipto Rahardjo, 2009, *Lapisan-lapisan dalam Studi Hukum*, Malang : Bayumedia Publishing
- Sabian Utsman, 2008, *Menuju Penegakan Hukum Responsif*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- SF. Marbun, 2001, *Menggali dan Menemukan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia*, Yogyakarta : UII Press.
- Satjipto Rahardjo, *Rekonstruksi Pembangunan Hukum Menuju Pembangunan Pengadilan yang Independen dan Berwibawa*, Makalah Seminar diselenggarakan oleh Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta. 28 Maret 2000.
- Sjachran Basah, 1989, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung : Alumni.
- Sudikno Mertokusumo, 1993, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta : Liberty
- W. Riawan Tjandra, 2009, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya.