

ANGKANISASI SEBAGAI JAMINAN KEPASTIAN HUKUM DALAM KONTEKS UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

Oleh

Dr. Dani Elpah, S.H.,M.H. dan Dr. D. F. Manao, S.H.,M.H. D. Th.

ABSTRAK

Kepastian Hukum merupakan salah satu asas yang harus tercermin dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan, di antara tujuan diadakannya Undang Undang Administrasi Pemerintahan adalah untuk menciptakan kepastian hukum, Alternatif model yang di gunakan untuk mengimplementasikan asas kepastian hukum dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah dengan metode ;

“ANGKANISASI”

I. PENDAHULUAN

Jaminan kepastian hukum dalam kehidupan bernegara di Indonesia merupakan aspek yang sangat penting dan merupakan sesuatu yang bersifat *conditio sine qua non*, oleh karena merupakan implementasi dari kedaulatan hukum sebagaimana tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen, yaitu di dalam Bab I dibawah judul Bentuk Dan Kedaulatan. Pasal 3 ayat (1) Indonesia adalah Negara hukum. Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pernyataan Indonesia ialah Negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) ditempatkan di dalam Penjelasan Umum tentang Sistem Pemerintahan Negara.

Secara khusus di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoensia Tahun 1945 yang telah diamandemen mengenai jaminan kepastian hukum, juga ditempatkan di dalam Bab XA di bawah judul Hak Asasi Manusia didalam Pasal 28D ayat (1) menentukan ; Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Meskipun jaminan kepastian hukum telah ditegaskan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoensia Tahun 1945, akan tetapi tidak jarang ditemukan di dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap Warga Masyarakat baik di dalam pelayanan barang, jasa, dan administratif terdapat indikasi terjadinya maladministrasi (pelayanan buruk) dalam bentuk kelalaian, kelambatan, pengabaian, atau penundaan berlarut terhadap pelaksanaan kewajiban hukum, termasuk dalam menerbitkan atau menetapkan Keputusan dan/ atau melakukan Tindakan. Kita sering mendengar ejekan/sindiran (pemeo) perilaku Badan dan/atau

Pejabat Pemerintahan dalam pelayanan publik “kalau bisa lama mengapa harus dipercepat” dan “kalau bisa dipersulit mengapa harus dipermudah”.

Pencetus terjadinya kelalaian, kelambatan, pengabaian, atau penundaan berlarut terhadap pelaksanaan kewajiban hukum yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan termasuk dalam menerbitkan atau menetapkan Keputusan dan/atau melakukan Tindakan disebabkan oleh karena belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur penggunaan Wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, walaupun terdapat pengaturan penggunaan Wewenang, tidak diikuti dengan pengaturan secara limitasi waktu penggunaan wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam pelayanan publik.

Situasi kondisi yang demikian tidak mencerminkan adanya kepastian hukum, oleh karena itu politik hukum yang diinginkan oleh pembentuk undang-undang dalam hal pelayanan publik pasca Reformasi 1998 adalah mengubah sesuatu yang tidak pasti menjadi sesuatu yang pasti dan terukur di dalam pelayanan publik, sehingga Warga Masyarakat benar-benar mendapat pelayanan yang yang cepat, khususnya dari aspek waktu penyelesaian pelayanan, Warga Masyarakat ditempatkan sebagai sebagai subjek dan bukan lagi sebagai objek dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Berbagai Peraturan Perundang-undangan pasca Reformasi 1998 telah mencoba untuk melakukan normativisasi terhadap asas kepastian hukum, antara lain di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di dalam Bab II Asas Umum Penyelenggaraan Negara menentukan :

Pasal 3

Asas-asas umum penyelenggaraan Negara meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum
2. Dstnya.

Normativisasi terhadap asas kepastian hukum juga terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik sebagaimana diatur di dalam Bab II di bawah judul Maksud, Tujuan, Asas, Dan Ruang Lingkup, Bagian Kedua di bawah judul Asas, yang menentukan sebagai berikut ;

Pasal 4

Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

- a. Dstnya.
- b. Kepastian hukum

Dalam bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan asas kepastian hukum sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinormativisasi di dalam Bab II dibawah judul Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan sebagai berikut :

Pasal 6

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mencerminkan asas:

- a. sd. h. dstnya.
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keselarasan, dan keselarasan.

Normativisasi asas kepentingan umum sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 3 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1998 Tentang Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, Pasal 4 huruf b Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dan Pasal 6 huruf I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dirumuskan dalam bentuk katagoris (pernyataan), tidak ubahnya hanya sekedar sebagai daftar nominatif asas yang belum bisa berbicara banyak dan bersifat abstrak.

Idealnya adalah, dalam normativisasi terhadap asas kepastian hukum bukanlah sekedar merumuskan dalam bentuk uraian kalimat yang bersifat katagoris (pernyataan) dan/atau daftar nominatif asas, akan tetapi diwujudkan dalam rumusan-rumusan norma yang bersifat hipotetis (bersyarat)¹ yang terdiri dari proposisi yang *pertama* menggambarkan situasi dan kondisi sebagai sebab, dan proposisi yang *kedua* yang menggambarkan akibat yang terjadi dalam hal terpenuhinya proposisi yang menggambarkan situasi dan kondisi. Kepastian hukum haruslah dirumuskan dalam norma yang berisi perintah yang mengandung kewajiban hukum yang harus dilakukan dalam jangka waktu tertentu dan bersifat terukur sehingga kepastian hukum benar-benar tercapai.

¹ Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State (Teori Umum Hukum dan Negara-Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik)*, Alih Bahasa Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, hal. 46.

Pada tanggal 17 Oktober 2014 disahkan dan diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan setelah 69 tahun kita merdeka. Di antara pokok pikiran secara sistematis yang menggambarkan apa dan mengapa diperlukan pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan terdapat di dalam Penjelasan Umum Alinea II (sebelas) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang menerangkan; pada dasarnya adalah upaya membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, prilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum.

Atas dasar Penjelasan Umum alinea 11 (sebelas) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, asas kepastian hukum merupakan salah satu instrument hukum untuk membangun prinsip pokok, pola pikir, sikap, prilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam penggunaan Wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, dan penggunaan hak hukum oleh Warga Masyarakat.

Bagaimanakah cara atau metode normativisasi asas kepastian hukum di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan inilah yang merupakan isu sentral yang perlu diidentifikasi, dianalisis, dijawab, dan diberi kesimpulan dalam tulisan ini.

II. Normativisasi Asas Kepastian Hukum Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Normativisasi asas kepastian hukum di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan pertama-tama ditempatkan di dalam Bab II di bawah judul Maksud dan Tujuan, pada Bagian Kedua mengenai Tujuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah ;

Pasal 3

Tujuan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan adalah;

- a. menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan;
- b. menciptakan kepastian hukum;
- c. mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang;
- d. menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;

- e. memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan;
- f. melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB; dan
- g. memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat.

Rumusan norma di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tersebut dalam perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang tersebut pada lampiran II angka 85 dan 88, rumusan norma demikian termasuk dalam katagori rumusan norma dalam bentuk tabulasi sebagai rincian kumulatif, yang kesemua rincian tabulasi tersebut dimulai dengan huruf M, untuk memudahkan ingatan akan tujuan Undang-Undang Adminisrasi Pemerintahan dapat disingkat dengan (7 M) dengan perincian sebagai berikut; 2 menciptakan, 1 mencegah, 1 menjamin, 2 memberikan , dan 1 melaksanakan.

Dari daftar nominatif tujuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Kepastian Hukum merupakan salah satu diantara daftar-daftra nominatif yang menjadi tujuan Undang-Undang Administarasi Pemerintahan. Agar kepastian hukum sebagai salah satu tujuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan tidak hanya berfungsi sekedar sebagai daftar nominatif tujuan Undang-Undang Administrasi Pemetintahan, maka diperlukan elaborasi lebih lanjut normativisasi ke dalam materi muatan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Dalam lalu lintas kehidupan manusia, termasuk dalam lalu lintas kehidupan hukum penggunaan simbol angka merupakan karakteristik untuk menunjukkan sesuatu yang bersifat pasti, yang tidak bisa dtapsirkan lain selain diartikan sesuai dengan makna dan simbol angka tersebut ($A = A$).

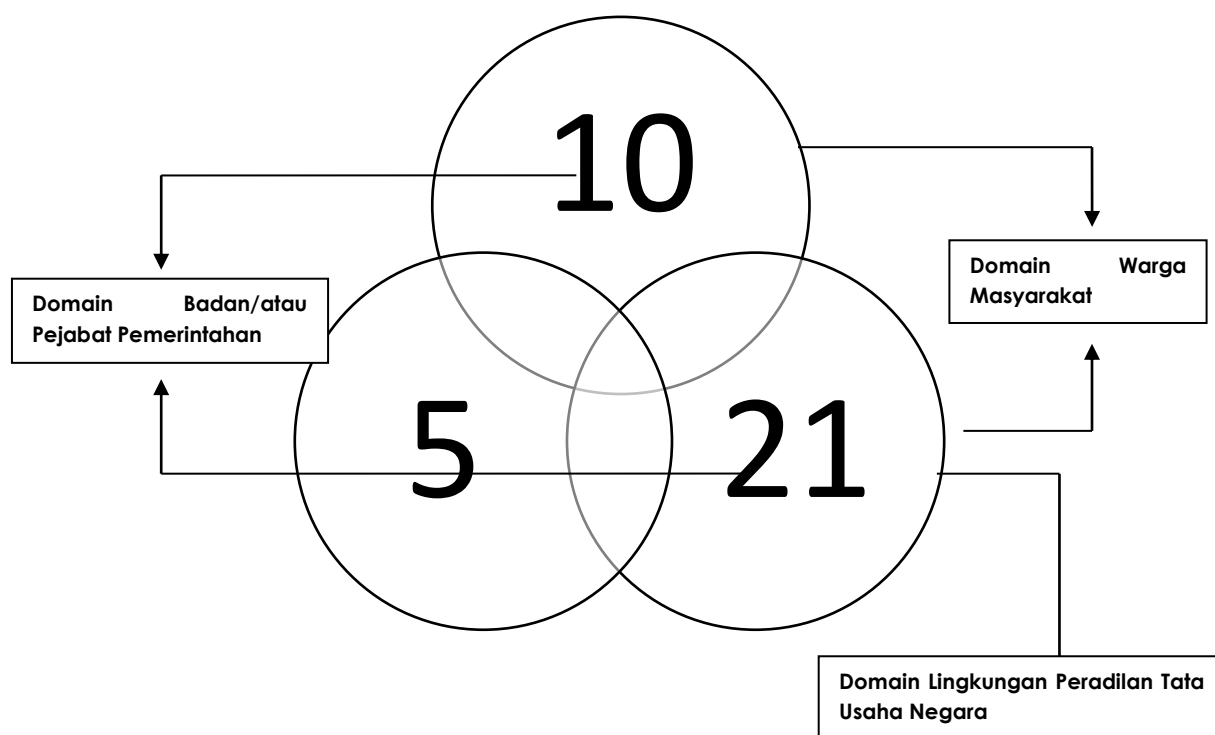
Pembentuk Undang-Undang dalam merumuskan norma juga sering menggunakan simbol-simbol angka untuk memberikan suatu kejelasan makna, dan kepastian hukum terhadap isi norma yang terkandung di dalamnya. Montesquieu² mengemukakan dalam pembentukan peraturan perundang-undanagn hal-hal yang dapat dijadikan asas antara lain adalah dalam pemakaian, istilah yang dipilih hendaknya dapat bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud menghilangkan kesempatan yang minim untuk perbedaan pendapat. Penggunaan angka adalah sebagai salah satu bentuk untuk untuk menghilangkan perbedaan pendapat.

²C.S.T. Kansil, Max Boboy, dan Christine S.T. Kansil, **Kemahiran Membuat Perundang-Undangn**, Perca, Jakarta, 2003, hal. 61.

Secara konstan, dan untuk memudahkan ingatan di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Pembentuk Undang-Undang telah menjatuhkan pilihan dan mempergunakan simbol angka-angka yang bersifat tetap yang masing-masing angka merupakan domain dari subjek-subjek hukum yang terkait di dalam Administrasi Pemerintahan yaitu :

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
- b. Warga Masyarakat;
- c. Peradilan Tata Usaha Negara.

Untuk memperjelas hal tersebut dibuat ragaan sebagai berikut:



Angka 5, 10, dan 21 di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan selalu dikaitkan dengan hari kerja. Angka 5, angka 10, dan angka 21 merupakan domain dari badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berkaitan dengan limitasi waktu penggunaan wewenang dan kewajiban hukum yang harus dilakukan, sedangkan angka 10 dan angka 21 merupakan domain dari Warga Masyarakat dalam limitasi penggunaan hak hukum, untuk angka 21 merupakan domain dari lingkungan peradilan Tata Usaha Negara terkait dengan limitasi waktu pemutusan sengketa yang diajukan kepadanya khususnya dalam sengketa *accepti fictum positive* dan pengujian ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan.

Identifikasi terhadap normativisasi angka 5, angka 10, dan angka 21 dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan untuk lebih jelas dan konprehensif dituangkan dalam bentuk table sebagai berikut :

Angka	Normativisasi
5 Domain Badan Dan/atau Pejabat Pemerintahan.	Pasal 26 ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28 ayat (3), Pasal 44 ayat (3), Pasal 44 ayat (5), Pasal 50 ayat (3), Pasal 50 ayat (5), Pasal 62 ayat (2), Pasal 63 ayat (4) Pasal 64 ayat (4), Pasal 66 ayat (4). Pasal 77 ayat (7), dan Pasal 78 ayat (6)
10 Domain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.	Pasal 7 ayat (2) huruf g, Pasal 20 ayat (4), Pasal 39 ayat (5), Pasal 47, Pasal 53 ayat (2), Pasal 62 ayat (4), Pasal 77 ayat (4), Pasal 78 ayat (4)
10 Domain Warga Masyarakat	Pasal 78 ayat (1).
21 Domain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan	Pasal 64 ayat (5), Pasal 66 ayat (5).
21 Domain Warga Masyarakat	Pasal 77 ayat (1)
21 Domain Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.	Pasal 21 ayat (5), dan Pasal 53 ayat (5)

Berdasarkan tabel tersebut di atas, normativisasi angka 5 terdapat di dalam 13 (tiga belas) pasal, angka 10 terdapat di dalam 8 (delapan) Pasal, sedangkan angka 21 terdapat di dalam 5 (lima) Pasal, jumlah keseluruhan normativisasi angka-angka adalah 26 (dua puluh enam) pasal.

Dengan model angkanisasi terhadap tenggang waktu penggunaan wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, angkanisasi terhadap jangka waktu penggunaan hak oleh Warga Masyarakat, dan angkanisasi dalam pemutusan sengketa sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 telah memberikan suatu kepastian secara hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, lingkungan peradilan tata usah negara dan kepastian terhadap Keputusan dan/atau Tindakan itu sendiri yang tidak setiap saat dibayangi oleh adanya konplain, meminimalisir *in cauda venenum*, dan menstabiliskan asas *praesumptio iustae causa*.

Pengaturan limitasi jangka waktu penggunaan wewenang, dan limitasi jangka waktu penggunaan hak yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan sekaligus berfungsi sebagai pembatasan (restriktif) penggunaan wewenang sebagaimana diatur di dalam :

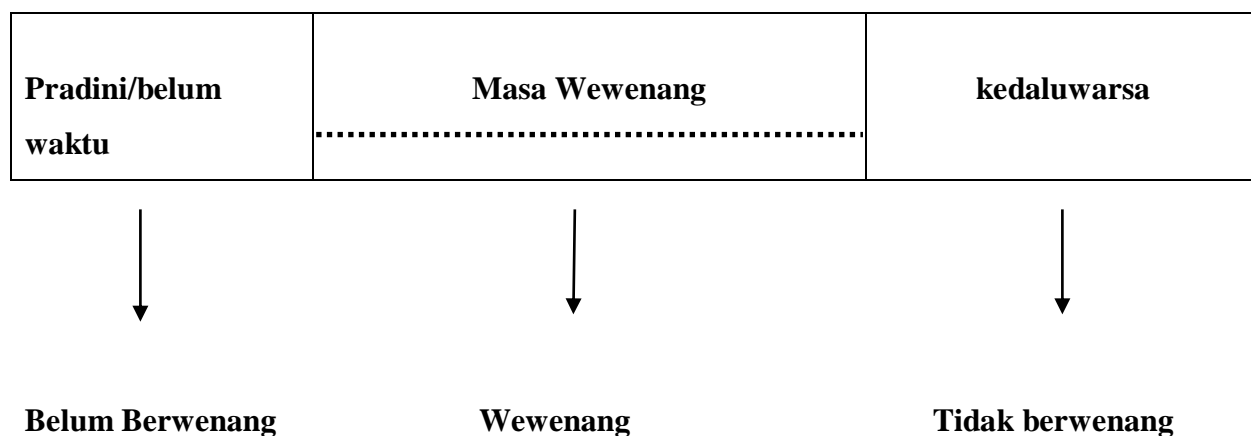
Pasal 15

(1) Wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh:

- a. masa atau tenggang waktu Wewenang;
- b. dstnya;
- c. dstnya.

(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang telah berakhir masa atau tenggang waktu Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a tidak dibenarkan mengambil Keputusan dan/atau Tindakan.

Dengan adanya pembatasan (restriktif) wewenang dari segi masa atau tenggang waktu wewenang, termasuk limitasi jangka waktu penggunaan wewenang bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang disimbolkan dalam angka 5, angka 10, dan angka 21, maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan hanya dapat menggunakan wewenangnya adalah terbatas pada masa (tenggang waktu) pemberian wewenang yang diberikan, hal ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Ketentuan umum dalam penggunaan Wewenang telah digariskan di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administtrasi Pemerintahan sebagaimana tercantum di dalam :

Pasal 8

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan berdasarkan:
 - a. Peraturan perundang-undangan; dan
 - b. AUPB
- (3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Ketentuan umum dalam penggunaan Wewenang tersebut di atas *normadressatnya* adalah kepada Badan/atau Pejabat Pemerintahan (Pejabat Administrasi Pemerintahan) yang merupakan norma perintah dan larangan yang dicirikan dengan kata “harus” (*moeten*), “wajib” (*verplicht*), “dilarang” (*verboden*).

Bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan ketentuan umum penggunaan Wewenang sebagaimana diatur di dalam Pasal 8 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan berfungsi sebagai norma umum pemerintahan (*bestuurnorm*) bersifat kumulatif harus terpenuhi semunaya, tidak boleh mengandung kekuarangan salah satu ketentuan umum penggunaan Wewenang. Bagi Warga Masyarakat berfungsi sebagai alasan gugatan (*beroep gronden*) bersifat alternatif, sedangkan bagi Hakim dalam lingkungan peradilan tata usaha Negara berfungsi sebagai alat uji (*toetsing gronden*) bersifat alternative.

III. Penutup

Kesimpulan yang dapat ditampilkan dari pembahasan tersebut di atas adalah, dari aspek ontologi angkanisasi merupakan salah satu bentuk implementasi dari asas kepastian hukum, dari aspek epestimologi angkanisasi asas kepastian hukum dilakukan dengan cara normativisasi simbol angka-angka ke dalam rumusan norma, dan dari aspek aksiologi angkanisasi memberikan jaminan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan, jaminan kepastian hukum terhadap Keputusan dan/atau Tindakan itu sendiri, meminimiliasir *in cauda venenum*, dan mensatbilkan *praesumptio iustae causa*.

IV. Daftar Perpustakaan

Daftar Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 sebelum amandemen.

Undang-Undang dasar Negara RI Tahun 1945 setelah amandemen.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemetintahan.

Daftar Bacaan :

Buku :

Hans Kelsen, **General Theory Of Law And State (Teori Umum Hukum dan Negara-Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik)**, Alih Bahasa Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007.

C.S.T. Kansil, Max Boboy, dan Christine S.T. Kansil, **Kemahiran Membuat Perundang-Undangan**, Perca, Jakarta, 2003.

Makalah

Dani Elpah, **Peningkatan Pemahaman Aparatur Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahn (Makalah/Power Point)**, Samarinda, 2019.

Dani Elpah, **Titik Singgung Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Pengadilan TIPIKOR Dalam Penyelesaian Perkara Pernyalahgunaan Wewenang (Perspektif Hukum Administrasi (Makalah?Power Point) Seminar Nasional di Fakultas Hukum Universitas Mataram, Mataram, 2019.**