

KEWENANGAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE)¹

Oleh: Nadila Fitri Masloman²

Said Aneke R³

Marthin L. Lambonan⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan bagaimana penerapan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai institusi peradilan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Kewenangan dan wewenang peradilan tata usaha negara sebagai kekuasaan untuk bertindak memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara/sengketa administrasi (tata usaha negara) akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Peradilan administrasi yang berwenang antara lain pengadilan tingkat pertama disebut Pengadilan Tata Usaha Negara, pengadilan tingkat tinggi (tingkat banding) disebut Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan pengadilan tingkat kasasi disebut Mahkamah Agung yang sesuai tingkatannya berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. 2. Penerapan hukum administrasi menjadi sangat penting artinya dalam suatu negara, karena hukum administrasi sebagai norma memberi wewenang dan batas wewenang yang digunakan sebagai landasan dalam menjalankan pemerintahan.

Kata Kunci: Wewenang; Pemerintahan Yang Baik; Sengketa Tata Usaha Negara.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum administrasi adalah hukum yang bersangkutan paut dengan peraturan perundang-undangan tertentu, yang berkait erat dengan fungsi pemerintah dan hubungannya dengan masyarakat. Hukum administrasi mengatur hubungan antara

pemerintah dengan masyarakat dan mengatur cara organisasi, negara ikut serta dalam hubungan kemasyarakatan, yang sekaligus berfungsi sebagai kontrol tindakan pemerintah.⁵

Lebih mendasar lagi, bahwa hukum administrasi memberi rambu-rambu bagi aparatur pemerintah dalam menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu peradilan administrasi sebagai lembaga yang menjadi wasit dalam menyelesaikan sengketa administrasi antara masyarakat dengan pemerintah (negara), dan memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap sikap tindak pemerintah yang melanggar hak asasi. Tujuan peradilan administrasi untuk memberikan pengayoman hukum dan kepastian hukum, baik bagi rakyat maupun bagi administrasi dalam arti terjaganya keseimbangan kepentingan masyarakat dengan kepentingan individu.⁶

Hukum administrasi sebagai hukum yang melindungi masyarakat terhadap tindakan pemerintah yang melanggar hak asasi. Hukum administrasi dan peradilan administrasi menjadi salah satu instrumen penting dalam mewujudkan perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan pemerintah.⁷

Penekanan dalam hukum administrasi di sini sebagai instrumen hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan (administrasi) dan mencegah terjadinya tindakan pemerintah yang melanggar hak asasi masyarakatnya.⁸

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi selalu diparalelkan dengan konsep penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya.⁹ Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.

Pembatasan kekuasaan dengan pengaturan secara hukum menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih ini bisa dilakukan dengan dua mekanisme. Pertama, dengan menggunakan mekanisme *checks and balance* antara lembaga-lembaga negara dengan adanya pembagian kekuasaan, serta memberi ruang politik yang luas

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM 18071101503

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjahmada University Press, 2005, hlm. 3.

⁶ Sjachran Basah dalam S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2000, hlm. 27

⁷ Philipus M. Hadjon, *Konsep Dasar Hukum Administrasi*, artikel disajikan dalam lokakarya nasional

⁸ Arfan Faiz Muhli, *Jurnal Rechtsvinding Vol. 1 No. 1*, Jakarta, 2012, hlm. 1.

⁹ Philipus M. Hadjon, *Kriminalisasi Perbuatan Administrasi dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Makalah disampaikan dalam *Continuing Legal Education BPHN* Kementerian Hukum dan HAM pada tanggal 9 September 2009, hlm. 1.

bagi hidupnya kelompok oposisi sebagai kekuatan pengontrol. Kedua, adalah mekanisme yuridis yang mengedepankan regulasi yang di antaranya melahirkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (UU KKN) dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU TPK) yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, dan berbagai Hukum Administrasi Negara (HAN) yang diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Mekanisme pertama dilakukan untuk mendapatkan keseimbangan dalam penyelenggaraan negara, sedangkan mekanisme kedua dilakukan untuk mendapatkan sebuah kepastian hukum.¹⁰

Hukum administrasi merupakan instrumen hukum paling klasik untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan lebih nyata dalam hukum administrasi, karena di sini akan terlihat konkret hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, kualitas dari hubungan pemerintah dengan masyarakat inilah setidaknya dapat dijadikan ukuran apakah penyelenggaraan pemerintahan sudah baik atau belum. Di satu sisi hukum administrasi dapat dijadikan instrumen yuridis oleh pemerintah dalam rangka melakukan pengaturan, pelayanan, dan perlindungan bagi masyarakat, serta memuat aturan normatif tentang bagaimana pemerintahan dilaksanakan.

Dalam mengelola negara perlu diingat bahwa penyelenggaraan negara bukan hanya berkewajiban untuk baik dan bersih dalam penyelenggaraan tugasnya mengelola negara, tetapi lebih dari itu adalah berkewajiban memenuhi tercapainya masyarakat yang adil dan makmur. Pemerintahan yang baik dan bersih bukanlah tujuan, melainkan sarana untuk mencapai tujuan. Artinya, pemerintahan yang bersih tidak akan bernilai apapun apabila tujuan ini tidak tercapai.

Salah satu alat negara yang paling penting untuk mencapai tujuan itu adalah birokrasi. Untuk itu birokrasi perlu dibangun sedemikian rupa sehingga

menjadi baik dan mampu mendorong percepatan pencapaian tujuan. Pemerintahan yang bersih identik dengan birokrasi yang baik. Tetapi dalam membangun birokrasi yang bersih dengan mekanisme yuridis, salah satu persoalan hukum yang mengedepankan adalah persinggungan asas legalitas yang mengutamakan kepastian hukum dan diskresi pejabat negara (eksekutif) yang justru mengesampingkan asas legalitas dan lebih mengutamakan efisiensi.¹¹

Saat ini mekanisme yuridis begitu dominan digunakan dalam rangka reformasi birokrasi yang ditandai dengan dilakukannya formalisasi terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang pada awalnya merupakan kode etik ke dalam peraturan perundang-undangan. Namun demikian perlu dijaga agar jangan sampai regulasi ini berimbas pada terjadinya kriminalisasi perbuatan administrasi yang dilakukan oleh pejabat administrasi (birokrat).¹² Dengan demikian penataan hukum administrasi menjadi sangat penting dan tentunya bukan sekedar melihat dari sisi pembentukan atau penataan peraturan perundang-undangan terkait administrasi negara, tetapi lebih jauh dari itu adalah penataan tatanan hukum yang terdiri dari struktur, substansi, dan kultur masyarakat, birokrasi, dan penegak hukum.

Ditinjau dari segi operasionalnya, hukum administrasi mencakup peraturan-peraturan yang sangat luas dan kompleks yang muncul pada semua sektor. Hukum administrasi menetapkan norma yang fundamental untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu asas-asas umum pemerintahan yang baik masuk dalam lingkup kajian hukum administrasi.

Pengertian tentang istilah *governance* mengandung arti penggunaan atau pelaksanaan kewenangan bidang administrasi yang dilakukan oleh organ pemerintah dan menimbulkan akibat-akibat hukum bidang administrasi negara, sehingga indikasi suatu pemerintahan yang baik apabila administrasinya baik.

Berkaitan dengan asas-asas umum pemerintahan baik A.M. Donner dan Wiarda,¹³ merumuskan 5 rumusan, yakni:

1. Asas kejujuran (*fair play*),
2. Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*),

¹⁰Sri Soemantri Martosoewignjo, *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, Makalah disampaikan pada Studium Generale dan 40 tahun pengabdian di Universitas Padjajaran Bandung, 2001, hlm. 7.

¹¹*Op Cit*, hlm. 94-95

¹²*Op Cit*, hlm. 96

¹³A.M Donner dan Wiarda dalam Jazim Hamidi, *Penerapan Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPPI) di Lingkungan Peradilan Administrasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 31-32

3. Asas kemurnian dalam tujuan (*zuiverheid van oogmerk*)
4. Asas keseimbangan (*evenwichtigheid*),
5. Asas kepastian hukum (*rechts zekerheid*).

Adanya yurisprudensi AROB (Peradilan Administrasi Belanda) asas-asas yang dikenal, adalah:

1. Asas pertimbangan (*motiveringsbeginsel*);
2. Asas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginsel*);
3. Asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*);
4. Asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan
5. Asas persamaan (*gelijkheidsbeginsel*);
6. Asas keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel*)
7. Asas kewenangan (*bevoegheidsbeginsel*)
8. Asas *fair play* (*beginsel van fair play*);¹⁴

Perkembangan hukum administrasi di Indonesia secara konseptual berkembang dari konsep dasarnya dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pergeseran yang terjadi antara lain meliputi:

- a. Memberikan dan mempertegas makna keputusan dan tindakan pemerintah;
- b. Memperluas objek sengketa administrasi
- c. Mempertegas batas dan jenis kewenangan.
- d. Memperluas makna Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang meliputi penyelenggara pemerintahan dan penyelenggaraan negara lainnya.
- e. Mempertegas konsep kewenangan pemerintah meliputi kewenangan atribusi, delegasi, mandat dan kewenangan diskresi;
- f. Menggeser konsep penyalahgunaan kewenangan;
- g. Mempertegas konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik;
- h. Memperluas kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan Administrasi) dalam hal menguji penyalahgunaan wewenang dan sengketa kewenangan.¹⁵

Substansi politik hukum Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

Pemerintahan tersebut bahwa hakekat, arah dan tujuan dibentuknya undang-undang Administrasi Pemerintahan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat dan pejabat pemerintah serta untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dengan berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dijadikan landasan hukum bagi pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Beranjak dari beberapa pendapat dan pernyataan tersebut, bahwa dengan dibentuknya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara konseptual telah menggeser dan memperluas konsep dasar hukum administrasi, sehingga hukum administrasi tidak terbatas pada aktifitas fungsi lembaga eksekutif saja.¹⁶

Dengan dibentuknya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sekalipun memperluas kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dan memperluas cakupan hukum administrasi, namun memiliki dampak yuridis yang cenderung menimbulkan tumpang tindih dari segi konsep hukumnya ketika dikaitkan dan dipadukan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan dirubah lagi dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009, dan adanya beberapa ketentuan yang menimbulkan konflik norma, seperti dalam memaknai asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dirumuskan dalam penjelasan pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dikaitkan dengan pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan timbulnya beberapa persoalan hukum yang lain.¹⁷

Dengan menyimak paparan di atas maka penulis terdorong untuk mengkaji dan mempelajari secara mendalam yang hasilnya akan dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul "Kewenangan

¹⁴Dikutip dari Philipus M. Hadjon dalam artikelnya berjudul Pertahanan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara, *Yuridika, Op Cit*

¹⁵Zudan Arif Fachrullah, Makalah dengan judul "Tindakan Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan" disampaikan dalam : IKAHI ke-62, Jakarta 2016, hlm. 6-7

¹⁶M. Guntur Hamzah, *Paradigma Baru Penyelenggara Pemerintah berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Materi Seminar HUT PTUN tanggal 26 Januari 2016

¹⁷*Op Cit*, hlm. 210

Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)”.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*)?
2. Bagaimana Penerapan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai institusi peradilan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*)?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai dalam penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan yuridis normatif atau pendekatan norma/kaidah hukum.

PEMBAHASAN

A. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam mewujudkan Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

1. Tindakan Pemerintah Dalam Hukum Administrasi

Dalam hukum administrasi yang dimaksud tindakan pemerintahan adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurorgan*) dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Para ahli hukum administrasi membagi tindakan pemerintah menjadi dua bentuk tindakan pemerintah, yakni tindakan berdasarkan hukum dan tindakan berdasarkan fakta/nyata atau bukan berdasarkan hukum. Tindakan pemerintah berdasarkan hukum dapat dimaknai sebagai tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk menciptakan hak dan kewajiban. Tindakan ini lahir sebagai konsekuensi logis dalam kedudukannya pemerintah sebagai subjek hukum, sehingga tindakan hukum yang dilakukan menimbulkan akibat hukum, sedangkan tindakan berdasarkan fakta/nyata (bukan hukum), adalah tindakan pemerintah yang tidak ada hubungan langsung dengan kewenangannya dan tidak menimbulkan akibat hukum.¹⁸

Tindakan-tindakan hukum administrasi adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi.¹⁹

Tindakan hukum pemerintahan apabila tindakan dimaksud dilakukan oleh organ pemerintah dan menimbulkan akibat hukum khususnya bidang hukum administrasi, bukan bidang hukum yang lain seperti: hukum pidana maupun hukum perdata. Akibat hukum yang timbul tersebut dapat berupa penciptaan hubungan hukum baru maupun perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada. Akibat hukum tindakan pemerintah tersebut, berimplikasi:

- a. menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada;
- b. menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau objek yang ada;
- c. terdapat hak-hak, kewajiban, kewenangan ataupun status tertentu yang ditetapkan.²⁰

Tindakan hukum pemerintah dimaksud memiliki unsur-unsur, sebagai berikut:

- a. tindakan tersebut dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan;
- b. tindakan dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuurfunctie*);
- c. tindakan dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolgen*) di bidang hukum administrasi;
- d. tindakan yang dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan umum;
- e. tindakan dilakukan berdasarkan norma wewenang pemerintah;
- f. tindakan tersebut berorientasi pada tujuan tertentu berdasarkan hukum.²¹

Ada dua bentuk tindakan hukum pemerintah, yakni tindakan berdasarkan hukum publik dan berdasarkan hukum privat. Tindakan berdasarkan hukum publik adalah setiap tindakan

¹⁸Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju, 2003, hlm. 92.

¹⁹ H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2000. Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum*

Administrasi Negara, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990. hlm. 81

²⁰ H. Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2020, hlm. 94.

²¹ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 23.

pemerintahan yang didasarkan pada hukum publik (bersifat hukum administratif) dan memiliki akibat hukum administratif pula.

Tindakan hukum publik adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.²² Tindakan hukum publik ini dilakukan berdasarkan kewenangan pemerintah yang bersifat hukum publik yang hanya dapat lahir dari kewenangan yang bersifat hukum publik.

E. Utrecht disebut tindakan hukum publik bersegi satu dan bersegi dua. Tindakan hukum publik yang bersifat sepihak (bersegi satu) yang dilakukan oleh alat-alat perlengkapan pemerintah ini disebut "*beschikking*", yang dalam bahasa Indonesia disebut dengan istilah "ketetapan atau keputusan". Dikatakan tindakan hukum publik yang bersifat sepihak (bersegi satu), karena dilakukan dan tidaknya tindakan hukum tata usaha negara yang memiliki kekuatan hukum itu pada akhirnya tergantung kepada kehendak sepihak dari badan atau jabatan tata usaha negara yang memiliki wewenang pemerintahan untuk berbuat demikian.²³

Suatu keputusan tata usaha negara itu secara formal benar-benar bersifat sepihak, namun mengenai penentuan materialnya, kadangkala digantungkan kepada adanya kerja sama atau persetujuan dari warga masyarakat yang bersangkutan.²⁴

Bagi pihak yang berpendapat tindakan hukum pemerintah itu bersifat sepihak, dengan argumentasi, bahwa tindakan hukum yang terjadi dalam lingkup hukum publik selalu bersifat sepihak atau hubungan hukum bersegi satu, tidak ada tindakan hukum publik yang bersegi dua dan tidak ada perjanjian yang diatur oleh hukum publik. Hubungan hukum antara pemerintah dengan swasta ketika mengadakan suatu perjanjian, maka perjanjian yang dimaksud diatur dalam hukum privat. Bagi pihak yang berpendapat tindakan hukum pemerintah selain bersifat sepihak (bersegi satu) juga bersifat berbagai pihak (bersegi dua), bahwa perjanjian yang diatur oleh hukum publik seperti perjanjian kerja yang berlaku selama jangka pendek, adalah suatu tindakan hukum bersegi dua, karena diadakan dengan sukarela oleh dua pihak atau lebih.²⁵

H. Sadjijono menyebutkan perbedaan yang terjadi tidaklah signifikan, karena jika dicermati dalam tindakan hukum publik yang dilakukan pemerintah memang ada yang bersifat berbagai pihak, yakni dua pihak atau lebih (bersegi dua), seperti halnya dalam rekrutmen pegawai negeri dilakukan perjanjian kontrak jangka pendek antara masyarakat dengan pemerintah dalam bentuk Ikatan Dinas Pendek (IDP).²⁶

Tindakan hukum publik, baik yang bersifat sepihak (bersegi satu) maupun berbagai pihak (bersegi dua) dapat dikategorikan menjadi tiga bagian, yakni:

- a. tindakan membuat keputusan;
 - b. tindakan membuat peraturan; dan
 - c. tindakan materiil.
- Ad. a. Tindakan membuat keputusan merupakan tindakan hukum publik yang bersifat sepihak (bersegi satu) yang dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:
- 1) sepihak – konkret – individual;
 - 2) sepihak – konkret – umum; dan
 - 3) lebih dari satu jabatan tata usaha negara – konkret – umum.
- Ad. b. Tindakan membuat peraturan: Di dalam membuat peraturan ini merupakan tindakan hukum pemerintah bidang hukum publik yang juga bersifat sepihak dan peraturan yang dikeluarkan bersifat umum – abstrak. Peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai tindakan hukum publik dimaksud dapat berbentuk peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan gubernur, dan lain-lain.
- Ad. c. Tindakan materiil: Tindakan ini dilakukan untuk kepentingan umum yang bersifat berbagai pihak, artinya melibatkan dua pihak atau lebih, yakni pemerintah dan sipil maupun pihak-pihak lain. Tindakan hukum publik ini seperti: membuat perjanjian kerja.²⁷

Tindakan hukum publik ini membawa konsekuensi dan akibat hukum di bidang hukum administrasi, oleh karena itu disyaratkan adanya keabsahan tindakan hukum yang dilakukan.

Selain tindakan hukum publik, tindak pemerintahan juga ada yang berbentuk hukum privat. Tindakan hukum privat yang dimaksud,

²²*Ibid.*, hlm. 23.

²³Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004. 147-148.

²⁴*Ibid.*, hlm. 148.

²⁵ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986. hlm. 93.

²⁶ H. Sadjijono, *Op. cit.*, hlm. 96.

²⁷*Ibid.*, hlm. 97-98.

adalah tindakan pemerintah dalam kedudukannya bukan sebagai pemerintah, namun sebagai wakil dari badan hukum dan bukan tugas untuk kepentingan umum, sehingga tindakannya didasarkan pada ketentuan hukum privat (keperdataan).²⁸

Keputusan tata usaha negara adalah merupakan salah satu bentuk tindakan hukum pemerintah yang bersifat sepihak (bersegi satu). Dalam bidang pemerintahan, dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa (berdasarkan hukum publik).²⁹

Bahwa penggunaan istilah “keputusan” barangkali akan lebih tepat untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian dengan istilah ketetapan. Menurutnya di Indonesia istilah “ketetapan” sudah memiliki pengertian teknis yuridis, yaitu sebagai Ketetapan MPR yang berlaku ke luar dan ke dalam.³⁰

Bahwa keputusan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum termasuk perundang-undangan tidak merupakan bagian dari perbuatan keputusan.

Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum tidak termasuk keputusan tata usaha negara dalam arti “*beschikking*”, yang berarti bahwa terhadap perbuatan badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan yang merupakan pengaturan yang bersifat umum tidak dapat digugat di hadapan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.³¹

Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum disebut dengan judul “keputusan” seperti keputusan menteri, keputusan direktur jenderal, keputusan gubernur, dan lain-lain, sedangkan keputusan tata usaha negara dalam arti “*beschikking*” disebut dengan judul “surat keputusan”, seperti halnya: Surat Keputusan Presiden, Surat Keputusan Menteri, dan lain-lain.

Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum dan diartikan sebagai “keputusan atau peraturan” yang tidak dapat digugat di depan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara, sedangkan surat keputusan (keputusan) tata usaha negara yang bersifat konkret – individual, dan dapat digugat di depan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.

Keputusan tata usaha negara sama karena dalam hukum administrasi walaupun terdapat berbagai bentuk keputusan yang berbeda-beda, namun demikian keputusan-keputusan administratif mengandung ciri-ciri yang sama, karena pada akhirnya dalam teori hanya ada satu pengertian, yakni “keputusan administrasi”.³² Sifat norma hukum keputusan ini adalah individual – konkret.³³

Berdasarkan hukum positif Indonesia, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.³⁴

Pasal 1 angka 3 unsur-unsur “keputusan” meliputi:

- a. penetapan tertulis;
- b. dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. bersifat konkret, individual, dan final;
- e. menimbulkan akibat hukum;
- f. tertuju pada seseorang atau badan hukum perdata.³⁵

Adapun keabsahan keputusan dan tindakan pemerintah dalam membuat suatu keputusan, pemerintah harus memperhatikan ketentuan-ketentuan atau syarat-syarat tertentu. Apabila syarat-syarat tertentu dimaksud tidak dipenuhi berakibat keputusan yang dibuat tidak sah.

Kuntjoro Purbopranoto, agar keputusan yang dibuat menjadi keputusan yang sah, ada dua syarat yang harus dipenuhi, yakni syarat materiil dan syarat formil. Syarat materiil sahnya keputusan meliputi:

- a. alat pemerintahan yang membuat keputusan harus berwenang (berhak);

²⁸*Ibid.*, hlm. 98.

²⁹*Ibid.*, hlm. 99.

³⁰ Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: Alumni, 1979, hlm. 47.

³¹ Philipus M. Hadjon, *Op. cit.*, hlm. 300.

³² Philipus M. Hadjon, *Op. cit.*, hlm. 124.

³³*Ibid.*

³⁴ Pasal 1 angka 3 UU PTUN.

³⁵ H. Sadjijono, *Op. cit.*, hlm. 104.

- b. dalam kehendak alat pemerintahan yang membuat keputusan tidak boleh ada kekurangan yuridis;
- c. keputusan harus diberi bentuk yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatnya harus juga memperhatikan prosedur membuat keputusan bilamana prosedur itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan itu;
- d. isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai.³⁶

Sedangkan syarat formil sahnya keputusan, meliputi:

- a. syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubungan dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi;
- b. harus diberi bentuk yang telah ditentukan;
- c. syarat-syarat berhubungan dengan pelaksanaan keputusan itu dipenuhi;
- d. jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hak-hak yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkankannya keputusan itu dan tidak boleh dilupakan;
- e. ditandatangani oleh pejabat pemerintahan yang berwenang membuat keputusan.³⁷

Syarat material dan formal yang harus dipenuhi dalam melakukan tindak pemerintahan. Apabila unsur dimaksud tidak dipenuhi, maka akan mengandung cacat yuridis keputusan dan atau tindak pemerintahan yang dilakukan. Unsur wewenang dan substansi tersebut adalah merupakan landasan bagi legalitas formal, artinya sebagai keabsahan formal yang harus dipenuhi yakni asas yang menyatakan demi kepastian hukum setiap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan dianggap benar menurut hukum. Konsekuensinya setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, kecuali setelah ada pembatalan dari pengadilan, dan keputusan yang telah dikeluarkan tidak dapat ditunda pelaksanaannya meskipun terdapat keberatan.³⁸

Acuan yang perlu diperhatikan oleh Pejabat/ Badan pemerintahan yang mempunyai hak mengeluarkan KTUN sebagai landasan hukum adalah UU nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan serta Undang-undang lainnya yang terkait agar setiap keputusan yang dikeluarkan dalam rangka menjalankan undang-undang demi tercapainya pemerintahan yang baik (*good governance*).

2. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Hukum Administrasi.

Hukum administrasi (tata usaha negara) material adalah norma-norma hukum yang sangat perlu diperhatikan oleh para Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di dalam hubungannya dengan warga masyarakat pada waktu melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Norma-norma hukum administrasi (hukum tata usaha negara) material itu merupakan norma-norma hukum yang menentukan apa yang wajib, apa yang boleh serta apa yang justru dilarang dilakukan oleh para Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di dalam pelaksanaan tugas pemerintahan sehari-hari.

Hukum administrasi material dimaksud selain ada dalam materi muatan suatu peraturan perundang-undangan, juga terdapat dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik yang tidak terbatas pada asas kepastian hukum, tetapi juga meliputi asas kecermatan material dan asas pertimbangan, larangan sewenang-wenang maupun larangan penyalahgunaan wewenang.

Konsep dasar hukum administrasi sebagai bagian dari hukum publik dan sebagai instrumen yuridis, diperlukan seperangkat lembaga atau badan yang berfungsi untuk menegakkan hukum administrasi dari aspek materiil. Lembaga atau badan dimaksud adalah Peradilan Tata Usaha Negara.³⁹

Peradilan Tata Usaha Negara berfungsi memberi pengayoman dan menyelesaikan sengketa administrasi yang terjadi antara warga negara dengan pemerintah. Oleh karena itu Peradilan Tata Usaha negara sebagai badan yang mencegah terjadinya tindakan melawan hukum oleh pemerintah atau penguasa.

Dengan demikian fungsinya Peradilan Tata Usaha Negara ketika terjadi sengketa administrasi yang timbul akibat tindakan hukum

³⁶ Kuntjoro Purbopranoto, *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1981. hlm. 48.

³⁷ H. Sadjijono, *Op. cit.*, hlm. 106.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 106-107.

³⁹ Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Surabaya: Airlangga University Press, 2005. hlm. 18.

administrasi (pemerintah) yang bertentangan dengan hukum administrasi secara materiil, artinya Peradilan Tata Usaha Negara menegakkan terhadap akibat tindakan administrasi yang bertentangan dengan hukum materiil, sedangkan prosedur dan syarat dalam menjalankan Peradilan Tata Usaha Negara ditetapkan dalam hukum administrasi formil. Hukum materiil dan hukum formil ini berkaitan erat dan tidak dapat dipisahkan, bahkan dapat dikatakan “peradilan tanpa hukum materiil akan lumpuh, sebaliknya peradilan tanpa hukum formil akan liar (dapat bertindak semaunya) sebab tidak ada batas-batas yang jelas dalam melakukan wewengannya.”⁴⁰

Adapun fungsi Peradilan Tata Usaha Negara dalam hukum administrasi secara teoritis penggunaan istilah “peradilan administrasi” ini lebih tepat daripada istilah “peradilan tata usaha negara”. Peradilan administrasi mengandung makna dan cakupan lebih luas daripada istilah peradilan tata usaha negara, dengan kata lain peradilan tata usaha negara lebih sempit makna dan cakupannya, karena hanya bersangkut paut dengan surat menyurat. Tata usaha ini diambil dari istilah administrasi secara sempit, yakni segala kegiatan yang bersangkut-paut dengan tulis-menulis, surat-menyurat, catat-mencatat, ketik-mengetik, dan penyimpanan serta pengurusan naskah-naskah yang bersifat teknis ketata-usahaan belaka.

Di dalam pengertian yang sempit ini pengertian administrasi sama dengan pengertian tata-usaha dan kegiatan, sedangkan kegiatan ketata-usahaan itu hanya merupakan sebagian dari kegiatan administrasi. Kata administrasi di dalamnya sudah tersimpul pula tata-usahanya.

Di dalam mengartikan peradilan administrasi terdapat beberapa pakar yang melakukan pembedaan atau memilahnya menjadi dua arti, yakni ada yang menyebutkan peradilan administrasi dalam “arti luas” dan dalam “arti sempit”.⁴¹

S. Prajudi Atmosudirdjo menyebutkan peradilan administrasi dibedakan menjadi dua, yakni dalam “arti luas” dan dalam “arti sempit” (peradilan administrasi dan peradilan administratif). Peradilan administrasi dalam arti luas, adalah peradilan yang menyangkut pejabat-pejabat dan instansi-instansi administrasi negara, baik bersifat perkara pidana,

perkara perdata, perkara agama, perkara adat, dan perkara administrasi negara murni.⁴²

Perkara administrasi murni, yang dimaksud adalah suatu perkara yang tidak mengandung “pelanggaran hukum” (pidana atau perdata), melainkan suatu persengketaan (konflik) yang berkisar atau berpangkal pada suatu yang mengenai interpretasi daripada suatu pasal atau ketentuan undang-undang dalam arti luas.⁴³

Untuk membatasi adanya dualisme pengertian tersebut, istilah yang digunakan dalam penulisan ini cukup dengan istilah peradilan administrasi, yang tentunya peradilan administrasi yang memenuhi unsur-unsur sebagai peradilan. Oleh karena peradilan administrasi adalah suatu peradilan, maka peradilan administrasi harus memenuhi unsur-unsur suatu peradilan, baik unsur-unsur yang bersifat umum maupun unsur-unsur yang bersifat khusus. Selain itu ada Peradilan Tata Usaha Negara tingkat banding, yakni peradilan yang memutus perkara atas keberatan putusan sengketa administrasi pada tingkat pertama, kasasi dan peninjauan kembali menjadi kewenangan Mahkamah Agung yang berwenang untuk memeriksa dan memutus. Adapun fungsi atau kegiatan yang berkaitan dengan tugas pokok yang wajib dilaksanakan sebagai makna daripada Peradilan Tata Usaha Negara.

Tugas pokok yang dilaksanakan tersebut untuk mencapai tujuan dari organisasi dimaksud. Fungsi Peradilan Tata Usaha negara tentunya berkaitan erat dengan tugas dan wewenang Peradilan Tata Usaha negara yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan dari dibentuknya lembaga tersebut.⁴⁴

Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara untuk menjaga keseimbangan antara hak perseorangan dengan hak masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta keseimbangan, keselarasan, keserasian, dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat. Dengan demikian dapat diidentifikasi beberapa ciri dari Peradilan Tata Usaha Negara, antara lain:

- a. Yang memutuskan adalah hakim;
- b. Penelitian terbatas pada keputusan administrasi;

⁴⁰Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997. hlm. 30-31.

⁴¹H. Sadjijono, *Op. cit.*, hlm. 137-138.

⁴²Prajudi Atmosudirdjo, *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara*, kertas kerja dalam Simposium BPHN dan

dimuat dalam Simposium PTUN, Bandung: Binacipta, 1977, hlm. 67-68.

⁴³*Ibid.*, hlm. 68.

⁴⁴Sadjijono, *Fungsi Kepolisian dalam Pelaksanaan Good Governance*, Cetakan 1, Yogyakarta: Laksbang, 2005, hlm. 47.

- c. Hanya dapat meniadakan keputusan administrasi, atau bila perlu memberi hukuman berupa uang (denda administratif), tetapi tidak membuat putusan lain yang menggantikan keputusan administrasi yang pertama;
- d. Terikat pada mempertimbangkan fakta-fakta dan keadaan, pada saat diambilnya keputusan administrasi dan atas itu dipertimbangkan.⁴⁵

3 .Wewenang Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara, yang memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara di tingkat pertama sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 50 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Kewenangan penting Pengadilan Tata Usaha Negara selama proses pemeriksaan persidangan berlangsung adalah mengeluarkan putusan sementara atau putusan sela atas keputusan pemerintah atau keputusan Tata Usaha Negara yang sedang disengketakan. Dalam pasal 67 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi:

1. Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara serta tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha negara yang digugat.
2. Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.
3. Permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat(2) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan dapat diputus terlebih dahulu dari pokok sengketanya.
4. Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat(2):
 - a. Dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha

Negara yang digugat tetap dilaksanakan.

- b. Tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Tafsir gramatika terhadap korelasi pasal 67 ayat (1) dan ayat (2) menimbulkan kesan seolah-olah terdapat kontradiksi antara ayat (1) dan (2) jika pasal 67 ayat (1) melarang penundaan pelaksanaan KTUN, ternyata pasal 67 ayat(2) membuka peluang untuk dilakukannya penundaan pelaksanaan KTUN namun dengan menggunakan tafsir sistimatika dapat dianalisis bahwa hubungan antara kedua ayat dari pasal tersebut merupakan hubungan antara prinsip umum (*general principle, algemene beginsel*) dengan prinsip khusus (*special principle bijzondere beginsel*) dalam keadaan khusus sebagaimana diatur dalam pasal 67 ayat (4) dapat diterapkan prinsip khusus yang terdapat dalam pasal 67 ayat (2) yang mengecualikan prinsip umumnya. Pasal 67 ayat (1) yang mengandung prinsip praduga keabsahan dalam rangka memberikan perlindungan terhadap kepentingan penggugat. Penerapan Pasal 67 ayat(1) dan (2) tentu diperlukan petugas hukum yang mempunyai kebijaksanaan yang berpedoman pada prinsip keadilan dan kebenaran, karena disatu sisi pasal 67 ayat(1) memihak pada kepentingan pemerintah atau KTUN disisi lain pasal 67 ayat(2) untuk kepentingan penggugat.

B. Penerapan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai Institusi Peradilan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

1. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Penyelesaian Sengketa.

Kewenangan Peradilan Tata usaha negara dalam kekuasaannya untuk menentukan atau memutus suatu sengketa atau perkara administrasi dengan kata lain kekuasaan atau tugas dan wewenang badan atau lembaga untuk bertindak melakukan sesuatu. Kewenangan atau wewenang Peradilan Tata Usaha Negara berarti kekuasaan atau tugas dan wewenang Peradilan Tata Usaha Negara untuk bertindak dalam hal memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara yang menjadi lingkup wewenangnya, yakni berkaitan erat dengan sengketa administrasi.

Sengketa administrasi yang dimaksud, adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 49.

perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*vide* Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).

Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk menerima gugatan yang diajukan pihak penggugat sebelum gugatan diterima dengan memberi saran pada pengugat melakukan apa yang disebut dengan upaya administrasi sebagaimana yang dijelaskan pada Undang-undang No 5 Tahun 1986 jo undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 pasal 48 ayat(1) tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bentuk upaya administrasi ada 2 (dua) yaitu ;

1. Keberatan.
2. Banding administrasi.

Keberatan adalah penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara oleh Badan/Pejabat yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha negara, jika tidak ada tanggapan dilanjutkan dengan upaya banding administrasi yaitu penyelesaian sengketa oleh Atasan Badan/Pejabat yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara jika tidak selesai maka penggugat dapat mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara,⁴⁶

Secara teoritis, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki wewenang berdasarkan tingkatan pengadilan, artinya tiap-tiap tingkatan Peradilan Tata Usaha Negara memiliki tugas dan wewenang masing-masing. Tingkatan Peradilan Tata Usaha Negara tersebut antara lain: (1) pengadilan tingkat pertama yang disebut Pengadilan Tata Usaha Negara; (2) pengadilan tingkat tinggi atau tingkat banding yang disebut Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara; dan pengadilan tingkat kasasi yang disebut Mahkamah Agung. Dari tingkatan peradilan administrasi dimaksud masing-masing tingkatan memiliki batas tugas dan wewenang. Untuk mengetahui batas wewenang masing-masing tingkatan peradilan, perlu dilihat kompetensi absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara.⁴⁷

Berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa "Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha

Negara. Rumusan tersebut menjadi tugas dan wewenang secara umum dari semua tingkatan peradilan administrasi".⁴⁸

Pengadilan tingkat pertama atau Pengadilan Tata Usaha Negara, adalah pengadilan yang menerima gugatan awal sengketa administrasi. Pengadilan tingkat pertama sebagai awal penyelesaian sengketa melalui langkah dan cara yang diatur dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (*vide* Bab IV Hukum Acara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN). Pemeriksaan dan putusan pengadilan tingkat pertama ini bisa bersifat mempunyai kekuatan hukum tetap dan belum mempunyai kekuatan hukum tetap.

Sifat mempunyai kekuatan hukum tetap, apabila para pihak menerima dan tidak berkeberatan atas putusan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (pengadilan tingkat pertama), dan belum mempunyai kekuatan hukum tetap apabila salah satu pihak keberatan atau tidak puas atas putusan yang dijatuhkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (pengadilan tingkat pertama).

Upaya keberatan atas putusan pengadilan tingkat pertama tersebut dilakukan pada tingkat Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (pengadilan tingkat banding), yakni instansi atasan atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan, oleh karena itu disebut "banding administratif". Tugas dan wewenang Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yakni Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.

Di sini dapat dipahami, bahwa Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara yang telah diputus oleh pengadilan tingkat pertama, namun ada pihak yang tidak puas atau keberatan atas keputusan dimaksud. Keputusan yang ditetapkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memiliki kemungkinan mempunyai kekuatan hukum tetap, atau kemungkinan adanya upaya hukum. Terhadap keputusan yang masih ada upaya hukum, maka upaya hukum yang dilakukan pada peradilan tingkat kasasi atau Mahkamah Agung.⁴⁹

⁴⁶Indroharto,, *Usaha memahami undang-undang tentang peradilan Tata Usaha negara* Buku II Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 43

⁴⁷ H. Sadjijono, *Op. cit.*, hlm. 144-145.

⁴⁸ Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

⁴⁹ H. Sadjijono, *Ibid.*, hlm. 146-147.

Pengadilan tingkat kasasi sebagai pengadilan tingkat akhir, artinya puncak peradilan yang memeriksa dan memutus sengketa administrasi, walaupun masih ada upaya hukum luar biasa, yakni permohonan peninjauan kembali (PK), namun permohonan peninjauan kembali pun juga dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara hanya menyangkut Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 47. Jadi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara hanya untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi atau sengketa Tata Usaha Negara, di luar itu Peradilan Tata Usaha Negara tidak berwenang. Oleh karena itu keputusan yang ditetapkan oleh Peradilan Tata Usaha Negara dapat berupa: gugatan ditolak, gugatan dikabulkan, gugatan tidak diterima atau gugatan gugur.⁵⁰

Di dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam putusan pengadilan tersebut dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara, berupa:

- a. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan; atau
- b. pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan, dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang baru; atau
- c. penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada Keputusan Tata Usaha Negara yang negatif atau fiktif.⁵¹

Terjadinya suatu sengketa karena adanya objek yang disengketakan, artinya adanya pangkal tolak sengketa yang timbul akibat adanya tindakan hukum pemerintah. Di dalam kepustakaan hukum administrasi, sengketa yang terjadi disebut sebagai sengketa administrasi, karena objek yang menjadi sengketa adalah keputusan administrasi, yaitu keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat administrasi.

Namun demikian tidak semua keputusan administrasi masuk pada objek sengketa administrasi, hal ini dilihat pada sifat dan karakter dari keputusan administrasi tersebut. Misalnya Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata, Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum, ialah pengaturan yang memuat norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.

2. Tata kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Konsep *good governance* mengemuka menjadi paradigma tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep *governance*, yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Kata "*governance*" berarti "penggunaan" atau "pelaksanaan", yakni penggunaan politik, ekonomi, dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Di sini penekanannya pada kewenangan kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi.⁵² Yakni cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya-sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.⁵³

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*.⁵⁴ Bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan ditentukan adanya pelibatan beberapa unsur sebagai *stakeholder*, tidak terbatas pada pemerintah atau negara saja, akan tetapi juga unsur non-pemerintah dan masyarakat, sehingga pemerintahan dapat tercipta dengan baik apabila unsur-unsur dimaksud sebagai kekuatan yang sinergi dan saling mendukung serta memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan.

Proses penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan dimaksud menghendaki adanya

⁵⁰*Ibid.*, hlm. 148.

⁵¹*Ibid.*, hlm. 148-149.

⁵²Sadu Wasistiono, *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokusmedia, 2003, hlm. 30.

⁵³Joko Widodo, *Good Governance*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001, hlm. 18.

⁵⁴Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas, dan Good Governance*, Jakarta, 2000, hlm. 1.

akuntabilitas, transparansi, terbuka, dan bertanggung jawab. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Ford Foundation sebagai salah satu lembaga yang menjadi pelopor program *governance*, bahwa pemerintah yang efektif tergantung pada legitimasi yang diperoleh dari partisipasi yang berbasis luas, keadilan, dan akuntabilitas. Beranjak dari pengertian *governance* sebagai “cara” atau “penggunaan” atau “pelaksanaan” di atas, dengan demikian *good governance* mengandung makna suatu cara dan pelaksanaan *government* yang baik, baik dalam arti tindakan atau perilaku para *stakeholder* dalam menjalankan pemerintahan berlandaskan pada etika atau moral.⁵⁵

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut terwujud, jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsif, partisipatif, taat pada ketentuan hukum, berorientasi pada konsensus, adanya kebersamaan, akuntabilitas dan memiliki visi yang strategis. Sedangkan dikatakan sebagai suatu keadaan atau kondisi, bila dimungkinkan pemerintahan telah dijalankan sesuai asas dan konsep *good governance*, sehingga keadaan pemerintah telah tertata, teratur, tertib, bersih, tanpa cacat, baik, dan cukup berwibawa.⁵⁶

Akan tetapi secara filosofis *good governance*, dimaknai sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dan bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masyarakat/publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu di dalam tindakan dan kehidupan keseharian.⁵⁷ Pendapat di atas menekankan bahwa faktor utama dari terwujudnya *good governance* adalah tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dalam arti nilai-nilai yang baik.

Selain itu etika adalah merupakan salah satu norma yang tidak dirumuskan dalam suatu ketentuan hukum, sehingga apabila penyelenggaraan pemerintahan secara positif sesuai ukuran sebagaimana dirumuskan dalam asas-asasnya, maka pemerintahan akan dinilai baik, namun apabila sebaliknya pemerintahan akan dinilai

buruk. Dengan demikian terwujudnya *good governance* tidak semata-mata ditentukan oleh lembaga pemerintah saja, akan tetapi juga dari komunitas masyarakat ataupun organisasi masyarakat.⁵⁸

Suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) akan lahir dari suatu pemerintahan yang bersih, pemerintahan yang baik hanya dapat terwujud, manakala diselenggarakan oleh pemerintah yang baik, dan pemerintah yang baik apabila dilandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas.⁵⁹ Hal ini kiranya kembali pada lembaga atau pejabat yang menerima tugas dan tanggung jawab sebagai penyelenggara pemerintahan, termasuk komunitas masyarakat dan organisasi non pemerintah.

S.F. Marbun, bahwa pada dasarnya *good governance* adalah merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa, oleh karena itu tindak lanjut untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dengan mengaktualisasikan secara efektif asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁶⁰

Penyelenggaraan pemerintahan yang pada dasarnya berorientasi pada tiga elemen utama, yakni pemerintah swasta dan masyarakat, dan dari ketiga elemen tersebut memiliki fungsi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, ini mempunyai hubungan yang sinergi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Fungsi dari masing-masing elemen tersebut, antara lain: negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif; sektor swasta berfungsi menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan; dan masyarakat ikut berperan positif dalam interaksi sosialnya, baik di bidang sosial, ekonomi, maupun politik.⁶¹

Dalam pemerintahan yang baik berkarakter, partisipasi setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. *Good governance* dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara.

⁵⁵ H. Sadjijono, *Op. cit.*, hlm. 157-158.

⁵⁶ H. Sadjijono, *Op. cit.*, hlm. 159.

⁵⁷ Billah dalam Pendahuluan Kumpulan Makalah “*Workshop and Seminar on Good Governance*”, kerja sama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya, 4-6 Oktober 2001.

⁵⁸ Moh. Mahfud MD, “*Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi dalam Pemerintahan yang Bersih*”, Yogyakarta: UII Press, 2000. hlm. 2.

⁵⁹ Soewoto Mulyosudarmo, *Tinjauan Yuridis terhadap Kekuasaan Pemerintah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997, hlm. 48.

⁶⁰ S.F. Marbun, *Ringkasan Disertasi Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelamkan Pemerintahan yang Baik dan Bersih*, Bandung: Universitas Padjajaran, 2001, hlm. 13.

⁶¹ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju, 2003, hlm. 5.

Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.

Keterbukaan adalah merupakan salah satu karakteristik *good governance* terutama adanya semangat zaman serba terbuka dan akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut semua kepentingan publik.

Akuntabilitas para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

Keadilan semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan, sehingga penekanannya pemerintahan yang baik dapat terwujud, apabila penyelenggaraan pemerintahan dijalankan dengan efektif dan efisien, bertanggung jawab kepada publik, menjaga hubungan yang seimbang antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat, dan menjaga soliditas pemerintah.⁶²

Ada seperangkat proses yang diberlakukan dalam organisasi baik swasta maupun negeri untuk menentukan keputusan. Tata laksana pemerintahan yang baik ini walaupun tidak dapat menjamin sepenuhnya segala sesuatu akan menjadi sempurna, apabila dipatuhi jelas dapat mengurangi penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi. Karakteristik tata laksana yang baik meliputi;

1. Partisipasi aktif.
2. Tegaknya hukum.
3. Transparansi.
4. Responsif.
5. Berorientasi akan musyawarah untuk mendapatkan mufakat.
6. Efektif dan ekonomis.
7. Dapat dipertanggungjawabkan.⁶³

Menurut Laode Ida (2002) tata kelola pemerintahan yang baik mempunyai lima ciri dan karakteristik sebagai berikut:

1. Terwujudnya interaksi yang baik antara pemerintah, swasta, masyarakat, terutama bekerjasama dalam pengaturan kehidupan social politik dan sosial ekonomi.
2. Komunikasi, adanya jaringan multisystem (pemerintah, swasta, dan masyarakat) yang

melakukan sinergi untuk menghasilkan output yang berkualitas.

3. Proses penguatan diri sendiri (*self enforcing process*), ada upaya untuk mendirikan pemerintahan (*self governing*) dalam mengatasi kekacauan dalam kondisi lingkungan dan dinamika masyarakat yang tinggi
4. Keseimbangan kekuatan (*balance of force*) dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*), ketiga elemen yang ada menciptakan dinamika, kesatuan dalam kompleksitas, harmoni, dan kerja sama.
5. Independensi, yakni menciptakan saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintah, swasta, dan masyarakat melalui koordinasi dan fasilitasi.

Kelima karakteristik diatas tersebut menurut laode Ida muncul pada pemerintahan yang telah menerapkan *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik.⁶⁴

Hubungan antar penyelenggara negara dilaksanakan dengan mentaati norma-norma kelembagaan, kesopanan, kesusilaan, dan etika yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan suatu pemikiran dan inovasi baru dalam hukum administrasi, dalam Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan: "Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan."⁶⁵

Aplikasi terhadap asas-asas dimaksud, bukanlah suatu tindakan yang mudah dan cepat dapat terpenuhi, akan tetapi banyak faktor yang dapat mempengaruhi, baik dari hubungan lembaga yang satu dengan yang lain, sumber daya manusia, maupun sistem pengawasan yang dilakukan. Oleh karena itu *good governance* yang efektif menurut Sedarmayanti menuntut adanya koordinasi yang baik dan integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi, sehingga terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk

⁶² Sedarmayanti, *Ibid.*, hlm. 6.

⁶³ [Hhttp://idm.wikipedia.org/wiki](http://idm.wikipedia.org/wiki)

⁶⁴ [Tpb.uncp.ac.id](http://tpb.uncp.ac.id)

⁶⁵ Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara.⁶⁶

Hubungan koordinasi ini bisa bersifat vertikal maupun horizontal. Yang bersifat vertikal adalah pengawasan atau kontrol dan yang bersifat koordinatif adalah hubungan horizontal. Koordinasi ini tidak selamanya dapat ditafsirkan baik, bahkan dapat mempengaruhi penyelenggaraan *good governance* sepanjang koordinasi yang dilakukan pada suatu konsep yang menyimpang dari asas-asas *good governance* atau bertentangan dengan etika moral dan norma hukum, sehingga fungsi pengawasan atau kontrol dari lembaga yang lebih atas (hubungan vertikal) sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang baik.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penerapan hukum administrasi menjadi sangat penting artinya dalam suatu negara, karena hukum administrasi sebagai norma memberi wewenang dan batas wewenang yang digunakan sebagai landasan dalam menjalankan pemerintahan. Hukum administrasi juga membatasi tindakan pemerintah di luar wewenangnya, agar tidak bebas sepenuhnya dan tidak menurut kehendaknya sendiri dalam menjalankan wewenang dalam arti sewenang-wenang karena dapat menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi berdasarkan hukum publik dan hukum privat.
2. Kewenangan dan wewenang peradilan tata usaha negara sebagai kekuasaan untuk bertindak memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara/sengketa administrasi (tata usaha negara) akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Peradilan administrasi yang berwenang antara lain pengadilan tingkat pertama disebut Pengadilan Tata Usaha Negara, pengadilan tingkat tinggi (tingkat banding) disebut Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, dan pengadilan tingkat kasasi disebut Mahkamah Agung yang sesuai tingkatannya berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.
3. Adapun di dalam menjalankan fungsi pemerintahan, penguasa (pemerintah) berkewajiban untuk mampu mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang melibatkan tiga komponen, yakni pemerintah, swasta, dan masyarakat. Untuk

terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), maka hukum administrasi sebagai norma fundamental bagi penguasa yang memberikan arah dan rambu-rambu menuju pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui asas-asas yang ada dalam hukum administrasi yang disebut asas-asas umum pemerintahan yang baik. Untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan Negara.

B. Saran

1. Beranjak dari pemikiran di atas diperlukan suatu pemahaman yang konstruktif dan pemetaan yang jelas dan benar dalam studi hukum administrasi, sehingga dengan pemetaan secara jelas dan pemahaman secara benar, diharapkan akan membawa perkembangan hukum administrasi secara profesional sesuai konsep dasarnya, meskipun pemetaan hukum administrasi sebagai hukum positif tidaklah mudah, karena luasnya lingkup hukum administrasi dan berada pada semua aspek fungsi pemerintahan.
2. Perlu ada kesadaran bahwa penataan hukum administrasi bukan sekadar dipahami sebagai pembentukan atau penataan peraturan perundang-undangan terkait administrasi, tetapi lebih jauh dari itu adalah penataan tatanan hukum yang terdiri dari struktur, substansi, dan kultur masyarakat, birokrasi, dan penegak hukum. Bahwa kepastian bukan satu-satunya tujuan hukum, masih ada keadilan dan kemanfaatan yang bisa diraih dengan mengembalikan ruang di luar undang-undang.
3. Lembaga Peradilan Tata Usaha negara hanya menyelesaikan sengketa yang sifatnya administratif dari suatu keputusan tata usaha negara atau pejabat pemerintahan padahal jika terjadi keputusan yang keliru pihak yang dirugikan akan mengalami kerugian yang begitu besar baik berupa moril dan materil maka perlu ada perluasan kewenangan terhadap lembaga tersebut dengan suatu produk hukum yang melandasinya sehingga lembaga tersebut bukan hanya mengadili yang sifatnya administratif tetapi dapat mengusulkan untuk diadili sampai pada hukum pidana dan perdata.

DAFTAR PUSTAKA

Atmosudirdjo, S. Prajudi. *Masalah Organisasi Peradilan Administrasi Negara*, kertas kerja

⁶⁶ Sedarmayanti, *Op. cit.*, hlm. 2.

- dalam Simposium BPHN dan dimuat dalam Simposium PTUN, Bandung: Binacipta, 1977.
- Basah, Sjachran. *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.
- Billah dalam Pendahuluan Kumpulan Makalah "Workshop and Seminar on Good Governance", kerja sama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya, 4-6 Oktober 2001.
- Hadjon, Philipus M. *Kriminalisasi Perbuatan Administrasi dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Makalah disampaikan dalam *Continuing Legal Education* BPHN Kementerian Hukum dan HAM pada tanggal 9 September 2009.
- _____. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta: Gadjahmada University Press, 2005.
- _____. *Konsep Dasar Hukum Administrasi*, artikel disajikan dalam lokakarya nasional.
- Hamidi, Jazim. *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Bandung: Alumni, 1979.
- Labolo, Muhadam. *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas, dan *Good Governance*, Jakarta, 2000.
- Marbun, S.F. *Ringkasan Disertasi Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih*, Bandung: Universitas Padjajaran, 2001.
- Martosowignjo, Sri Soemantri. *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, Makalah disampaikan pada Studium Generale dan 40 tahun pengabdian di Universitas Padjajaran Bandung, 2001.
- MD, Moh. Mahfud. "Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi" dalam *Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Muhlizi, Arfan Faiz. *Jurnal Rechtsvinding Vol. 1 No. 1*, Jakarta, 2012.
- Mulyosudarmo, Soewoto. *Tinjauan Yuridis terhadap Kekuasaan Pemerintah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Purbopranoto, Kuntjoro. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1981.
- Ridwan, H.R. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2000. Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990.
- Sadjijono, H. *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2020.
- Sadjijono. *Fungsi Kepolisian dalam Pelaksanaan Good Governance*, Cetakan 1, Yogyakarta: Laksbang, 2005.
- Sedarmayanti. *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung: Mandar Maju, 2003.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986.
- Wasistiono, Sadu. *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokusmedia, 2003.
- Widodo, Joko. *Good Governance*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001.
- Wijoyo, Suparto. *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Surabaya: Airlangga University Press, 2005.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.