



FUNGSI PERDILAN TATA USAHA NEGARA DALAM RANGKA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BERSIH

Maridjo

Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

*maridjo@untagsmg.ac.id

ABSTRAK

Perlu mengkaji lebih mendalam tentang fungsi kontrol yudisial Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mewujudkan pemerintah yang baik. Permasalahan utama yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik, faktor-faktor apa yang berpengaruh terhadap fungsi dan bagaimana langkah yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melaksanakan fungsinya untuk mewujudkan pemerintah yang baik. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan hukum normatif (yuridis normatif), mengingat yang akan diungkap adalah masalah aturan atau norma, yakni fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melaksanakan fungsinya untuk mewujudkan pemerintah yang baik. Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumentasi atau penelitian kepustakaan (*library research*). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mewujudkan pemerintah yang baik telah tercapai, namun dalam kenyataannya keberhasilan fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara justru berbanding terbalik dengan semakin meluasnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme di Indonesia. Permasalahannya bukan terletak pada berjalannya fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara, namun terletak pada pengaruh sistem Pengadilan Tata Usaha Negara, misalnya: eksekusi putusan, kekurangan kemampuan subsistem penerimaan perkara dan pengelolaan perkara dan adanya prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara yang tidak mendukung fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara, misalnya: prinsip dasar "*dat de rechter niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten*", pengaruh sistem hukum yang masih dikooptasi oleh politik dan ketidakpatuhan lembaga pemerintah dan sistem politik terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Langkah Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menghadapi pengaruh dalam melaksanakan fungsinya untuk mewujudkan pemerintah yang baik: *pertama*, hakim dalam menjalankan fungsinya dapat melakukan penafsiran dan konstruksi hukum, menggunakan teknik penemuan hukum dengan metode interpretasi dan konstruksi; *kedua*, perbaikan manajemen penerimaan dan pengelolaan perkara serta peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata Kunci: Pengadilan; Tata Usaha Negara; fungsi; Pemerintah yang baik

ABSTRACT

This Research of background overshadow by the importance studied concerning function control of administrative court in realizing good governance. Especial problems wishing to be answered in this research is how administrative court function for the agenda of realizing good governance, factors what have an effect on to execution of function and how step by administrative court in executing the function of to realize good governance. This research is with approach of normative juridical, considering to be expressed by is the problem of norm or order, namely civil service arbitration tribunal function in executing the function of to realize good governance, Data collecting done by documentation study or library research. This research result of indicated that administrative court function in realizing governance the goodness have reached, but in reality of exactly inversely proportional progressively the spread of corruption practice and nepotism in Indonesia. Problems of not lay in the of administrative court function in realizing good

governance, but lay in influence of system of judicature arrange the effort state, for example: executing punishment, system is not effective acceptance of case and management of case and existence of principles Administration Law which do not support civil service court function, for example: principal of law "van stoel de op niet rechter de dat of het zitten gaan mag bestuur", influence of law system which still cooptation by political system; do not obedience institution government and political party system toward of punishment administrative court. The step administrative court in face of influence in executing the function of to realize good governance: first, judge in running the function of can do and interpretation of construction law, using technique invention of law with interpretation method and construction; second, repair of acceptance management and management of case and also the make up of environmental human resource quality of administrative court.

Keywords: Court; Administrative government; The function; Good governance.

A. PENDAHULUAN

Pendiri bangsa (*The founding fathers*) mendesain model Negara Indonesia disemangati oleh obsesi sebuah bangunan negara yang berciri khas Indonesia sehingga terlalu mengidealisasikan prinsip kekeluargaan, demokrasi desa, asas keserasian, keselarasan dan keseimbangan demi politik pengintegrasian ketimbang politik pembebasan melawan absolutisme kekuasaan sebagai corak paham konstitusionalisme, yang akibatnya bangsa ini tidak pernah curiga terhadap kemungkinan penyalahgunaan kewenangan yang oleh Lord Acton disebut sebagai hukum batu "*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*" (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan yang absolut akan korup secara absolut pula).

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno (1945-1967) maupun Presiden Soeharto (1967-1998), Indonesia telah terjebak sebagai negara kekuasaan (*machtsstaat*) ketimbang negara hukum (*rechtsstaat*), interpretasi konsitusi sesuai dengan selera pribadi sehingga legitimasi kekuasaan semakin kuat dan melemahkan sendi-sendi peradilan (hukum),

UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya dimasa orde lama maupun orde baru belum menjamin kemandirian badan pengadilan, termasuk didalamnya Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga wajar kalau dalam prakteknya lembaga yudikatif seolah-olah menjadi lembaga penghukum musuh-musuh politik yang berseberangan dengan penguasa atau bisa disebut sebagai lembaga yang memberikan legitimasi hukum terhadap tindakan mal administrasi ataupun *abuse of power* penguasa, kondisi ini merupakan suatu fakta hukum yang memprihatinkan bahwa keberadaan lembaga yudikatif, khususnya Pengadilan Tata Usaha Negara belum mampu membawa keadilan bagi masyarakat dalam lingkup administratif pemerintahan apalagi mewujudkan agenda besar mensukseskan pemerintah yang baik.

Pasca amandemen konstitusi, eksistensi negara hukum tertuang jelas, salah satu unsur negara hukum adalah berfungsinya lembaga yudikatif sebagai tempat mencari penegakan kebenaran dan keadilan (*to enforce the truth and justice*) yang *independent and impartial judiciary*, Pasal 24 UUD 1945 Pasca amandemen, tentang kekuasaan kehakiman menyebutkan bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman yang merdeka dan secara heirarki berada di bawah Mahkamah

Agung yang bertujuan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Ditinjau dari sudut sejarah ide dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara atau dapat disebut sebagai Peradilan Administrasi Negara, bertujuan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dengan warga negaranya, dan pembentukan lembaga tersebut bertujuan melakukan kontrol secara yuridis (*judicial kontrol*) tindakan pemerintah yang dinilai melanggar ketentuan administrasi (mal administrasi), perbuatan yang bertentangan dengan hukum maupun tindakan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) sehingga kewenangan pemerintah untuk menjalankan roda kehidupan bernegara berjalan sesuai dengan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan agenda besar mendorong pemerintah yang baik dapat tercapai. Eksistensi Pengadilan Tata Usaha Negara dirasa sudah memenuhi syarat untuk menjadikan lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara yang profesional guna menjalankan fungsinya melakukan kontrol yudisial dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik, fungsi tersebut tercermin melalui putusan yang berkeadilan dan implikasi yuridis dari putusan tersebut.

Menurut Yos Johan Utama¹ terdapat kegagalan fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara yang disebabkan adanya kegagalan sistemik substansial dan prosedural pada sub-sub sistem: penerimaan perkara; penanganan perkara; putusan dan pelaksanaan putusan, disamping itu kurang adanya dukungan dari faktor-faktor eksternal, seperti:

1. Inkonsistensi sistem Peradilan Tata Usaha Negara dengan sistem peradilan lainnya, terutama dengan peradilan umum.
2. Adanya beberapa prinsip/asas Hukum Administrasi Negara yang tidak mendukung sistem pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, yakni:
 - a. Asas/prinsip dasar “dat de rechter niet op de stoel van het bestuur maggaan zitten” (Hakim tidak boleh duduk di kursi pemerintah”;
 - b. Asas/prinsip dasar “benda publik tidak dapat diletakkan sita jaminan”;
 - c. Asas/prinsip dasar “*rechtmatigheid van bestuur*” atasan tidak bisa/berhak membuat keputusan yang menjadi kewenangan bawahannya;
 - d. Asas/prinsip dasar “kebebasan pejabat tak bisa dirampas”;
 - e. Asas/prinsip dasar “negara selalu dianggap *solvable*”(mampu membayar)”;
3. Sistem Pengadilan Tata Usaha Negara sangat rentan, terhadap perubahan struktur ketatanegaraan, serta perubahan hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah, sehingga efektifitas mekanisme sistem pelaksanaan putusannya, sangat tergantung kepada perubahan-perubahan tersebut.
4. Sikap, pemahaman dan persepsi hukum dari pejabat tata usaha negara yang tidak/kurang menghormati keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai akses ke keadilan tata usaha negara.

Fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara yang terpenting untuk mendorong terwujudnya pemerintah yang baik bukanlah agenda mudah apalagi bukan rahasia

¹ Yos Johan Utama, 2007, *Menggugat fungsi peradilan tata usaha negara sebagai salah satu akses warga negara untuk mendapatkan keadilan dalam perkara administrasi Negara (suatu studi kritis terhadap penggunaan asas-asas hukum administrasi negara dalam Peradilan Administrasi)*, dalam Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, No. 1, Maret 2007, hlm.40.

umum bahwa negara Indonesia ini masih menduduki ranking teratas dalam hal korupsi, kolusi dan nepotisme, untuk mewujudkan cita-cita tertinggi pemerintah yang baik diperlukan usaha progresif menuju pemerintahan yang menegakkan kaidah-kaidah hukum sekaligus dan menjunjung tinggi nilai-nilai etika dalam praktek bernegara serta adanya lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara yang independen and imparisial.

Fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mewujudkan pemerintah yang baik belum tercapai secara maksimal, yang menjadi pertanyaan mengapa Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan yang mandiri dan imparisial (*independence and impartiality judiciary*) sekaligus mempunyai fungsi kontrol hukum (*juridis control*) terhadap tindakan pemerintah belum mampu menjalankan fungsinya menurut undang-undang, faktor-faktor apa yang menjadi kendala sehingga tidak terwujudnya fungsi tersebut, dan selama ini bagaimana langkah-langkah Pengadilan Tata Usaha Negara untuk melaksanakan fungsinya tersebut dan akankah fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut dapat terwujud melalui kompetensi dan langkah-langkah yang direncanakan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara atau hanya merupakan teori ideal yang terintegrasi dalam asas-asas pemerintahan yang baik, panji-panji kedaulatan hukum dan jiwa kedaulatan rakyat yang terangkum dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengadilan Tata Usaha Negara melaksanakan fungsinya dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik?
2. Faktor-faktor yang menjadi kendala terhadap pelaksanaan fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dan langkah-langkah yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan fungsinya untuk mewujudkan pemerintah yang baik?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka,² penelitian terhadap data sekunder tersebut bertujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik, penelitian ini akan mengkaji pokok permasalahan sesuai dengan ruang lingkup permasalahan sebagaimana telah disebutkan di atas melalui pendekatan yuridis normatif, dalam penelitian ini juga dilakukan studi analisis *das sollen* (kenyataan normatif) dengan *das sein* (kenyataan yang terjadi) pada saat Pengadilan Tata Usaha Negara menjalankan fungsinya yaitu dengan menganalisis dokumentasi peradilan tata usaha negara arsip-arsip pengadilan, lingkup masalah yang dikemukakan di atas, dengan pendekatan yang bersifat yuridis normatif untuk meneliti data sekunder, data sekunder berupa ketentuan perundang-undangan maupun putusan-putusan pengadilan dan yurisprudensi dapat ditemukan melalui berbagai dokumen- dokumen, perundangan-undangan dan kearsipan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Menyesuaikan pada ruang

² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1983, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, hlm.13

lingkup masalah yang dikemukakan di atas, dengan pendekatan yang bersifat yuridis normatif untuk meneliti data sekunder, data sekunder berupa ketentuan perundang-undangan maupun putusan-putusan pengadilan dan yurisprudensi dapat ditemukan melalui berbagai dokumen- dokumen, perundangan-undangan dan kearsipan di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung, majalah internal Pengadilan Tata Usaha Negara seperti Varia Peradilan, Gema Peratun, dan sebagainya.

C. PEMBAHASAN

1. Fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik

a. Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebagai penyelenggara pengawasan yudisial terhadap pemerintah, Peradilan Tata Usaha Negara berfungsi menegakkan prinsip negara dan mempertahankan hukum materiil, Giddings mengemukakan: dengan mengidentifikasi tindakan administrasi negara dan melakukan upaya korektif, pendisiplinan, dan perbaikan terhadap tindakan administrasi yang tidak sesuai dengan hukum). *Corrective responses*, reaksi mengoreksi tindakan administrasi negara yang sudah terbukti bertentangan dengan hukum, oleh hukum acara dinyatakan batal atau tidak sah; *Remedial responses*, reaksi perbaikan terhadap akibat yang telah ditimbulkan oleh tindakan administrasi itu dengan melakukan tindakan pengganti, ganti rugi dan rehabilitasi; *Disciplinary responses*, reaksi pendisiplinan, menjatuhkan sanksi berupa hukuman, beban-beban dan kewajiban-kewajiban agar menjadi alat penjara bagi yang bersangkutan dan alat *preventif* bagi pejabat lain.³

Dalam hal fungsi tersebut fungsi peradilan tidak ditempatkan urutan yang pertama tapi pada urutan yang terakhir, dengan pengertian bahwa fungsi tersebut merupakan sarana terakhir (*ultimum remedium*), fungsi peradilan ini mulai berjalan untuk menyelesaikan sengketa jika fungsi penasehatan dan fungsi perujukan tidak mampu lagi untuk dijadikan solusi penyelesaian.

Permasalahan yang menyangkut fungsi peradilan dapat dilihat dari berbagai aspek: dari aspek sifat perkaranya, permasalahan yang muncul menyangkut: apakah peradilan hanya menegakan norma hukum (*norm execution*) atau juga berfungsi sebagai penetapan kebijakan (*policy making*); dari segi dasar pengujian (*toetsing*), permasalahan yang muncul: apakah pengujian keabsahan (*rechtmatigheidstoetsing*) ataukah pengujian ketepatangunaan (*doelmatigheidstoetsing*); dari segi waktu, apakah pengujian "*ex tunc*" ataukah "*ex nunc*", disamping itu sehubungan dengan kewenangan mengadili dan memutus perkara, apakah isi dari pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut. Penegakan Norma (*norm execution*) dan penetapan kebijakan (*policy making*). Dalam konsep asli mengenai tiga jenis kekuasaan negara menurut Montesquieu,

³ Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung hlm. 221.

kekuasaan peradilan adalah penegakan hukum, dengan demikian putusan peradilan mempunyai sifat sebagai putusan penegakan hukum (*norm execution decision*), ciri dari penegakan norma adalah putusan yang dilakukan atas kasus yang konkrit yang lazimnya tidak menjangkau kemasa depan.

Pada prinsipnya peradilan tidak mencampuri kebijakan, jadi tidak mengukur perbuatan pemerintah yang berdasar kebijakan (*op grond van beleidsmatigheid*), namun hal itu hendaknya dilihat secara relatif dengan memperhatikan asas keserasian yang bertumpu atas dasar kerukunan perbuatan penguasa, maka perbuatan penguasa tidak hanya dinilai berdasarkan norma-norma yang *zakelijk* tetapi juga dinilai berdasarkan kepatutan yang berlaku dalam masyarakat.

Pengujian "*ex tunc*" dan pengujian "*ex nunc*". Dasar pengujian "*ex tunc*", berarti peradilan menilai suatu perbuatan pemerintah dengan memperhitungkan semua fakta perbuatan itu dilakukan, jadi atas suatu surat keputusan, fakta dan keadaan yang dinilai adalah fakta dan keadaan pada saat dikeluarkannya surat keputusan itu, perubahan fakta dan keadaan tidaklah masuk perhitungan dan penilaian peradilan, berbeda dengan pengujian "*ex nunc*", perubahan fakta dan keadaan termasuk dalam penilaian suatu perbuatan. Pengujian "*ex tunc*" digunakan untuk pengujian keabsahan sedangkan pengujian "*ex nunc*" digunakan untuk pengujian ketepatangunaan, namun hendaknya dilihat secara relatif dan dikaitkan dengan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara yang dicanangkan, yaitu tidak hanya fungsi peradilan administrasi, pengujian "*ex nunc*" perlu juga mendapat tempat dalam fungsi penasehatan, fungsi peradilan administrasi negara diterapkan pengujian "*ex tunc*" demi kepastian suatu perbuatan yang dibuat pada waktu lampau.

b. Pemerintah Yang Baik.

Pemerintah yang baik (*good governance*) merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintah yang baik, demokratis, dan efektif, selain sebagai suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah yang baik juga merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. *Good governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *publik good and service*, sedangkan praktek terbaiknya disebut *good governance* (kepemerintahan yang baik), agar *good governance* menjadi kenyataan, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak, *good governance* dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara merupakan tantangan guna mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara.⁴

Pemerintah yang baik berorientasi pada: *pertama*, orientasi ideal yang diarahkan kepada pencapaian tujuan nasional; *kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yang secara efektif dan efisien melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan

⁴ Hj.Sedarmayanti, 2003, *Good governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah: Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Mandar Maju, Bandung, hlm.2

bernegara dengan elemen-elemen kostituennya, seperti: *legitimacy* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), akuntabilitas menjamin hak asasi manusia, otonomi dan devolusi kekuasaan dan meyakinkan adanya pengendalian sipil, sedangkan orientasi kedua tergantung pada sejauh mana pemerintah mempunyai kompetensi, dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik serta administratif berfungsi secara efektif dan efisien.⁵ Paparan tersebut di atas menunjukkan bahwa dalam dimensi hukum administrasi, komponen *good governance* menjadi norma pemerintah yang dapat menjadi indikator terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean government*), disamping asas penyelenggaraan negara yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, untuk menjamin pemerintah yang baik (*good governance*) sebagai syarat terciptanya pemerintahan yang bersih (*clean government*) maka hukum harus dilihat dari sisi prosedural (*fairness*), keterbukaan sistem (*transparency*), keterbukaan hasil kerja (*disclosure*), pertanggungjawaban publik (*responsibility*). Pemerintah yang baik (*good governance*) merupakan bagian integral yang didalamnya terdapat pemerintah yang bersih dan berwibawa (*clean and strong governancet*) dan pemerintah yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pemerintah yang baik, terdapat variabel dependen bagi terwujudnya pemerintah yang baik, misalnya: korupsi, kolusi dan nepotisme, tidak transparan, tidak *accountable*, tidak efisien, tidak efektif dan perilaku tidak *rechtmatic*,⁶

Tujuan penyelenggaraan pemerintah yang baik (*good governance*), meliputi:

- a. menjamin terwujudnya kehidupan bermasyarakat berdasar atas hukum, peraturan perundang-undangan, perlindungan hak asasi manusia
- b. menjamin kehidupan yang demokratis
- c. mewujudkan keadilan sosial
- d. menjamin terwujudnya pemerintahan yang baik berdasarkan atas hukum, peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Implementasi fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik tersebut tercermin dalam setiap putusan hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara, baik putusan pengadilan tingkat pertama, banding, kasasi maupun peninjauan kembali, untuk menganalisis tercapai tidaknya fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik tersebut, masalah utama yang dianalisis adalah apakah putusan tersebut dapat mewujudkan pemerintah yang baik.

Indikator asas larangan *detournement de pouvoir* meliputi, yaitu:

- 1) wewenang itu digunakan untuk tujuan lain selain untuk mana kewenangan itu diberikan;
- 2) wewenang itu diberikan untuk kepentingan umum yang lain dan pada kepentingan umum yang dimaksud undang-undang;

⁵ *Ibid.*, hlm.174

⁶ A. Muin Fahmal, 2006, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta hlm.70

- 3) dari sudut etik pemerintahan, senantiasa dianggap sebagai suatu tindakan yang tidak layak.

Indroharto menyebutkan bahwa terdapat dua klasifikasi asas kecermatan yaitu, asas kecermatan formal dan asas kecermatan material, asas kecermatan formal dalam kaitannya dengan proses pembuatan suatu keputusan yang ruang lingkungannya adalah kecermatan pada waktu mempersiapkan pembentukan keputusan beserta yang disebut dengan asas *fair play* atau sikap jujur dari instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut, sedangkan asas kecermatan material ini menghendaki agar kerugian yang ditimbulkan kepada seseorang itu jangan sampai melampaui yang diperlukan untuk melindungi suatu kepentingan yang harus dilakukan dengan cara mengeluarkan keputusan yang bersangkutan dalam hal ini membawa akibat keharusan diberikannya suatu ganti rugi pada pencabutan keputusan yang terjadi.

Menurut Jazim Hamidi terdapat Indikator asas kecermatan material dalam membuat keputusan:

- 1) Keharusan membuat isi keputusan yang sesuai dengan realita dan tujuan.
- 2) Membuat suatu keputusan yang jelas dan terang.
- 3) Suatu keputusan perlu memberikan jaminan perlindungan hukum, baik berupa pencabutan keputusan, perbaikan keputusan, pembuatan keputusan yang baru dan jaminan ganti rugi.

Menurut Indroharto asas kepastian hukum tersebut dibagi dua, yaitu: asas kepastian hukum formal dan asas kepastian hukum material. Asas kepastian hukum formal menghendaki adanya keputusan yang dikeluarkan itu harus cukup jelas bagi yang bersangkutan, misalnya pemberian tenggang waktu yang samar-samar kapan akan dilakukan tindakan penertiban akan dianggap bertentangan dengan asas ini. Asas kepastian hukum material, menghendaki bahwa keputusan yang bersifat membebani itu tidak boleh berlaku surut, misalnya: suatu subsidi dicabut dengan berlaku surut, padahal uangnya sudah diterima telah habis dipergunakan.

Asas ini berkaitan dengan prinsip dalam hukum administrasi negara, yaitu: asas *het voemoeden van rechtmatigheid* atau *presumption iustae causa*, yang berarti bahwa setiap keputusan badan/pejabat tata usah negara yang dikeluarkan dianggap benar menurut hokum selama belum dibuktikan sebaliknya atau dinyatakan sebagai keputusan yang bertentangan dengan hukum oleh hakim administrasi.⁷

Asas larangan bertindak sewenang-wenang (*willikeur*), menurut Sjahran Basah (*larangan abuse de droit*) adalah dimana perbuatan administrasi negara yang tidak sewenang-wenang adalah perbuatan yang berada di luar lingkungan ketentuan peraturan perundang-undangan, sementara Indroharto mengatakan bahwa asas ini dilanggar apabila dalam suatu keputusan tidak cukup mempertimbangkan kepentingan-kepentingan pihak-pihak yang tersangkut, karena itu keputusan semacam ini menurut nalar yang sehat tidak dapat dipertahankan lagi, asas ini juga disebut dengan "asas yang menyimpang dari nalar yang sehat".

⁷ Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.259

Asas keseimbangan dilaksanakan dalam memberikan hukuman terhadap kesalahan seseorang, namun penjatuhan sanksi tersebut harus proporsional atau sebanding, Indroharto menyatakan bahwa asas keseimbangan dilanggar apabila badan atau pejabat tata usaha negara itu dalam menerapkan sanksi-sanksi maka ia harus menjaga keseimbangan antara sanksi yang diterapkan dengan bobot pelanggaran yang telah dilakukan.

2. Faktor-faktor yang menjadi kendala terhadap pelaksanaan fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dan langkah-langkah yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka melaksanakan fungsinya untuk mewujudkan pemerintah yang baik.

Kegagalan fungsi sistem Pengadilan Tata Usaha Negara itu, terjadi disebabkan adanya kegagalan sistemik substansial dan prosedural⁸ pada sub-sub sistem peradilan tata usaha negara dalam rangka melaksanakan fungsinya dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik:

1) Kekurangmampuan subsistem penerimaan perkara, disebabkan oleh beberapa faktor:

- a) Ketidakjelasan makna beberapa istilah, untuk menentukan perkara mana yang masuk kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.
- b) Ketidakjelasan beberapa pengertian istilah hukum, maupun ukuran yang secara langsung berpengaruh terhadap mekanisme peradilan tata usaha negara di antaranya yaitu:
 - 1) Tata usaha negara,
 - 2) Kepentingan umum,
 - 3) Keadaan darurat,
 - 4) Keadaan mendesak, dan masih banyak lagi istilah hukum, yang tidak memiliki penjelasan yang lengkap.
- c) Pengaturan tenggang waktu pengajuan gugatan, tidak akomodatif dengan kebutuhan praktek.
- d) Ketidakefektifan mekanisme penundaan keputusan TUN yang disengketakan.
- e) Kegagalan untuk mengupayakan sistem, yang berorientasi kepada penekanan waktu dan biaya berperkara.

2) Kekurangmampuan subsistem pengelolaan perkara.

Kegagalan fungsi sistem PTUN dalam menjalankan peran pengelolaan perkara diakibatkan adanya beberapa faktor:

- 1) Tidak adanya instrumen pendukung sistem peradilan singkat, sehingga menyebabkan kegagalan dalam mengupayakan penanganan perkara secara cepat atau singkat.

⁸ Yos Johan Utama, 2007, *Menggugat fungsi peradilan tata usaha negara sebagai salah satu akses warga negara untuk mendapatkan keadilan dalam perkara administrasi Negara (suatu studi kritis terhadap penggunaan asas-asas hukum administrasi negara dalam peradilan administrasi)*, dalam Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, No. 1, Maret 2007, hlm.40

- 2) Ketidakadilan dalam pengenaan sanksi terhadap para pihak yang bersengketa.
- 3) Ketiadaan mekanisme perdamaian, dalam penyelesaian sengketa antar para pihak.
- 4) Pembatasan nilai gantirugi, kompensasi, menyebabkan tidak terakomodirnya rasa keadilan dari pihak pencari keadilan.
- 5) Ketidaktajaman isi putusan, mengakibatkan munculnya permasalahan dalam pelaksanaan putusan.
- 6) Ketidakjelasan pengertian istilah hukum, dalam mekanisme pengelolaan perkara seperti:
 - a) Alasan yang layak;
 - b) Upaya administratif;
 - c) Acara singkat;
 - d) Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik;
 - e) Alasan yang dapat dipertanggungjawabkan;
 - f) Kepentingan Penggugat yang cukup mendesak, dan masih banyak lagi ketidakjelasan pengertian istilah, ukuran, yang pada akhirnya menimbulkan perbedaan persepsi antara pihak-pihak yang bersengketa.
- 7) Ketidakjelasan tugas dari juru sita.

Hasil penelitian penulis bahwa faktor yang menjadi kendala terhadap pelaksanaan fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik adalah sistem Peradilan Tata usaha Negara, yang meliputi kekurangmampuan subsistem penerimaan perkara dan kekurangmampuan subsistem pengelolaan perkara, Yos Johan Utama mengemukakan bahwa sistem Pengadilan Tata Usaha Negara mengalami kegagalan fungsi (malfungsi), dalam menjalankan fungsinya sebagai akses ke keadilan bagi masyarakat pencari keadilan. Kegagalan fungsi sistem Pengadilan Tata Usaha Negara itu terjadi disebabkan adanya kegagalan sistemik substansial dan prosedural pada sub-sub sistem: penerimaan perkara dan penanganan perkara.

Seseorang atau badan hukum perdata, yang unsur-unsurnya meliputi: unsur penetapan tertulis; unsur dikeluarkan oleh badan/ pejabat tata usaha negara; unsur tindakan hukum tata usaha negara; unsur konkrit, individual dan final; dan unsur akibat hukum. Dalam sengketa tata usaha negara tidak dipenuhinya kelima unsur tersebut tentu akan berpengaruh kepada gugatan Penggugat tidak diterima, padahal banyak fakta hukum yang terjadi persengketaan namun tidak dipenuhi oleh kelima unsur tersebut, misalnya permasalahan ketetapan tidak tertulis (perintah dari atasan kepada bawahan) yang mempunyai akibat hukum namun bukan merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Keputusan bersifat konkrit, individual, dan final juga menjadi kendala bagi para pencari keadilan untuk memperjuangkan haknya, contohnya surat perintah penyegelan SPBU yang berada dalam wilayah

ruang hijau Kota Surabaya, surat perintah penyegelan tersebut bersifat umum, akan tetapi dapat ditarik menjadi bersifat individual, dengan asumsi hukumnya jelas siapa pemilik SPBU, jelas alamatnya. Perluasan arti badan atau pejabat tata usaha negara harus dilakukan secara hati-hati, karena tidak semua pejabat umum dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara, ada yang perlu dikesampingkan demi efisiensi dan asas kemanfaatan.⁹

Hasil penelitian penulis terhadap faktor-faktor yang menjadi kendala terhadap pelaksanaan fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik yang terkait dengan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan yurisdiksi, termasuk didalamnya pengertian: Sengketa tata usaha negara obyek perkara, subyek perkara. Hasil penelitian ini selaras dengan hasil penelitian disertasi Lintang Oloan Siahaan yang berjudul "Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Di Indonesia (Studi Tentang Keberadaan PTUN" yang mengemukakan bahwa sempitnya kewenangan itu sangat mempengaruhi efektifitas Pengadilan Tata Usaha Negara melayani masyarakat pencari keadilan, dan tentunya efektifitas kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut akan mempengaruhi fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mewujudkan pemerintah yang baik, jika kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berjalan efektif akan mempengaruhi fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berjalan efektif pula atau sebaliknya.

Penelitian disertasi yang dilakukan oleh Lintang Oloan Siahaan yang berjudul "Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Indonesia: Lintang Oloan Siahaan mengemukakan bahwa salah satu penghambat dalam bidang prosedur beracara adalah diterapkannya pola perdata, tentang tata cara mengajukan gugatan yaitu di wilayah Pengadilan Tata Usaha Negara dimana tergugat berdomisili, hal ini yang membuat Pengadilan Tata Usaha Negara jauh dari masyarakat yang akan menggunakan (*user*) karena Keputusan Tata Usaha Negara yang akan digugat sebagian berada di pusat atau pemerintah pusat, Aturan hukum memuat rumusan yang sangat umum untuk kejadian yang tidak terbatas, sedangkan hakim dihadapkan pada kejadian yang spesifik dan individual:

- a. Aturannya tidak jelas
- b. Terdapat beberapa peraturan yang mungkin dapat diterapkan pada sebuah kejadian
- c. Tidak terdapat satupun aturan yang dapat diterapkan
- d. Masalahnya adalah bagaimana hakim dapat menghasilkan suatu putusan

Faktor penghambat berjalannya fungsi peradilan tata usaha negara adalah eksekusi putusan, termasuk hambatan ketidakpatuhan pihak

⁹ Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, hlm.375

pemerintah untuk melakukan putusan penundaan, ini disebabkan banyaknya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dipatuhi dan diabaikan oleh pihak penguasa dalam orde baru. Pelaksanaan putusan kadang kala juga memakan waktu yang lama.

Kekuatan eskutorial putusan peradilan administrasi banyak dipertanyakan orang tentang keampuhannya, apabila putusan tidak dilaksanakan secara sukarela oleh pemerintah, terdapat pandangan dalam teori organisasi bahwa masing-masing lembaga penyelenggara negara termasuk lembaga-lembaga pemerintah memandang dunia disekitarnya dalam batas-batas mereka sendiri dan asasnya tidak bersedia dikendalikan dari luar, tindakan pemerintah lebih banyak dikendalikan oleh pejabat atasannya, oleh karena itu perlu adanya upaya agar pelaksanaan putusan pengendalian oleh badan pemerintah dapat berjalan dengan baik.

Hasil penelitian penulis selaras dengan hasil penelitian disertasi Yos Johan Utama yang berjudul “Menggugat fungsi Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu akses warga negara untuk mendapatkan keadilan dalam perkara administrasi negara (suatu studi kritis terhadap penggunaan asas-asas Hukum Administrasi Negara dalam peradilan administrasi), dalam penelitian Yos Johan Utama mengemukakan bahwa terdapat kekurangmampuan subsistem putusan dan pelaksanaan putusan peradilan tata usaha negara, adanya beberapa faktor yang menjadi penyebab kegagalan fungsi peradilan tata usaha negara:

- a. Tidak ada instrumen pemaksa yang efektif, menyebabkan timbulnya ketidakpastian pelaksanaan putusan.
- b. Ketiadaan pengaturan dalam sistem pelaksanaan putusan peradilan tata usaha negara, yang memberikan penyelesaian, apabila terjadi perubahan kondisi hukum setelah putusan dijatuhkan.

Sistem peradilan tata usaha negara mengalami kegagalan fungsi sebagai kontrol yudisial untuk mewujudkan pemerintah yang baik, kegagalan fungsi dapat dilihat dari faktor-faktor sebagai berikut:

- 1) Adanya beberapa prinsip/asas Hukum Administrasi Negara yang tidak mendukung sistem pelaksanaan putusan Pengadilan, yakni:
 - a) Asas/prinsip dasar “*dat de rechter niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten*” (Hakim tidak boleh duduk di kursi pemerintahan)
 - b) Asas/prinsip dasar “*Rechtmatigheid van bestuur*” atasan tidak bisa/berhak membuat keputusan yang menjadi kewenangan bawahannya;
- 2) Sistem Pengadilan Tata Usaha Negara sangat rentan, terhadap perubahan struktur ketatanegaraan, serta perubahan hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah. Sehingga efektifitas mekanisme sistem pelaksanaan putusannya, sangat tergantung kepada perubahan-perubahan tersebut.

- 3) Sikap, pemahaman, serta persepsi hukum dari pejabat tata usaha negara, yang tidak/kurang menghormati keberadaan peradilan tata usaha negara, sebagai akses ke keadilan tata usaha negara.

Pemerintah yang baik tidak akan pernah ada jika sistem hukum dinegara tersebut korup dan otoriter, tujuan penyelenggaraan negara Indonesia menurut UU No.28 Tahun 1999 adalah pemerintah yang baik, maka harus didukung oleh sistem hukum yang bersih pula. Realitasnya sistem hukum kita masih dinodai dengan berbagai kepentingan politik para penguasa, sehingga realitas ini akan berpengaruh pada pelaksanaan fungsi lembaga peradilan tata usaha negara, apalagi pemerintah yang baik dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme masih menjadi harapan masa depan (*ius constituendum*).

Ketidapatuhan lembaga pemerintah terhadap Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sistem Politik yang demokratis konstitusional akan melahirkan pemerintahan yang baik, pemerintahan yang baik akan menciptakan penyelenggara negara yang tunduk pada hukum dan kaidah-kaidah pemerintahan yang baik, termasuk didalamnya lembaga peradilan yang profesional dan mandiri. Wujud nyata sistem politik adalah peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan merupakan produk politik dan kekuasaan, muatan peraturan perundang-undangan selain mengandung unsur politis juga merupakan pertarungan kepentingan-kepentingan partai politik, golongan tertentu, dsb.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintah yang baik, politik diartikan sebagai *"the science of government* atau *the art or practice of administering public affairs"* (politik adalah ilmu pengetahuan tentang pemerintahan atau suatu seni/praktek dalam mengatur kepentingan bersama), masalah yang mengenai kepentingan orang banyak, terdapat ajaran klasik yang menganung ajaran yang bijak: *politiae legibus non leges politiis adoptandae* atau *politics are to be adopted to the law, and not the laws to politics*, artinya jika kita ingin memiliki pemerintahan yang baik maka politik wajib tunduk pada hukum, bukan sebaliknya hukum harus tunduk pada politik.

Pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang dijalankan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 baik secara harfiah maupun menurut jiwanya, semangatnya atau yang dikenal dengan *Geistlichen Hintergrund* atau sesuai dengan suasana kebathinan yaitu pemerintahan yang mampu mewujudkan persamaan kedudukan antara sesama warganegara dihadapan hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, pemerintahan demokartis yang mampu mewujudkan kehidupan demokratis

dibidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan agama, mewujudkan keadilan dan prikemusiaan serta mampu memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur, jadi bukanlah suatu pemerintahan yang hanya mewujudkan kemakmuran ekonomi atau material saja atau bagi golongan tertentu saja.

Kaitan sistem politik yang demokratis konstitusional dan pemerintahan yang baik dengan fungsi peradilan tata usaha negara adalah sama-sama membutuhkan dan melengkapi, sistem politik yang demokratis konstitusional akan menciptakan produk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan eksistensi Pengadilan Tata Usaha Negara yang demokratis dan sesuai dengan kehendak rakyat, dan menjadikan peraturan perundang-undangan serta asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai alat uji dalam menjalankan fungsi peradilan tata usaha negara, sebaliknya lembaga peradilan yang baik akan menciptakan suasana politik yang demokratis dan dapat mewujudkan sistem pemerintah yang baik.

Realitasnya sistem politik dan sistem pemerintahan Indonesia, belumlah menerima dan menjadikan hukum (pengadilan) sebagai panglima dalam menjalankan roda negara, tetapi kekuatan politik dari oknum penguasa yang selalu menghendaki pengadilan di bawah politik, sehingga pengadilan tidak bisa menjaga independensi dan imparsialitas institusi. Hal ini akan berpengaruh kepada efektifitas pelaksanaan fungsi peradilan tata usaha negara dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik.

Peradilan Tata Usaha Negara dalam menjalankan fungsinya dilihat dari segi asas-asas penyelenggaraan pemerintah yang baik masih bersifat *ius constituendum* (menjadi harapan masa depan) dan dipengaruhi banyak faktor, salah satu faktornya ketidaksiapan pemerintah dan partai politik sehingga kasus yang mempunyai implikasi politis yang tinggi sangat sulit dieksekusi. Kasus Alzier Dianis Thabranie dilihat dari optik pemerintah yang baik masih jauh dari harapan, terutama asas kepastian hukum dan asas akuntabilitas pemerintah sebagai penyelenggara negara yang harus dapat mempertanggungjawabkan tindakan hukumnya kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Langkah yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melaksanakan fungsinya untuk mewujudkan pemerintah yang baik

Hakim dapat melakukan penafsiran dan konstruksi hukum

Pengadilan wajib memeriksa dan memutus perkara, pengadilan tidak boleh menolak suatu perkara dengan alasan ketiadaan hukum atau hukumnya tidak jelas mengaturnya, apabila hakim dihadapkan pada situasi ketiadaan hukum atau hukum yang tidak jelas, sedangkan perkara harus diselesaikan, hakim wajib mencari kaidah-kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat, memperhatikan kewajiban hakim yang demikian itu, menunjukkan bahwa hakim

bukanlah corong undang-undang melainkan berperan menemukan hukum (*rechtsvinding*) atau membentuk hukum (*rechtsvorming*).

Hakim dihadapkan beberapa persoalan, yaitu: aturan hukum memuat rumusan yang sangat umum untuk kejadian yang tidak terbatas, sedangkan hakim dihadapkan pada kejadian yang spesifik dan individual; aturannya tidak jelas; terdapat beberapa peraturan yang mungkin dapat diterapkan pada sebuah kejadian; tidak terdapat satupun aturan yang dapat diterapkan; dan yang menjadi masalahnya adalah bagaimana hakim dapat menghasilkan suatu putusan.

Berkaitan dengan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara yang terbatas, secara teoritis belum memungkinkan adanya upaya perwujudan dalam bentuk undang-undang untuk perluasan yurisdiksi, misalnya yurisdiksi jangan semata-mata didasarkan atas Keputusan TUN saja, tetapi harus ditinjau dari segi, apakah perbuatan pemerintah itu terletak di dalam bidang hukum publik atau hukum perdata.

Apabila perbuatan pemerintah yang terletak di dalam bidang hukum publik, yang akan menjadi yurisdiksi Pengadilan Tata Usaha Negara, maka hal ini akan memperluas kewenangan pengadilan itu. Belum lagi soal soal yang berkaitan dengan gugatan ganti rugi, yang ada hubungannya dengan Keputusan TUN, sebaiknya Pengadilan Tata Usaha Negara juga diberi wewenang untuk memutus gugatan ganti rugi yang ada kaitannya dengan Keputusan TUN, walaupun hal itu akan dilakukan se-selektif mungkin.

Dalam menyikapi masalah tersebut hakim dapat menggunakan teknik penemuan hukum dengan metode interpretasi dan konstruksi.

a. Penafsiran (Interpretasi)

Interpretasi atau penafsiran yang paling dikenal dalam ilmu hukum adalah:¹⁰

- 1) Interpretasi Gramatikal atau Interpretasi bahasa, yaitu: kaidah hukum tertulis dipahami bertolak dari makna pemakaian bahasa sehari-hari atau makna yuridis yang sudah lazim
- 2) Interpretasi Sejarah, yaitu: Interpretasi berdasarkan pemeriksaan atau penelitian sejarah undang-undang atau hukum tertulis, misalnya: pada memori penjelasan dan risalah pembicaraan pada komisi pembahasan pada badan perwakilan atau parlemen.
- 3) Interpretasi Sistematis, mencari makna dari sebuah kaidah dengan mangacu kepada hukum sebagai suatu sistem, khususnya tatanan perundang-undangan atau hubungannya dengan kaidah-kaidah lain yang berkaitan
- 4) Interpretasi Teologis, Interpretasi ini mencari makna suatu kaidah dari tujuan dan asas yang melandasi kaidah hukum yang bersangkutan, kaidah hukum yang dilandasai oleh asas-asas dan tujuan tertentu, penerapan kaidah itu harus memenuhi tujuan itu

¹⁰ Yuda Bakti Ardiwisastro, 2000, *Penafsir dan Konstruksi Hukum*, Alumni, Bandung, hlm.9-11

- 5) Interpretasi Otentik, yaitu undang-undang sendiri yang menafsirkan dalam ketentuan atau pasal undang-undang itu arti kata atau istilah yang digunakan, biasanya dimuat dalam pasal permulaan.
 - 6) Interpretasi Interdisipliner, yaitu menafsirkan suatu ketentuan yang menggunakan logika menurut beberapa cabang ilmu hukum
 - 7) Interpretasi Multidisipliner, yaitu menafsirkan suatu ketentuan yang melakukan verifikasi dan bantuan dari cabang-cabang ilmu lain.
- Selain itu Pointer menambahkan bentuk interpretasi lain, yaitu:
- a) Interpretasi Antisipatif, pada rancangan undang-undang untuk mengantisipasi apabila kelak menjadi undang-undang, dan
 - b) Interpretasi Evolutif Dinamis, hakim menemukan makna suatu kaidah hukum dengan merujuk kepada perkembangan hukum yang mendobrak berlakunya suatu ketentuan hukum tertentu, karena perubahan pandangan sosial atau kesusilaan masyarakat.

b. Konstruksi Hukum

Hakim dapat menyikapi persoalan ketiadaan peraturan perundang undangan yang dapat dijalankan untuk melakukan penyelesaian sengketa dengan melakukan konstruksi, ini penting untuk mengisi ruang kosong dalam sistem perundang undangan.

Hakim menemukannya dari sistem hukum yang menjadi dasar dari lembaga yang bersangkutan, dari ketentuan yang mengandung arti yang bersamaan, dibuat suatu pengertian hukum (*rechtsbegrip*) dan pengertian hukum itu adalah asas hukum yang menjadi dasar lembaga hukum yang bersangkutan.

Dengan konstruksi dapat ditautkan (*naarelkaar toetrekken*) sistem formal hukum dengan sistem materiil hukum. Konstruksi menurut Scholten harus dilakukan:

- 1) Tidak dengan sewenang wenang, artinya menggunakan bahan- bahan yang positif (*constructie moet de positieve stof deken*) yaitu sistem materiil undang undang yang berlaku, tidak boleh didasarkan kepada sistem di luar sistem materiil positif;
- 2) Harus menggunakan akal, artinya tidak menimbulkan pertentangan dalam sistem hukum formal yang bersangkutan, tidak boleh menjungkirbalikkan sistem hukum yang ada.

Dikenal tiga macam konstruksi yaitu: *analogi*, *rechtsverwijning* (penghalusan hukum) dan *argumentum a contrario*

- 1) *Analogi*, yaitu hakim dalam lingkungan perkara yang dihadapi menggunakan anasir yang bersamaan dalam suatu perundang undang yang sebenarnya tidak ditujukan untuk itu, dengan kata lain penerapan sesuatu ketentuan hukum untuk keadaan yang pada dasarnya sama dengan keadaan yang secara eksplisit diatur oleh ketentuan hukum
- 2) *Rechtsverwijning (penghalusan hukum)*, pada dasarnya adalah kebalikan dari analogi. Hakim tidak menjalankan atau menerapkan hukum secara lain daripada ketentuan hukum yang ada, apabila penerapan peraturan

itu mengakibatkan perkara tidak dapat diselesaikan secara adil atau sesuai dengan “*werkelijkheid*” sosial. Dengan kata lain, hakim mengeluarkan perkara dari lingkungan peraturan itu dan selanjutnya menyelesaikannya menurut peraturan lain.

- 3) *Argumentum a contrario*, pada pokoknya tidak terdapat perbedaan antara menjalankan undang undang secara *analogi* dengan *Argumentum a contrario*. Hanya hasil dari keduanya berbeda, analogi membagi hasil yang positif, sedang *Argumentum a contrario* membawa hasil yang negatif. Dikatakan negatif karena pengambilan keputusan dilakukan dengan cara terbalik, yaitu mengambil makna secara terbalik dari peraturannya.

Langkah-langkah yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara adalah dengan memberikan kebebasan bagi hakim dalam menghadapi persoalan untuk melakukan penafsiran (interpretasi) dan konstruksi hukum, hasil penelitian di atas selaras dengan hasil penelitian disertasi yang dilakukan oleh Irfan Facruddin yang berjudul “Konsekuensi Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah”, yaitu: bahwa di Indonesia tidak lepas dari arus perkembangan globalisasi sehingga pengadilan sebagai penegak hukum materiil mengadili menurut hukum dan wajib untuk memeriksa dan memutus perkara secara negatif sehingga pengadilan tidak boleh menolak suatu perkara dengan alasan ketiadaan hukum atau hukum tidak jelas mengaturnya. Apabila hakim dihadapkan pada situasi ketiadaan hukum atau hukum yang tidak jelas sedangkan perkara harus diselesaikan, maka hakim wajib mencari kaidah-kaidah hukum dengan menggali dan memahami nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dengan menggunakan teknik penemuan hukum dengan metode interpretasi dan konstruksi.

Hasil penelitian penulis bahwa langkah yang diperlukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara adalah perbaikan manajemen penerimaan dan pengelolaan perkara tersebut selaras dengan penelitian Mahkamah Agung Republik Indonesia,¹¹ dalam penelitiannya dikemukakan bahwa untuk mencegah menumpuknya perkara yang akan diselesaikan dengan menggunakan metode pemriortitanan perkara. Pada prinsipnya pemeriksaan perkara dilakukan berdasar nomor urut register, namun demikian untuk perkara-perkara tertentu pemeriksaannya dapat diprioritaskan, alasan yang digunakan dalam memprioritaskan perkara adalah: perkara yang menarik perhatian masyarakat dan perkara tersebut memiliki muatan politis.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia (Hakim)

Semakin berkembangnya sebuah negara akan berdampak pada munculnya masalah-masalah yang serba kompleks, termasuk didalamnya permasalahan hukum yang berkembang di masyarakat. Semakin kompleksnya

¹¹ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Cetak Biru Pembaharuan Mahkamah Agung Republik Indonesia*, MA RI, 2007, hlm.137

permasalahan tersebut akan menjadi problema bagi setiap penyelenggara negara, khususnya bidang peradilan, hakim sebagai penegak hukum dan keadilan harus mengantisipasi problema tersebut dengan meningkatkan keseimbangan kepribadian mencakup keseimbangan rohani dan jasmani atau sikap mental dan fisik serta keseimbangan antara kecerdasan spritual, emosional dan intelektual. Peningkatan tersebut baik dengan cara peningkatan kualitas pendidikan sampai jenjang tertinggi, melalui *workshop*, seminar dll baik dibidang hukum maupun dibidang ilmu pemerintahan, dengan demikian hakim dapat mempertimbangkan setiap perkara administrasi yang diadili dalam kerangka perwujudan pemerintah yang baik tanpa mengabaikan soal-soal yuridis.

Kualitas hakim pengadilan yang baik tentunya akan menjadikan lembaga yang profesional, misalnya para hakim Pengadilan Tata Usaha Negara mengadakan fórum pengakajian untuk membahas permasalahan yang muncul, misalnya berkaitan dengan yurisdiksi, apabila dilakukan dalam bentuk regulasi (undang undang), akan dapat membuat Pengadilan Tata Usaha Negara itu semakin lebih efektif di dalam melayani masyarakat pencari keadilan sehingga dapat di implementasikannya fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik (*good governance*).

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara yang tercermin melalui putusan-putusannya pada hakikatnya dapat menentukan ukuran dan nilai-nilai hukum sehingga akan memberikan arah pada terciptanya suatu pemerintah yang baik, Hasil analisis penulis terhadap putusan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, baik putusan pengadilan ditingkat pertama, banding, kasasi maupun peninjauan kembali terlihat adanya *progress report*, bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menjalankan fungsinya mewujudkan pemerintah yang baik telah tercapai dan seharusnya negara Indonesia implikasinya terwujudnya pemerintah yang baik. Namun kenyataannya, *progress report* fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara belum berbanding lurus dengan keadaan Indonesia saat ini, dan justru keberhasilan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melaksanakan fungsinya berbanding terbalik dengan semakin meluasnya korupsi, kolusi dan nepotisme diberbagai lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah di Indonesia.

Kendala yang dihadapi oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka menjalankan fungsinya mewujudkan pemerintah yang baik berkaitan dengan eksekusi putusan, kekurangmampuan subsistem penerimaan perkara dan pengelolaan perkara dan adanya prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara yang tidak mendukung fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara, misalnya: asas/prinsip dasar "*dat de rechter niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten*" (Hakim tidak boleh duduk di kursi pemerintahan). Kendala lainnya yang tidak mendukung fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara, yang berada di luar sistem Pengadilan Tata Usaha Negara adalah: *pertama*, sistem hukum yang secara realitas masih dinodai dengan berbagai kepentingan politik

para penguasa, sehingga realitas ini akan berpengaruh pada pelaksanaan fungsi lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara, apalagi pemerintah yang baik dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme masih menjadi harapan masa depan (*ius constituendum*); kedua, ketidakpatuhan lembaga pemerintah terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang mempunyai implikasi politis yang tinggi.

Langkah Pengadilan Tata Usaha Negara dalam menghadapi pengaruh dalam melaksanakan fungsinya untuk mewujudkan Pemerintah yang baik: *pertama*, hakim dalam menjalankan fungsinya dapat melakukan penafsiran dan konstruksi hukum, menggunakan teknik penemuan hukum dengan metode interpretasi dan konstruksi; *kedua*, perbaikan manajemen penerimaan dan pengelolaan perkara serta peningkatan kualitas sumber daya manusia di lingkungan Pengadilan Tata Usaha Negara.

2. Saran

Fungsi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik, tentunya harus didukung oleh sistem Pengadilan Tata Usaha Negara yang terpadu, namun hal tersebut masih menjadi harapan masa depan yang bersifat *ius constituendum*, terdapat beberapa hal yang menjadi saran penulis, meliputi:

1. Pihak-pihak yang tidak melaksanakan putusan pengadilan dapat dikenakan pasal *contempt of court* (Pasal-pasal Penghinaan terhadap Lembaga Peradilan) dan kewenangan ini diberikan kepada hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. PTUN sebagai institusi peradilan harus memiliki kompilasi yurisprudensi berupa kaidah hukum (temuan hukum) yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi Pemerintah yang baik, kompilasi tersebut bertujuan mengisi kekosongan hukum dan menjadi buku panduan bagi hakim dalam memberikan putusan.
3. Hakim-hakim PTUN harus senantiasa meningkatkan kualitas sebagai sumber daya manusia yang progresif di bidang peradilan, tidak terbatas pada persoalan hukum tetapi persoalan pemerintahan, dengan asumsi bahwa pemerintah yang baik dapat tercipta dengan adanya hakim yang memahami sengketa dari dua sudut hukum dan pemerintahan dan diperlukan pengkajian lebih mendalam tentang subsistem penerimaan perkara dan pengelolaan perkara yang lebih baik dimasa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif, 2007, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta.
- Abraham Amos, 2007, *Katastropi Hukum & Quo Vadis Sistem Politik Peradilan Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ambar Teguh Sulistiyani (ed), 2004, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta.
- Arief Sidharta dkk (ed), 1996, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak "Sebuah Tanda Mata 70 Tahun*

Prof.Dr.Ateng Syafrudin: Guru, Ilmuan, Praktisi, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung.

A. Muin Fahmal, 2006, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta.

Belinfante dan Boehanoeddin Soetan Batoeah, 1993, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Binacipta, Jakarta.

Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indoensia, Bogor.

Hans Kelsen, 2007, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Nusamedia & Nuansa, Bandung.

Hetifah Sj Soemarto, 2004, *Inovasi, Partisipasi, Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Irawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, UAJY, Yogyakarta.

Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung

Jimly Asshidiqie dan____, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Kusumadi Pudjosewojo, 2004, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

Lintong Oloan Siahaan, 2005, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi Indonesia: Studi Tentang Keberadaan PTUN Selama Satu Dasa Warsa 1991-2001*, Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, Jakarta.

Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia, Malang.

Liliana Tedjosaputro, 2003, *Etika Profesi dan Profesi Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang.

Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta.

Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2003, *Kertas Kerja Pembaharuan Sistem Pembinaan Sumber Daya Manusia Hakim*, Jakarta.

Marbun, 2001, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih di*

Indonesia, Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, Bandung.

Muchsan, 2000, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Muhammad Tahir Azhary, 2004, *Negara Hukum: Suatu studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah*, Prenada Media, Jakarta.

Muin Fahmal, A. 2006, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta.

Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang.

Nukthoh Arfawie Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Philipus M. Hadjon, dkk, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta.

Rozali Abdullah, 2002, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Sedarmayanti,, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) "Bagian Kedua: Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Peningkatan Produktifitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)"*, CV.Mandar Maju, Bandung

Sjachran Basah, 1997, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung.

Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.

Soemardi, 2007, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Jakarta.

Wahyudi Kumorotomo, 2007, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta

Winarna Surya Adisubrata, 2002, *Etika Pemerintahan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta

Bappenas, 2001, *Membangun Kemitraan antara Pemerintah dan Masyarakat Madani Untuk Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Sekretariat Pengembangan *Good Public Governance* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta diunduh dari <http://www.goodgovernance-bappenas.go.id>

Komisi Hukum Nasional, 2005, *Implikasi Amandemen Konstitusi Terhadap Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*, KHN, Jakarta.

Marbun dan Ridwan HR, 5 April 2005, "*Tinjauan Umum Atas RUU Administrasi Pemerintahan*", makalah disampaikan pada saat seminar *Tinjauan Umum Atas RUU Administrasi Pemerintahan*, Kantor Pemberdayaan Aparatur Negara Republik Indonesia, Jakarta. Diunduh dari www.legalitas.org

Nurwigati, 2002, *Optimalisasi Pencegahan Perbuatan Tercela Bagi Penyelenggara Negara*, Makalah disampaikan dalam Seminar Akademik Dosen Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Prasetijo Rijadi, 2006, *Prosedur Penyelesaian Sengketa Lingkungan Berdasarkan UU No.23 tahun 1997*, Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Ubhara Surabaya dalam *jurnal ilmu hukum*, vol. 9, no. 2, september 2006

Yos Johan Utama, 2007, *Menggugat Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara Sebagai Salah Satu Akses Warga Negara Untuk Mendapatkan Keadilan Dalam Perkara Administrasi Negara (Suatu Studi Kritis Terhadap Penggunaan Asas-asas Hukum Administrasi Negara Dalam Peradilan Administrasi)*, dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 1, Maret 2007.

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950)

Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang No.14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang No.28 tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme.

Undang-Undang No. 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang No 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang No.4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang No.5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang No.9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang No.51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan Pemerintah No.7 Tahun 1991 tentang Penerapan Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara