

**URGENSI PENEGAKAN HUKUM TATA
PEMERINTAHAN**
URGENCY OF GOVERNMENT LAW ENFORCEMENT

Murtir Jeddawi

Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Sulawesi Selatan
Email: murtirjeddawi@ipdn.ac.id

ABSTRAK

Pandemi global, Virus Corona harus dicegah, dibatasi, dan dihentikan penyebarannya ke seluruh wilayah Indonesia. Sebagai negara bangsa berdasarkan hukum (peraturan) semua kegiatan pemerintah terbatas termasuk kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi ketertiban dan kesejahteraan masyarakat. Ada banyak instrumen yang bisa diadakan, dan salah satunya, penerapan prinsip tata kelola, seperti sebagai transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dll. Untuk mendukungnya, hukum pemerintah memiliki peran yang kuat untuk menerapkan prinsip-prinsip tersebut. Selain itu, dengan undang-undang pemerintah (*bestuursrecht*) memberikan batasan kewenangan pemerintah dan dilindungi untuk masyarakat oleh pemerintah yang disalahgunakan otoritas. Karena itu, pemerintah pusat mengeluarkan peraturan. Peraturan tersebut adalah hukum pemerintah (*bestuursrecht*).

Kata kunci: Pandemi global, virus corona, hukum tata pemerintahan

ABSTRACT

Global pandemic, Corona Virus must be prevented, limited and be stopped of spreading to the whole of Indonesian region. As a nation state based on law (regulation) all of government's activities are limited include of activities which aim to fulfill order and welfare of society There are many instruments could be held it, and one of it, implementation of the governance principle, such as transparency, efficiency, accountability etc. For supporting it, government law has strong roling to implementing those principles. Besides it, with the government law (bestuursrecht) provided limitation of governemnt authority and protected for the society by the government misused of authority. Therefore, central government issued regulations. Those regulation are government law (bestuursrecht)..

Keywords: Global pandemic, corona virus, governance law

PENDAHULUAN

Tahun 2020 secara faktual mulai Januari hingga April (dua tiga bulan ke depan menurut analisis), hampir semua negara di dunia disibukkan dengan Pandemi Global, *Corona Virus Disease* Tahun 2019 (Covid – 19), termasuk Indonesia. Ratusan ribu - mungkin sudah menembus di atas satu juta - umat manusia terpapar (Orang Dalam Pemantauan –ODP-, Pasien Dalam Pengawasan –PDP-, Positif, dan meninggal) akibat virus Corona tersebut, Kondisi tersebut termasuk di Indonesia, harus dilawan, diatasi dan dicegah agar tidak semakin melebar prevalensinya.

Untuk mengatasi pandemic dimaksud dari aspek hukum pemerintahan, selain mengoptimalkan pelaksanaan peraturan yang sudah ada seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 23 Tahun 1959, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, Pemerintah Pusat juga mengeluarkan aturan tambahan seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease*, Keputusan Presiden RI Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat COVID – 19, dan Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan terhadap Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Penyebaran Virus Korona, serta peraturan perundang-undangan (*wettelijke voor schriften*) dan peraturan kebijakan (*beleid regel*) lainnya.

Dalam perspektif hukum tata pemerintahan, segala upaya yang telah dan sedang dilakukan secara sistemik Pemerintah bersama komponen bangsa dan masyarakat sebagai bentuk pelayanan publik secara sistemik, massif dan terukur, senantiasa haruslah dilandasi kewenangan legalistik sebagai salah satu prinsip negara berdasarkan hukum (Negara hukum, *rule of law, rechtsstaat*).

Indonesia adalah negara hukum, Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Secara normatif implikasinya adalah tindakan penyelenggara negara harus berdasarkan hukum. Berdasarkan hukum dalam hal ini, pada substansinya apabila dipandang hukum sebagai norma, maka terminologi hukum dimaksud dapat terdiri dari empat pengertian, yaitu norma agama, norma kesopanan, norma kesusilaan dan norma hukum. Norma terakhir inilah sering disebut norma hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan (*wettelijke voorschriften*) yang berisi peraturan yang mengikat secara

umum. Pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditegaskan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan itu adalah peraturan tertulis yang berfungsi sebagai legitimasi dan menjadi dasar kewenangan (legalitas), pembatasan kekuasaan penyelenggara negara serta sarana untuk memberikan kepastian, sekaligus perlindungan kepada masyarakat dari kemungkinan adanya tindakan sewenang-wenang dari penyelenggara negara. Legalitas badan pemerintahan yang menyelenggarakan kewenangan pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah kekuasaan penyelenggara negara untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Sedangkan kekuasaan itu pada dasarnya adalah kewenangan dan/ atau otoritas untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam batas kewenangan yang dipersyaratkan. Peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan penyelenggara negara dimaksud termasuk dalam kategori hukum administrasi dalam arti sempit atau dapat disebut dengan hukum tata pemerintahan.

Secara umum, peraturan perundangan-undangan dalam praktek pemerintahan di Indonesia dapat terdiri dari peraturan perundang-undangan untuk kewenangan fungsi legislatif, fungsi yudikatif dan fungsi eksekutif. Peraturan perundang-undangan di bidang fungsi kewenangan eksekutif menurut sejumlah ahli dapat disebut sebagai hukum tata pemerintahan (eksekutif dalam arti sempit), atau hukum administrasi negara, hukum tata usaha negara, hukum pemerintahan, menurut ahli lainnya. Fungsi hukum tata pemerintahan antara lain mengatur hubungan antar lembaga penyelenggara negara dan hubungan antara penyelenggara negara dengan masyarakat. Hukum tata pemerintahan menjadi dasar penyelenggara negara bertindak, sekaligus menjadi pembatas serta pelindung bagi masyarakat. Pembatasan kewenangan pemerintah dalam peraturan perundang-undangan atau sarana perelindungan bagi masyarakat merupakan salah satu esensi eksistensi hukum tata pemerintahan, sebagai instrumen penyelenggaraan fungsi pemerintahan dalam melayani, mengatur, mendinamisasi serta memberdayakan kehidupan masyarakat, menjaga keselamatan dan kemakmuran masyarakat (*salus populi suprema lex acto*). Kondisi

dimaksud menjadi prasyarat terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik, melalui penegakan hukum tata pemerintahan.

Indonesia sebagai penganut paham negara hukum modern, dituntut adanya peranan dan fungsi hukum yang secara stabil dan dinamis mampu mengatur berbagai kepentingan tanpa meninggalkan ide dasarnya yaitu keadilan. Hukum yang demikian juga mengandung tuntutan untuk ditegakkan atau dengan kata lain, perlindungan hukum yang diberikan merupakan suatu keharusan dalam penegakan hukum.¹

Penegakan hukum dapat dirumuskan sebagai usaha melaksanakan hukum sebagaimana mestinya, mengawasi pelaksanaannya agar tidak terjadi pelanggaran, dan jika terjadi pelanggaran maka untuk memulihkannya kembali dengan penegakan hukum. Dengan demikian penegakan hukum harus dilakukan dengan penindakan hukum.

Secara teori, negara hukum (*rechtstaat*) adalah negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu, dan agar semuanya berjalan menurut hukum.²

Kondisi ideal dimaksud bahwa melalui penekanan hukum tata pemerintahan akan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, bukanlah hal mudah untuk diwujudkannyatakan. Secara empirik tata kelola pemerintahan, terutama dalam dimensi pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan, keadaannya belum terwujud dengan baik, bahkan dalam kondisi tertentu pelayanan penyelenggaraan negara masih kurang, pemberdayaan masyarakat belum maksimal dan wujud pembangunan belum menjadi pemerataan dan pertumbuhan kesejahteraan masyarakat. Kualitas pelayanan publik di Indoensia tahun 2015 masih rendah (Transparrency International Indonesia, 2016). Indeks pembangunan manusia Indonesia (IPM), tahun 2016 yang dilihat dari dimensi usia, pengetahuan dan standar hidup layak, tahun 2014, Indonesia menempati ranking 110 dari 148 negara. (sumber <http://hdr.undp.org>), walau persentasenya meningkat dibanding tahun sebelumnya. Demikian pula indeks persepsi korupsi, berada di peringkat 107 dari 175 negara tahun 2014, pada tahun 2015 angka dari indeks tersebut mengalami peningkatan, dan menjadi urutan 88 dari

¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 60
Tulisan ini merupakan revisi dari tulisan sebelumnya.

² Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 382..

168 negara (TII, 2015 publish). Data IPM Indonesia 2018 sebesar 71,39 (Kompas, 17/3 2020). Untuk Indeks Negara Hukum yang dikeluarkan *World Justice Project*, secara keseluruhan Indonesia memperoleh skor 0,53 atau naik 0,01 dari skor empat tahun berturut-turut sejak 2015 (0,52). Indonesia berada di peringkat 59 dari 128 negara yang disurvei. Indeks menggunakan skal 0-1, makin besar nilai indeks, makin baik kondisinya. Delapan aspek yang diukur yaitu, pengendalian kekuasaan pemerintahan, antikorupsi, keterbukaan pemerintah, pemenuhan hak-hak dasar warga, ketertiban dan keamanan, penegakan hukum, peradilan perdata, dan system peradilan pidana (Harian Kompas, 17/3 2020). Fakta lainnya dengan pandemic COVID -19 ini, kewenangan penanganan menjadi titik sentral di satu sisi, sementara di sisi lain kesatuan pemahaman kewenangan antar lembaga pemerintahan masih terjadi disinformasi dan dual persepsi, yang dapat melemahkan dan menghambat penegakan peraturan perundang-undangan tersebut (hukum tata pemerintahan).

Dari fenomena tersebut di atas dapat diambil kesimpulan bahwa hukum tata pemerintahan pada dasarnya dapat menjadi salah satu instrumen positif dalam perwujudan fungsi – fungsi pemerintahan (tata pemerintahan yang baik) termasuk dalam penanganan pandemi COVID-19. Dengan terwujudnya tata pemerintahan yang baik, sudah tentu akan berimplikasi positif pada peningkatan pelayanan umum termasuk preventifikasi dan represifikasi tindak pidana korupsi. Dengan demikian menarik untuk ditelaah dan dianalisis lebih lanjut dalam suatu penelitian pustaka, sejauh mana peran hukum tata pemerintahan sebagai instrumen hukum dalam pelayanan publik dan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

KERANGKA TEORITIK DAN PEMBAHASAN

1. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara/ Hukum Tata Pemerintahan

Istilah Administrasi berasal dari bahasa Latin yaitu *Administrate*, yang artinya adalah setiap penyusunan keterangan yang dilakukan secara tertulis dan sistematis dengan maksud mendapatkan sesuatu ikhtisar keterangan itu dalam keseluruhan dan dalam hubungannya satu dengan yang lain. Namun tidak semua himpunan catatan yang lepas dapat dijadikan administrasi.

Istilah Hukum Administrasi Negara dalam sejarah perkembangan istilahnya berasal dari bahasa Belanda *Administratiefrecht*, *Administrative Law* (Inggris), *Droit Administratief* (Perancis), atau *Verwaltungsrecht*

(Jerman). Pada aspek kesejarahan, hukum administrasi sebagai mata kuliah, Keputusan Dirjen Dikti Depdikbud No. 30/DJ/Kep/1983 tentang Kurikulum Inti Program Pendidikan Sarjana Bidang Hukum menggunakan istilah Hukum Administrasi Negara Indonesia, sedangkan dalam Keputusan Dirjen Dikti No. 02/DJ/Kep/1991, mata kuliah dimaksud dinamakan Asas-Asas Hukum Administrasi Negara.³ Walaupun demikian, sejumlah perguruan tinggi negeri lainnya di Indonesia menggunakan istilah Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Administrasi dan Hukum Tata Pemerintahan.

Untuk IPDN pada tingkatan diploma menggunakan istilah Hukum Tata Usaha Negara, di tingkat pasca sarjana menggunakan istilah Hukum Tata Pemerintahan. Dari tiga fakultas yang ada di IPDN, salah satu fakultasnya adalah Fakultas Hukum Tata Pemerintahan. Kesepakatan dosen Fakultas Hukum Negeri, diputuskan istilah yang dipakai adalah “Hukum Administrasi Negara”, dengan tidak menutup kemungkinan penggunaan istilah lain seperti Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Tata Pemerintahan atau lainnya. Alasan penggunaan istilah Hukum Administrasi Negara ini adalah bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan istilah yang luas pengertiannya sehingga membuka kemungkinan ke arah pengembangan yang sesuai dengan perkembangan dan kemajuan negara Republik Indonesia ke depan.⁴ Dalam tulisan ini penulis lebih menggunakan istilah hukum tata pemerintahan dengan penekanan pada instrumen yang mengatur pada perangkat hukum yang mengatur hubungan hukum antar lembaga/ penyelenggara negara dan hubungan hukum penyelenggara negara dengan masyarakat, sebagai bagian dari Hukum Administrasi (Negara).

Oppenheim memberikan suatu definisi Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenang yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara. Hukum Administrasi Negara menurut Oppenheim adalah sebagai peraturan-peraturan tentang negara dan alat-alat perlengkapannya dilihat dalam geraknya (hukum negara dalam keadaan bergerak atau *staat in beweging*).⁵

Pemerintahan (*bestuur*) merupakan obyek kajian Hukum Administrasi Negara (HAN). Lingkungan kekuasaan pemerintahan adalah

³Pengenalan Hukum Administrasi Negara:<http://raharjo.wordpress.com/2008/05/19/pengenalan-hukum-administrasi-negara/>, diakses pada 24 Mei 2009

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*

lingkungan kekuasaan negara di luar kekuasaan legislatif dan yudikatif. Penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan seharusnya bertumpu pada sendi-sendi negara hukum dan demokrasi, yaitu:⁶

- a. Dengan landasan hukum, penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan diharapkan dapat memberikan jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat sebagai pihak yang diatur atau diperintah.
- b. Dengan landasan demokrasi masyarakat diharapkan dapat berperan secara aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan tersebut.

Di samping pengertian diatas, ada pendapat yang cukup menarik yang dikemukakan oleh Prof. Prajudi Atmosudirdjo. Bahwa administrasi negara adalah ditujukan bagi negara maju, sedangkan administrasi pembangunan ditujukan untuk negara berkembang. Setidaknya terdapat empat kecenderungan yang mengarahkan administrasi negara kepada administrasi pembangunan. Kecenderungan-kecenderungan tersebut adalah sebagai berikut:⁷

1. Perhatian administrasi negara mengarah kepada masalah-masalah pelaksanaan dan pencapaian tujuan pembangunan, yang dimulai dari perumusan kebijaksanaan, instrumen pelaksanaannya hingga pelaksanaan pembangunan itu sendiri.
2. Administrasi negara mengembangkan penelaahan mengenai sikap dan peranan birokrasi (*behavioral approach*), serta berbagai masalah hubungan manusia, seseorang atau kelompok dalam birokrasi tersebut, juga ditelaah tentang bagaimana keputusan diambil, dan pengetahuan dikembangkan.
3. Kecenderungan melakukan pendekatan manajemen dalam administrasi negara. Di sini dikembangkan sistem analisis administrasi negara terhadap administrasi pembangunan, penggunaan teknik-teknik kuantitatif dan analitis dalam administrasi negara.
4. Administrasi negara memberikan tekanan kepada ekologi sosial dan kultural. Di sini ditekankan telaah terhadap hubungan dan sikap administratif dengan ekologi sosial dan budaya masyarakat tertentu.

⁶ Dadang Arif Kusuma, S.H., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Vol 5 Nomor 3. Desember 2005

⁷ Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1995, hlm. 7

Dari pendekatan teoritik dan sejarah penamaan mata kuliah tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa hukum administrasi negara (hukum tata pemerintahan, penulis), pada dasarnya wajib diberikan pada mahasiswa fakultas hukum termasuk di IPDN, sebagai referensi mengenai pentingnya hukum tata pemerintahan, yang kelak ketika mengabdikan pada masyarakat sudah memahami eksistensi dan fungsi hukum tata pemerintahan, sebagai instrumen pembatas kekuasaan penyelenggara negara. Pada negara hukum Indonesia sesuai pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Instrumen dimaksud sangat urgen sebagai dasar penyelenggara negara untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dimaksud pada Pembukaan UUD 1945, alinea Keempat. Dengan demikian dari dimensi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, perwujudan tata pemerintahan yang baik merupakan *conditio sine qua non*.

2. Good Governance

Istilah *governance* di sini diartikan sebagai mekanisme, praktek, dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumberdaya serta memecahkan masalah-masalah publik. Menurut konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan dalam segala hal. Dengan demikian, peran pemerintah sebagai pembangun atau penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta sehingga pihak ini dapat ikut berperan aktif memajukan lingkungan yang terbuka tersebut.

Dengan kata lain, konsep *governance* itu menuntut redefinisi peran negara dan otomatis diikuti pula dengan redefinisi peran warga sehingga warga dapat memainkan peran yang signifikan, yaitu aktif memonitor akuntabilitas pemerintah. Hakikat konsep *governance* ini harus dipahami sebagai suatu proses, bukan struktur atau institusi. Konsep *governance* juga menunjukkan prinsip inklusivitas atau terbuka sehingga berbeda maknanya dengan istilah *government*.

Dalam konteks ini, *governance* dimaknai sebagai “kita” (subyek yang kolektif dan bersifat aktif), sementara *government* dimaknai sebagai “mereka” (obyek yang kolektif dan bersifat pasif). Melalui konsep *governance* inilah terjadi peleburan perbedaan antara “pemerintah” dan “yang diperintah” karena semuanya dianggap sebagai bagian dari proses *governance* itu.⁸

⁸ Agus Budi Susilo, *Eksistensi Peradilan Administrasi Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan yang Baik*, makalah, t.t

Konsep ini jauh berbeda dibanding konsep *government* yang mengandung pengertian bahwa hanya politisi dan pemerintah saja yang mengatur, melakukan sesuatu, dan memberikan pelayanan terhadap kelompok yang disebut “kita” (pasif). Namun, tidak dapat dipungkiri pula bahwa istilah *governance* ini dipopulerkan pertama kali oleh Bank Dunia (*World Bank*). Selanjutnya, istilah itu juga digunakan oleh Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*) yang merumuskan empat elemen pokok bagi *good governance*, yaitu akuntabilitas (*accountability*), partisipasi (*participation*), terukur (*predictability*), dan transparansi (*transparency*).⁹

Apabila konsep *good governance* disambung-hubungkan dengan konsep *supremasi hukum* dan konsep pemerintahan yang baik dan bersih dalam hukum administrasi negara secara *normatif*, maka akan ditemukan persamaannya dengan konsep *rechtmatigheid van bestuur* yang dimaknakan sebagai “asas keabsahan dalam pemerintahan” atau asas menurut hukum. Jika perbuatan hukum publik oleh pejabat administrasi itu *onrechtmatigheid*, maka perbuatan pejabat administrasi tersebut telah “melanggar hukum”.

Makna *good* dalam *good governance* disini menurut Sjahrudin Rasul mengandung dua pengertian; *pertama*, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; *kedua*, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Selain itu, Sjahrudin Rasul memaknai *governance* sebagai institusi yang terdiri dari tiga *domain*, yaitu *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Dengan demikian ketiga *domain* ini dalam upaya mewujudkan *good governance* saling berinteraksi dan terkoordinasi serta dapat menjalankan peran dan fungsinya masing-masing dengan baik.¹⁰

Beranjak dari ketiga *domain* tersebut, sektor negara atau pemerintah dalam arti luas merupakan sektor yang sangat kuat, lain dengan sektor swasta dan masyarakat yang posisinya lebih lemah karena segala kebijakan ditentukan oleh sektor negara tersebut. Oleh karena itu, sektor swasta

⁹ Hetifah Sj Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004, halaman 1-3.

¹⁰ Agus Budi Susilo, *Op.Cit.*

dan masyarakat ini mendapat perlindungan hukum dari pengadilan administrasi negara (PTUN) apabila ada perbuatan hukum publik dari pejabat administrasi yang merugikan hak-haknya.

Adapun unsur transparansi dan keterbukaan dalam konsep *good governance* merupakan dua hal yang tidak terpisahkan. Transparansi dan keterbukaan perbuatan hukum publik oleh badan atau pejabat administrasi negara merupakan bentuk perlindungan hukum bagi rakyat. Dikatakan demikian, karena dalam hal badan atau pejabat administrasi negara membuat suatu kebijakan atau keputusan administrasi negara maka rakyat yang mempunyai kepentingan atas kebijakan atau keputusan tersebut harus mengetahui secara transparan atau terbuka.

Misalnya, dalam perekrutan pegawai negeri sipil atau penerimaan mahasiswa ke perguruan tinggi negeri harus dibuat dalam suatu keputusan administrasi yang sifatnya transparan dan terbuka bagi publik untuk mengetahui proses dan hasil perekrutan tersebut. Hal ini pun nantinya ada suatu pertanggung jawaban secara hukum, bila ada pihak yang merasa dirugikan atas keputusan administrasi negara tentang hasil penerimaan tadi.¹¹ Saat ini, unsur – unsur pada tata pemerintahan yang baik dimaksud dalam beberapa peraturan perundang-undangan Indonesia telah diatur secara limitatif. Peraturan perundang-undangan dimaksud termasuk dalam hukum tata pemerintahan.

3. Hubungan Hukum Tata Pemerintahan Dengan *Good Governance*

Gagasan tentang penyelenggaraan kekuasaan yang baik, dari aspek historis di bawah ini, terdapat dua pendekatan; personal dan sistem. Secara personal telah dimulai pada masa Plato. Menurutnya, penyelenggaraan kekuasaan yang ideal dilakukan secara paternalistik, yakni para penguasa yang bijaksana haruslah menempatkan diri selaku ayah yang baik lagi arif yang dalam tindakannya terhadap anak-anaknya terpadulah kasih dan ketegasan demi kebahagiaan anak-anak itu sendiri.

Pada bagian lain, Plato mengusulkan agar negara menjadi baik, harus dipimpin oleh seorang filosof, karena filosof adalah manusia yang arif bijaksana, menghargai kesusilaan, dan berpengetahuan tinggi. Murid Plato, Aristoteles, berpendapat bahwa pemegang kekuasaan haruslah orang yang takluk pada hukum, dan harus senantiasa diwarnai oleh penghargaan dan penghormatan terhadap kebebasan, kedewasaan dan kesamaan derajat.

Hanya saja tidak mudah mencari pemimpin dengan kualitas

¹¹ *Ibid*

pribadi yang sempurna. Oleh karena itu, pendekatan sistem merupakan alternatif yang paling memungkinkan. Plato sendiri, di usia tuanya terpaksa merubah gagasannya yang semula mengidealkan pemerintah itu dijalankan oleh raja filosof menjadi pemerintahan yang dikendalikan oleh hukum. Penyelenggaraan negara yang baik, menurut Plato, ialah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Berdasarkan pendapat Plato ini, maka penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada hukum merupakan salah satu alternatif yang baik dalam penyelenggaraan negara.¹²

Hukum tata pemerintahan dapat dijadikan instrumen untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan lebih nyata dalam Hukum Administrasi Negara, karena di sini akan terlihat konkrit 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 tata pemerintahan dapat dijadikan instrumen yuridis oleh pemerintah dalam rangka melakukan pengaturan, pelayanan, dan perlindungan bagi masyarakat, di sisi lain Hukum tata pemerintahan memuat aturan normatif tentang bagaimana pemerintahan dijalankan, atau sebagaimana dikatakan Sjachran Basah, bahwa salah satu inti hakikat hukum administrasi negara adalah untuk memungkinkan administrasi negara untuk menjalankan fungsinya, dan melindungi administrasi negara dari melakukan perbuatan yang salah menurut hukum.¹³

Meskipun diketahui bahwa penyelenggaraan negara dilakukan oleh beberapa lembaga negara, akan tetapi aspek penting penyelenggaraan negara terletak pada aspek pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, Presiden memiliki dua kedudukan, sebagai salah satu organ negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, dan sebagai penyelenggara pemerintahan atau sebagai administrasi negara. Sebagai administrasi negara, pemerintah diberi wewenang baik berdasarkan atribusi, delegasi, ataupun mandat untuk melakukan pembangunan dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan negara. Dalam melaksanakan pembangunan, pemerintah berwenang untuk melakukan pengaturan dan memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Agar tindakan pemerintah dalam menjalankan pembangunan dan melakukan pengaturan serta pelayanan ini berjalan dengan baik, maka harus

¹² Iskatinah SH., M.Hum, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara*, makalah, 2007

¹³ *Ibid.*,

didasarkan pada aturan hukum. Di antara hukum yang ada adalah Hukum tata pemerintahan, yang memiliki fungsi normatif, fungsi instrumental, dan fungsi jaminan. Seperti telah disebutkan di atas, fungsi normatif yang menyangkut penormaan kekuasaan memerintah berkaitan dengan fungsi instrumental yang menetapkan instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk menggunakan kekuasaan memerintah dan norma pemerintahan dan instrumen pemerintahan yang digunakan harus menjamin perlindungan hukum bagi rakyat.

Ketika pemerintah akan menjalankan pemerintahan, maka kepada pemerintah diberikan kekuasaan, yang dengan kekuasaan ini pemerintah melaksanakan pembangunan, pengaturan dan pelayanan. Agar kekuasaan ini digunakan sesuai dengan tujuan diberikannya, maka diperlukan norma-norma pengatur dan pengarah. Dalam Penyelenggaraan pembangunan, pengaturan, dan pelayanan, pemerintah menggunakan berbagai instrumen yuridis.

Pembuatan dan pelaksanaan instrumen yuridis ini harus didasarkan pada legalitas dengan mengikuti dan mematuhi persyaratan formal dan metarial. Dengan didasarkan pada asas legalitas dan mengikuti persyaratan, maka perlindungan bagi administrasi negara dan warga masyarakat akan terjamin. Dengan demikian, pelaksanaan fungsi-fungsi Hukum Administrasi Negara adalah dengan membuat penormaan kekuasaan, mendasarkan pada asas legalitas dan persyaratan, sehingga memberikan jaminan perlindungan baik bagi administrasi negara maupun warga masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan tidak selalu berjalan sebagaimana yang telah ditentukan oleh aturan yang ada. Bahkan sering terjadi penyelenggaraan pemerintahan ini menimbulkan kerugian bagi rakyat baik akibat penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) maupun tindakan sewenang-wenang (*willekeur*). Perbuatan pemerintah yang sewenang-wenang terjadi apabila terpenuhi unsur-unsur; *pertama*, penguasa yang berbuat secara yuridis memiliki kewenangan untuk berbuat (ada peraturan dasarnya); *kedua*, dalam mempertimbangkan yang terkait dalam keputusan yang dibuat oleh pemerintah, unsur kepentingan umum kurang diperhatikan; *ketiga*, perbuatan tersebut menimbulkan kerugian konkret bagi pihak tertentu.¹⁴ Penegakan hukum tata pemerintahan, yang secara normatif limitative antara lain telah diatur pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁴ *Ibid.*

Dampak lain dari penyelenggaraan pemerintahan seperti ini adalah tidak terselenggaranya pembangunan dengan baik dan tidak terlaksananya pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat sebagaimana mestinya. Keadaan ini menunjukkan penyelenggaraan pemerintahan belum berjalan dengan baik. Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan adalah antara lain dengan pemahaman yang komprehensif dari hukum tata pemerintahan, mengefektifkan pengawasan baik melalui pengawasan lembaga peradilan, pengawasan dari masyarakat, maupun pengawasan melalui lembaga Ombudsman. Dalam konteks faktual yang saat ini dihadapi semua Negara termasuk Indonesia, Pandemi COVID-19, tujuan bersama melawan virus tersebut sangat jelas, Pemerintah telah menegakkan aturan dan fungsinya, baik fungsi pelayanan, fungsi pengaturan, maupun fungsi penguatan/pemberdayaan. Namun agar tindakan Pemerintah yang pada dasarnya untuk penyelamatan warga masyarakat, mencegah penyebarannya secara massif, peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat, ditindaklanjuti secara menyeluruh semua lembaga pemerintahan dalam kesatuan pemahaman, terkoordinasi, terintegrasi untuk meminimalisir dampak lainnya di bidang ekonomi, sosial, ketertiban dan ketenteraman. Pada dasarnya walaupun terdapat variasi bentuk Negara kesatuan, untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), kesatuan kebijakan pengaturan tetap dari pemerintah pusat dengan dukungan pelaksanaan yang variatif dari pemerintah daerah (yang lebih dekat dengan warga masyarakat dari aspek kewilayahan, yang terkadang juga memiliki kewenangan pengaturan, *pseudo legislation*-kesatuan yang desentralistik), sesuai kearifan lokal, kultur, kondisi daerah dan derajat kedaruratan kesehatan masyarakat. Dalam Negara kesatuan, kesatuan perencanaan umum, terintegrasi dalam pelaksanaan dan kompresensif dinamis dalam pengawasan, merupakan karakteristik yang tidak dapat diabaikan.

KESIMPULAN

Hukum tata pemerintahan adalah bagian dari hukum administrasi (Negara) termasuk dalam hukum Publik/Hukum Negara, yaitu hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat-alat perlengkapan atau hubungan antara negara dengan perseorangan (warga negara). Apabila dihubungkan dengan konsep tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), maka hal ini akan terkait erat dengan peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Aturan hukum mengenai hal ini perlu

diperjelas dan diperketat, serta mengefektifkan pengawasan terhadap kinerja penyelenggara negara. Di sinilah peran hukum tata pemerintahan dalam mendinamisasi fungsi–fungsi pemerintahan untuk pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Keberadaan hukum tata pemerintahan untuk mengatur, untuk mengharmonisasi, untuk peningkatan pelayanan masyarakat, dan yang juga tidak kalah pentingnya sesuai esensi Negara kesejahteraan, untuk membuat masyarakat bahagia.

Meskipun begitu, untuk penataan sistem pemerintahan menuju tatanan dengan konsep *Good Governance*, perlu diperhatikan beberapa hal berikut;¹⁵

1. Sejarah hukum dan perjalanan penegakan hukum di Indonesia berbeda dengan negara lain. Artinya, setiap hukum yang dibentuk tidak bisa serta-merta diterapkan tanpa menyesuaikan situasi dan kondisi masyarakat Indonesia, baik dalam hal sistem, struktur, maupun kultur yang berkembang.
2. Tingkat harmonisasi peraturan perundangan-undangan belum optimal, sehingga solusi *Omnibus law* menjadi pilihan, akan tetapi materi muatan dalam *Omnibus law* haruslah komprehensif dan jelas, tidak multi tafsir, yang dapat memberi peluang atau potensi penyalahgunaan kewenangan (tambahan penulis).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bintoro Tjokroamidjojo, 1995, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES , Jakarta.
- Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung.
- Hetifah Sj Sumarto, 2004, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Jean Jacques Rousseau, 2007 *,Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Cetakan Pertama, Visimedia, Jakarta.
- Jeddawi, Murtir, 2011, *Negara Hukum dan Good Governance*, Total Media, Yogyakarta..
-, *2012 Reformasi Birokrasi*, Total media, Yogyakarta.

¹⁵ Ida Syafrida Harahap, *Menata Administrasi Negara*, <http://www.korantempo.com/korantempo/2007/01/31/Opini/krn,20070131,56.id.html>, diakses pada 24 Mei 2009

-, 2012 *Hukum Administrasi Negara*, Total Media, Yogyakarta..
-, 2018, *Hukum dan Manajemen Sumber Daya Aparatur*, Bandung
-, 2019, *Pemerintahan Legalistik dan spiritualistik*, Cendekia Press, Bandung
- Mochtar Mas' oed, 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Satjipto Rahardjo, 2000. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung,

Internet

- Ida Syafrida Harahap, *Menata Administrasi Negara*, <http://www.korantempo.com/korantempo/2007/01/31/Opini/krn,20070131,56.id.html>
- Pengenalan Hukum Administrasi Negara: <http://raharjo.wordpress.com/2008/05/19/pengenalan-hukum-administrasi-negara/>

Makalah

- Agus Budi Susilo, *Eksistensi Peradilan Administrasi Negara (PTUN) Dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan yang Baik*, makalah, t.t
- Iskratinah SH., M.Hum, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara*, makalah, 2007