



#### SEKILAS PENULIS

**Evita Isretno Israhadi**, terlahir di Jakarta pada tanggal 13 November 1956 dari pasangan Bapak (alm) Drs. HR. Israhadi. B.S. dan Ibunda (almh) Hj. Maria Riettantinah. Selanjutnya, bersama suaminya tercinta Mayjen TNI (purn) Drs. H. Kemas Johnny Wahab, SH, Penulis dikaruniai 3 (tiga) orang anak, yakni Hj. Nine Wahab Susilo, SE, Hj. Ditta Wahab Sena, Ssn, serta Rizki Ilyas Wahab.

Berkat tekad dan semangat yang kuat, sosok penulis ini berturut-turut menyelesaikan pendidikan yang ditempuh nya, menyelesaikan Sekolah Dasar, Sekolah Menengah, Sekolah Menengah Atas semuanya di Jakarta. Kemudian dalam kurun waktu tahun 1969 sampai dengan tahun 1975. Tahun 1984 menyelesaikan pendidikan Program Diploma 3, Fakultas Sastra Perancis, Universitas Indonesia, Jakarta. Tahun 2007, menyelesaikan pendidikan program S1 di Fakultas Hukum, jurusan Hukum Bisnis serta Tahun 2009 menyelesaikan pendidikan S2 Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana jurusan Hukum Bisnis, pada Universitas Borobudur, Jakarta Dan akhirnya Tahun 2011 Menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Jayabaya, Jakarta. Tamat Program Magister Ilmu Sosial Universitas Indonesia Tahun 2019.

Di samping kegiatannya sebagai Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Borobudur sejak awal tahun 2009 hingga sekarang, kegiatan lainnya dari penulis yakni, sebagai Direktur Utama PT Kitani Kriya Manikam, Pengajar di workshop BEADS LOVERZ, Gold Director, Best World Life Style (BWL) Ltd, Singapore, Advokat pada kantor Law Office Johnny Wahab & Partners dan kantor Lembaga Bantuan Hukum Ikatan Advokat Indonesia (LBH-IKADIN) serta Ketua Pengajian Nurul Jannah Wira Sakti 74.

Karya penulis yang kini sudah memiliki cucu ini, disamping ada pada beberapa media, sebelum buku ini diterbitkan, buku yang pernah diterbitkan yaitu : "Do'a & Shalawat Nabi Muhammad SAW", dan Pembiayaan Mudharabah Dalam Sistem Perbankan Syariah

ISBN : 978-602-9477-35-1



Jl. Bougenvill No. 17, Jakasampurna - Bekasi Barat  
Jl. Raya Pasar Minggu No. 2, Komplek Bades, Jakarta Selatan

EDISI REVISI

# HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

*Pengantar Kajian Tentang Kewenangan  
& Kebijakan Pemerintah*

**Dr. Hj. Evita Isretno Israhadi, SH, MH, MSI**

EVITA ISRETNO ISRAHADI

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

**HUKUM**  
**ADMINISTRASI NEGARA**  
Pengantar Kajian Tentang Kewenangan  
&  
Kebijakan Pemerintah

**EDISI REVISI**  
2020

# HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Pengantar Kajian Tentang Kewenangan  
&  
Kebijakan Pemerintah

Dr. Hj. Evita Isretno, SH, MH, MSI

EDISI REVISI

Cintya Press  
Jakarta - 2020

## **HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

### **Pengantar Kajian Tentang Kewenangan & Kebijakan Pemerintah**

xii, 156 Halaman + Daftar Pustaka

15,5 cm x 23 cm

Oleh : **Dr. Hj. Evita Isretno, SH, MH, MSi**

## **EDISI REVISI**

Diterbitkan oleh : Cintya Press - Jakarta, 2020

ISBN 978-602-9477-35-1

Design Cover by Cintya Press / *Dike Pram*

### **UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA, LINGKUP CIPTA**

#### **Pasal 2**

- (1) Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **Ketentuan Pidana**

##### **Pasal 72**

- (1) Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

*Copyright @*, pada Penulis

**Cintya Press - Jakarta, 2020**

## **KATA PENGANTAR PENERBIT**

Sebagai calon praktisi hukum/teknokrat di bidang hukum, hendaknya dapat memahami bahwa hukum senantiasa menyentuh dan mengalir di setiap kegiatan dalam kehidupan bermasyarakat, kita selalu bersentuhan dengan hukum dalam setiap siklus kehidupan manusia. Apalagi sebagai warga masyarakat, seyogyanya harus tahu setiap tindakan administrasi negara dalam hal ini pemerintah dalam menata suatu Negara modern/kesejahteraan. Tidak mustahil bila suatu seketika seorang mengalami kerugian sebagai akibat dari keputusan yang dikeluarkan Administrasi Negara, hal tersebut berkaitan dengan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap keputusan-keputusan administrasi negara.

Intinya buku “Hukum Administrasi Negara; Pengantar Kajian Tentang Kewenangan & Kebijakan Pemerintah ” karya Dr. Evita Isretno, SH.MH ini, merupakan karya ilmiah pada bidang ilmu hukum yang hendak mengantarkan informasi normatif, bahwa : Hukum Administrasi Negara merupakan keseluruhan peraturan Perundang-undangan sebagai sarana pemerintah untuk mengatur warga masyarakat, menuju kesejahteraan rakyat pada umumnya.

HAN juga, sebagai serangkaian kaidah hukum yang menyelidiki hubungan-hubungan hukum khusus yang ditimbulkan untuk memungkinkan para pejabat didalam menjalankan tugas kemasyarakatan yang khusus.

Oleh karena itu HAN sebagai cabang Ilmu Hukum, harus dipelajari oleh Mahasiswa serta praktisi hukum

Mudah-mudahan buku ini menjadikan jendela pengetahuan untuk mengetahui kemanfaatan dan perannya terkait perilaku pejabat Administrasi Negara.

Jakarta, 19 Agustus 2020

*Salam Penerbit.*

## **KATA PENGANTAR PENULIS**

Pertama-tama, penulis menyampaikan syukur Alhamdulillah kepada Allah SWT, atas segala rahmat dan hidayahNya, sehingga penulis masih diberi kesempatan berkarya dan berbagi pengetahuan yang InsyaAllah dapat bermanfaat bagi masyarakat, khususnya bagi mahasiswa yang belajar ilmu hukum.

Selanjutnya, buku yang penulis beri judul,” Hukum Administrasi Negara; Pengantar Kajian Tentang Kewenangan & Kebijakan Pemerintah”, hal ini dimaksudkan agar pembaca dapat memahami aspek kewenangan dan kebijakan pemerintah kaitannya dengan Hukum Administrasi Negara, yang didalamnya terurai pendistribusian hukum tentang distribusi kekuasaan-kekuasaan Negara.

Fungsi HAN merupakan sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, mengatur cara-cara partisipasi Warga Negara, perlindungan hukum bagi masyarakat, serta menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk menjalankan pemerintahan yang baik. Hal tersebut meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif dan atau seluruh alat-alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara.

Sebagai penutup, dengan diterbitkannya buku ini penulis menyampaikan terima kasih kepada penerbit Cintya Press atas kerja samanya, serta semoga buku ini memberikan kemanfaatan dan menjadi salah satu sumber pustaka bagi mahasiswa yang belajar ilmu hukum.

Jakarta, 20 Agustus 2020,

Salam,

Evita Isretno

*Sekapur Sirih*

**Prof.Dr.Faisal Santiago,SH.MM**

*Prof. Djokosutomo, SH*, mengatakan, bahwa menurut UUD 45, Indonesia berdasarkan pada *Rechtsstaat*. Hukumlah yang berdaulat, Negara merupakan Subyek hukum, dalam arti badan hukum publik (*rechts person*). Karena ia dipandang sebagai subyek hukum, jika bersalah dapat dituntut di depan pengadilan kerana melanggar perbuatan hukum.

Indonesia sebagai negara hukum, berdasarkan UUD 1945 terkandung jelas keterkaitannya dengan paham negara modern atau *Welfare State* yang orientasinya berbasis Negara Kesejahteraan.

Sebagai negara hukum yang berdasarkan kekuasaan hukum dalam suatu aliran yang berkembang di Eropa, negara tidak dapat dituntut apabila negara bersalah karena negara bukan subyek hukum. Pendapat konsep negara yang demikian dikemukakan oleh AV Dicey.

Dalam konsep Negara Modern/*Welfare state*, bahwa dalam menata masyarakatnya, Negara mencampuri kehidupan warganya dalam rangka mensejahterakan rakyat, antara lain melalui pembangunan. Artinya bahwa, semakin banyak campur tangan Administrasi Negara terhadap kehidupan rakyatnya, semakin banyak pula peraturan Hukum Administrasi Negara(HAN), yang intinya mengatur legitimasi Pejabat Administrasi Negara. Karena itu Hukum Administrasi Negara(HAN) berkembang pesat.

Menyimaki buku yang berjudul; “Hukum Administrasi Negara; Pengantar Kajian Tentang Kewenangan & Kebijakan Pemerintah ” karya Dr. Evita Isretno, SH.MH ini, kiranya patut untuk menjadi bahan pustaka pengetahuan hukum administrasi, khususnya guna referensi bagi mahasiswa yang belajar ilmu hukum.

Setidaknya, dengan membaca buku ini, pembaca akan memahami hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Kewenangan & Kebijakan Pemerintah, serta memahami pengetahuan tentang serangkaian kaidah hukum yang menyelidiki hubungan-hubungan hukum khusus yang ditimbulkan untuk me-

ungkinkan para pejabat didalam menjalankan tugas kemasyarakatan yang khusus.

Serta dengan membaca buku ini, kita akan mengetahui keseluruhan hukum yang berkaitan dengan administrasi, pemerintah dan pemerintahan.

Sebagai penutup sekapur sirih ini, saya mengucapkan selamat atas dan apresiasi kepada Ibu Dr. Evita Isretno, SH.MH atas kreatifitasnya yang masih meluangkan waktu berpikir secara inovatif sehingga menghasilkan kajian yang bersifat khusus terkait Kewenangan & Kebijakan Pemerintah dalam penyelenggaraan Administrasi Negara.

Demikian, mudah-mudahan buku ini besar manfaatnya.

Jakarta, 5 September 2020

Salam,  
Faisal Santiago.



## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR PENERBIT .....	v
KATA PENGANTAR PENULIS .....	vi
DAFTAR ISI .....	ix

### *Bagian Kesatu*

PENGERTIAN, RUANG LINGKUP HAN DALAM SISTEMATIKA ILMU HUKUM .....	1
A. Pengertian HAN .....	1
B. Kedudukan HAN .....	2
C. HAN di Indonesia .....	3
D. Definisi dan Diskripsi HAN Menurut Para Ahli .....	6
E. Penjelasan HAN Heteronom dan HAN Otonom .....	8
F. Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara .....	11
G. Ruang Lingkup HAN .....	11

### *Bagian Kedua*

HAN DAN KEKUASAAN NEGARA .....	13
A. Pemerintahan dan Kekuasaan .....	13
B. Pengertian Kekuasaan, kewenangan dan wewenang .....	15
C. Kebebasan Bertindak Administrasi Negara .....	17
D. Teori dan Konsep Dasar Negara Kesejahteraan ( <i>Welfare State</i> ).....	23

### *Bagian Ketiga*

ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK .....	29
A. Asas Kepastian Hukum .....	29
B. Asas Keseimbangan .....	30
C. Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan .....	31
D. Asas Berindak Cermat .....	31
E. Asas Motivasi Untuk Setiap Keputusan .....	32
F. Asas tidak Mencampuradukkan Kewenangan .....	33
G. Asas Permainan yang layak ( <i>fair Play</i> ) .....	34
H. Asas Keadilan dan Ke UU ajaran .....	35

I. Asas Kepercayaan dan Menanggapi Pengharapan Yang Wajar .....	35
J. Asas Meniadakan Akibat Suatu Keputusan Yang Batal .....	36
K. Asas Perlindungan atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi .....	39
L. Asas Kebijaksanaan .....	40
M. Asas Kepentingan Umum .....	40

#### *Bagian Keempat*

ORGANISASI, BIROKRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK .....	41
A. Pengertian Organisasi Keadministrasian Negara .....	41
B. Urusan Pemerintahan .....	46
C. Birokrasi Pemerintahan.....	48
D. Kebijakan Publik .....	60

#### *Bagian Kelima*

PERUNDANG-UNDANGAN .....	61
--------------------------	----

#### *Bagian Keenam*

PEMERINTAH DAERAH .....	67
A. Pembagian Urusan Pemerintah .....	71
B. Pada Tingkat Provinsi Disebut Gubernur .....	72
C. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Jalannya Pemerintah Daerah .....	73
D. Hubungan Antara APBD dan APBN .....	76
E. Dewan Pertimbangan Daerah dan Otonomi Daerah .....	78
F. Pemberian Otonomi Daerah Kepada Dilakukan Bersama Dengan Dekonstruksi .....	81
G. Hubungan Antara Presiden Dan Kepala Daerah .....	81
H. Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah .....	83

#### *Bagian Ketujuh*

PERIZINAN .....	85
A. Pengertian Perizinan .....	85
B. Perizinan Sebagai Kekuatan Hankam .....	86

C. Unsur-Unsur Perizinan .....	87
1. Instrumen Yuridis .....	87
2. Peraturan Perundang-Undangan .....	88
3. Organ Pemerintah .....	89
4. Peristiwa Konkret .....	91
5. Prosedur dan Persyaratan .....	92
D. Asas Diadakannya Sistem Perizinan .....	93

### *Bagian Kedelapan*

PEGAWAI NEGERI REPUBLIK INDONESIA .....	102
A. Pengertian Pegawai Negeri .....	102
B. Katagori Pegawai Negeri .....	102
C. Pejabat dan Instansi Yang Terlibat Dalam Pengurusan Pegawai Degeri Sipil Secara Menyeluruh .....	104
D. Kewajiban dan Hak Pegawai Negeri Sipil .....	106
E. Dasar-Dasar Bagi Penyelenggara Kepegawaian .....	107
F. Tahap-Tahap Pokok Penyelenggaraan Kepegawaian .....	108
G. Peraturan Perundang-Undangan Dan Ketentuan- Ketentuan Lain .....	108

### *Bagian Kesembilan*

KEUANGAN NEGARA .....	109
A. Pengertian Anggaran Negara .....	109
B. Ruang Lingkup Keuangan Negara .....	110
C. Siklus Anggaran Negara ( <i>Budget Cyclus</i> ) .....	111
D. BPK dan Kinerjanya .....	118

### *Bagian Kesepuluh*

ADMINISTRASI PEMBANGUNAN .....	131
A. Pengertian Administrasi Pembangunan .....	131
B. Aspek Hukum Dalam Administrasi Pembangunan .....	135
1. Hukum dan administrasi pembangunan .....	135
2. Dasar Hukum Pelaksanaan Administrasi .....	138
3. Aspek Administrasi Dalam Proses Perundang- undangan .....	139
C. Keberhasilan Pembangunan .....	141

1. Elit Politik dan Peranannya .....	142
2. Elit Administrasi dan Peranannya .....	143
3. Elit Cendekiawan ( <i>Academic elite</i> ) dan Peranannya .....	144
4. Elit Bisnis ( <i>Captains of Industries</i> ) dan Peranannya .....	145
5. Elit Miter ( <i>Military, Elite</i> ) dan Peranannya .....	147
6. Para ” <i>Informed Observers</i> ” dan Peranannya .....	148

### *Bagian Keseluruhan*

PRIVATISASI .....	151
A. Tujuan Privatisasi .....	156
B. Manfaat Privatisasi Pada Skala Makro Ekonomi .....	158
C. Manfaat Privatisasi pada Skala Mikro BUMN .....	159
D. Pemberlakuan Privatisasi Di Indonesia .....	160
E. Privatisasi BUMN Indonesia .....	163

### DAFTAR PUSTAKA

# *Bagian Pertama*

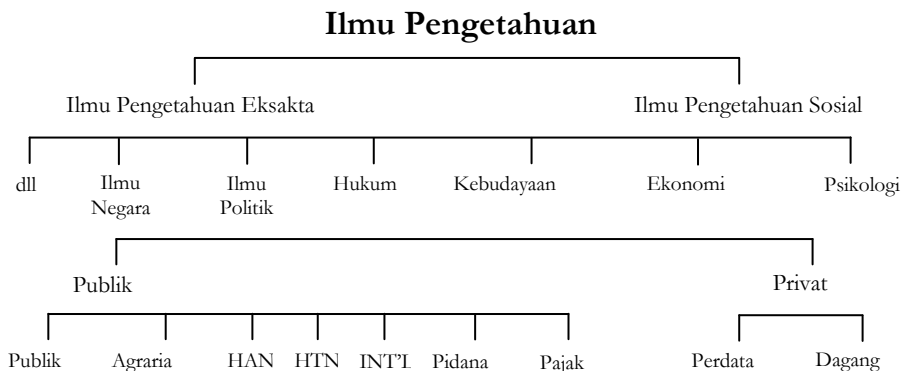
## PENGERTIAN, RUANG LINGKUP HAN DALAM SISTEMATIKA ILMU HUKUM

### A. Pengertian Han

HAN adalah Suatu cabang Ilmu Hukum yang relatif baru dan berdiri sendiri namun berkembang pesat seiring dengan kompleksitas permasalahan masyarakat dalam suatu negara hukum modern.

Hukum Administrasi Negara merupakan Cabang Ilmu Hukum yang relatif baru dibanding dengan cabang ilmu hukum lainnya seperti hukum pidana, perdata, hukum tata negara dan lain-lain. Letak HAN dalam sistematika Ilmu Hukum.

Bagan :



Cikal bahan HAN menjadi ilmu yang berdiri sendiri. Pada awalnya HAN merupakan bagian dari mata kuliah Hukum Tata Negara dengan timbulnya kebutuhan masyarakat semakin kompleks, maka HAN dipisahkan menjadi suatu cabang ilmu tersendiri agar dapat memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat.

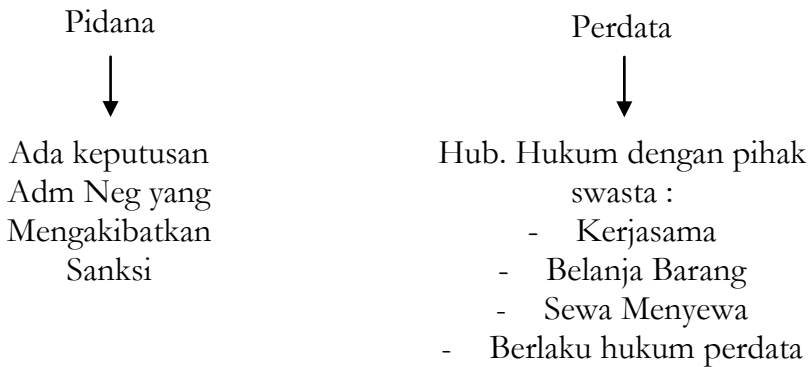
HAN adalah mata kuliah yang membantu mahasiswa untuk memahami sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara Administrasi Negara dengan warga masyarakat, yang mencakup kewenangan badan-badan pemerintah untuk mengatur masyarakat dan bagaimana memberi perlindungan masyarakat terhadap keputusan-keputusan Administrasi Negara.

Yang dimaksudkan sebagai peraturan-peraturan adalah norma-norma yang memungkinkan Administrasi Negara melakukan tindakan operasionalnya dalam rangka menjalankan roda pemerintahan.

## **B. Kedudukan HAN**

Sebagai hukum antara, walaupun dalam sistematika ilmu hukum HAN digolongkan sebagai hukum publik, tapi adakalanya HAN berada pada hukum privat manakala Administrasi Negara mempunyai hubungan hukum dengan pihak swasta dalam bentuk kerjasama, pembelian barang, sewa menyewa maka hukum yang berlaku adalah hukum perdata.

Bagan :



### C. HAN di Indonesia

HAN merupakan mata kuliah hukum yang masih baru di Indonesia, dan baru diakui sebagai mata kuliah tersendiri pada tahun 1947 pada Universitas Indonesia. Guru besarnya pada waktu itu HAN disebut *Administratierecht* (Hukum Tata Negara) masih menggunakan bahasa belanda. Selanjutnya sejak tahun 1950-1960 *Administratierecht* pada umumnya diterjemahkan dengan Hukum Tata Usaha Negara. Mulai tahun 1960 timbul beberapa istilah yaitu:

UI>> Hukum Administrasi Negara.

UGM>> Hukum Tata Usaha Negara

UNPAD>> Hukum Tata Pemerintahan.

Apa gunanya mempelajari HAN ?

Sebagai calon praktisi hukum/teknokrat di bidang hukum, hendaknya menyadari bahwa hukum senantiasa menyentuh dan mengalir di setiap kegiatan dalam kehidupan bermasyarakat, kita selalu bersentuhan dengan hukum dalam setiap siklus kehidupan manusia. Apalagi sebagai warga masyarakat, seyogyanya harus tahu setiap tindakan administrasi negara dalam hal ini pemerintah dalam

menata suatu Negara modern/kesejahteraan. Tidak mustahil bila suatu seketika seorang mengalami kerugian sebagai akibat dari keputusan yang dikeluarkan Administrasi Negara, hal tersebut berkaitan dengan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap keputusan-keputusan administrasi negara.

Intinya : HAN adalah keseluruhan peraturan Per UU yang merupakan sarana pemerintah untuk mengatur warga masyarakat, menuju kesejahteraan rakyat pada umumnya.

### **Mengapa HAN sebagai cabang Ilmu Hukum, Harus dipelajari oleh Mahasiswa ?**

*Prof. Djokosutomo, SH*, mengatakan, bahwa menurut UUD 45, Indonesia berdasarkan pada *Rechtsstaat*. Hukumlah yang berdaulat, Negara merupakan Subyek hukum, dalam arti badan hukum publik (*rechts person*). Karena ia dipandang sebagai subyek hukum, jika bersalah dapat dituntun di depan Pengadilan karena melanggar perbuatan hukum.

Indonesia sebagai negara hukum, dalam UUD 45 terkandung jelas dalam paham negara modern atau *Welfare State*/Negara kesejahteraan.

Tipe Negara hukum :

Anglon Saxon, (Inggris, Amerika, Malaysia, Singapura, Australia, dll) adalah negara.

Yang berdasarkan Kekuasaan Hukum / *The Rule of Law State*  
Dalam sistem ini hukum.

Tidak dapat diganggu gugat. Negara tidak dapat dituntut apabila Negara bersalah karena negara bukan subyek hukum. Konsep negara ini dikemukakan oleh AV Dicey.



Eropa Kontinental, (Belanda, Jerman, Belgia, Indonesia dll) pada tipe negara hukum ini hukumlah yang berdaulat/*Rechtsstaat*. Suatu konsep hukum yang dicetuskan oleh *Feidrich Julius Stahl* yang diilhami oleh *Immanuel Kant* dimana unsur-unsur *Rechts-staat* adalah :

- Perlindungan hak asasi manusia
- Pemisahan/pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut
- Pemerintah berdasarkan peraturan Per UU, dan
- Peradilan administrasi dalam perselisihan

Kita mengenal Negara yaitu :

- Negara modern atau *Welfare State* dan Negara klasik

Negara klasik adalah : dimana negara hanya bertujuan “menjaga keamanan”, negara tidak mencampuri kehidupan rakyatnya. Negara hanya berfungsi bila dibutuhkan oleh rakyat untuk menjaga keamanan.

Negara Modern/*Welfare state* adalah : dalam menata masyarakatnya, Negara mencampuri kehidupan warganya dalam rangka mensejahterakan rakyat, antara lain melalui pembangunan. Semakin banyak campur tangan administrasi Negara terhadap kehidupan rakyatnya, semakin banyak pula peraturan HAN karena itu HAN berkembang pesat.

Fungsi Negara Hukum modern :

- Untuk menatertibkan masyarakat.
- Untuk mengatur lalu lintas kehidupan bersama masyarakat.
- Mencegah/menyelesaikan sengketa/konflik.
- Untuk menegakkan keamanan, ketertiban, jika perlu dengan kekerasan/sanksi.

- Untuk mengatur tata cara penegakkan keamanan dan ketertiban.
- Untuk mengubah tatanan masyarakat seperlunya, bila perlu disesuaikan dengan keadaan.
- Untuk mengatur tata cara perubahan.

#### **D. Definisi dan diskripsi menurut para ahli :**

Menurut ***Prof. J. Oppenheim***

HAN adalah peraturan-peraturan tentang negara dan alat-alat perlengkapannya dilihat dalam geraknya (Hukum Negara dalam keadaan bergerak).

**Menurut *Van Vollenhoven***

HAN merupakan pembatasan terhadap pembebasan pemerintah yang memberi perlindungan hukum bagi rakyat, disatu pihak rakyat harus patuh dan dibebani barbagai kewajiban.

**Menurut Prof. Dr. J.H.A. Logemann**

HAN adalah serangkaian kaidah hukum yang menyelidiki hubungan-hubungan hukum khusus yang ditimbulkan untuk memungkinkan para pejabat didalam menjalankan tugas kemasyarakatan yang khusus.

Dalam bukunya *Staatstrech va Indonesia* beliau merumuskan “HAN ialah kaidah-kaidah hukum khusus yang mengatur cara bagaimana organisasi Negara ikut serta di dalam pergaulan kemasyarakatanya”.

### ***Menurut Prof. Djokosutono, SH***

HAN sebagai hukum mengenai hubungan antara jabatan-jabatan Negara satu sama lainnya serta hubungan hukum antara jabatan-jabatan negara itu dengan para warga masyarakat.

### ***Menurut P de Haan***

HAN adalah hukum yang berkenaan dengan organisasi dan fungsionalisasi pemerintah umum dalam hubungannya dengan masyarakat.

### ***Menurut H D van Uuijk***

HAN adalah keseluruhan hukum yang berkaitan dengan administrasi, pemerintah dan pemerintahan. Secara global dikatakan, HAN merupakan instrument yuridis yang digunakan pemerintah untuk secara aktif terlibat dalam kehidupan kemasyarakatan dan sisi lain HAN merupakan hukum yang dapat digunakan oleh anggota masyarakat untuk memperoleh perlindungan dari pemerintah. HAN memuat peraturan mengenai aktifitas pemerintahan.

### ***Menurut Utrecht***

HAN ialah himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab, maka negara berfungsi. Menurut HAN adalah hukum yang mengatur sebagian lapangan pekerjaan administrasi negara.

### ***Menurut Belinfante***

HAN atau administrasi recht berisi peraturan-peraturan yang berhubungan dengan administrasi. Administrasi sama artinya dengan “*Bestuur*” yang diartikan sebagai fungsi penguasa yang tidak

termasuk pembentukan undang-undang, jadi HAN disebut juga *Bestuursrecht*.

***Menurut Prof. Dr. Mr S Prajudi Atmosudirjo***

Hukum administrasi Negara adalah hukum mengenai pemerintahan didalam kedudukan tugas dan fungsinya sebagai administrator Negara. Dalam arti lain HAN adalah hukum yang secara khas mengenai seluk beluk Administrasi Negara yang terdiri dari HAN Heteronom dan HAN Otonom.

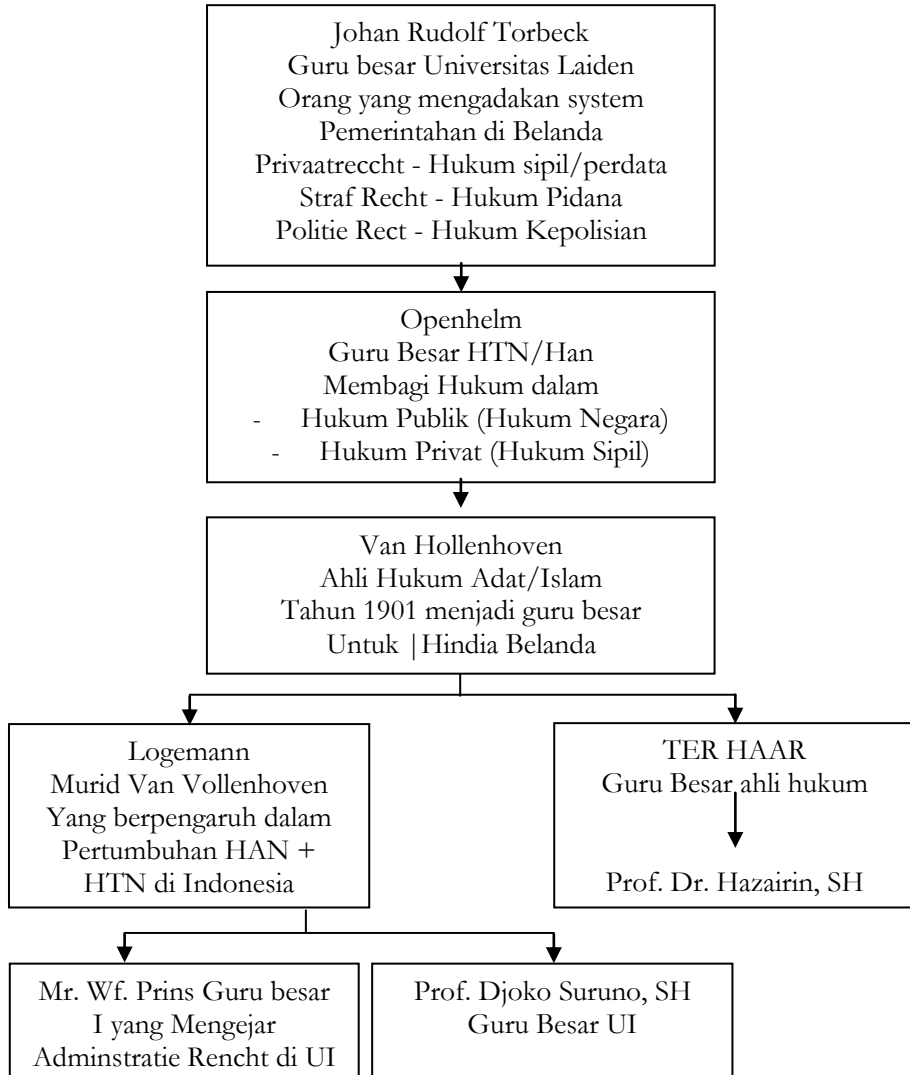
**E. Penjelasan HAN Heteronom dan HAN otonom**

HAN Heteronom adalah Hukum Administrasi Negara yang bersumber pada UUD, TAP MPR, dan UU, mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi Negara.

Bapak Sistematika Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara adalah :

## *Johan Rudolf Thorbecke*

### **Bagan**



Istilah hukum Administrasi Negara

Prancis : Droit Administrative

Inggris : Administrative Law

Jerman : Verwaltungsrecht  
Belanda : Administratiefrecht atau Bestuursrecht  
Indonesia : Hukum Administrasi Negara

### **Mengapa mata kuliah ini disebut Hukum Administrasi Negara? Apa itu Administrasi Negara?**

Kata Administrasi berasal dari bahasa latin “*Administrate To manage*” Administrasi Negara adalah :

1. Usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan organisasi.
2. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan serta mencapai tujuan.
3. Usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan
4. Kegiatan kantor dan tata usaha.

Prof. Pajudi berpendapat administrasi Negara mempunyai 3 arti :

1. Sebagai salah satu fungsi pemerintahan (*bestuursvoering*)
2. Sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) dari pada pemerintah
3. Sebagai proses penyelenggara pemerintah

Pada dasarnya administrasi Negara adalah “Keseluruhan aparatur pemerintah yang melakukan berbagai aktifitas/tugas-tugas Negara selain tugas pembuatan UU dan pengadilan.

Administrasi Negara = Pemerintah

Oleh karena itu di Indonesia kekuasaan eksekutif dan kekuasaan Administrasi menurut ketentuan dalam penjelasan UUD 45, berada dalam satu tangan, yaitu Presiden.

Pemerintah adalah mencakup semua alat perlengkapan Negara, yang terdiri dari kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta alat-alat kelengkapan lainnya yang bertindak untuk dan atas nama negara (mencakup semua badan-badan yang menyelenggarakan kekuasaan di dalam negara).

## **F. Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara**

Prof Oppenheim

HTN adalah hukum Negara dalam keadaan diam.

HAN adalah hukum Negara dalam keadaan bergerak.

Van Vollenhoven

HTN adalah hukum tentang distribusi kekuasaan-kekuasaan Negara. HAN adalah hukum mengenai pelaksanaan/penggunaan kekuasaan-kekuasaan atau kewenangan-kewenangan tersebut.

HAN dengan HTN adalah *lex specialis derogate lex generalis* seperti halnya hukum dagang dengan hukum perdata. Hukum tata Negara dapat dikatakan Hukum konstitusi yang dalam pembagian Kekuasaan Negara diatur dalam HTN.

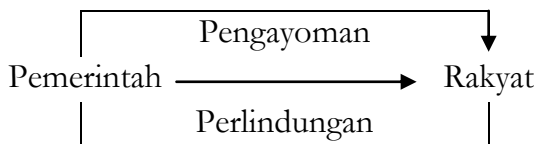
## **G. Ruang Lingkup HAN**

Meliputi peraturan-peraturan hukum tentang pelaksanaan wewenang fungsi pemerintah yang dilakukan oleh pemerintah atau administrasi negara, khususnya mengenai diciptakan atau dilahirkannya, diubah atau dihapuskannya hubungan-hubungan hukum antara pemerintah (Administrasi Negara) dengan Warga masyarakat. Dimana fungsi pemerintahan adalah untuk menyelenggarakan tujuan negara.

### Ruang Lingkup HAN adalah :

- Sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat.
- Mengatur cara-cara partisipasi Warga Negara
- Perlindungan hukum bagi masyarakat.
- Menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk menjalankan pemerintahan yang baik.

Bagan :



Partisipasi / Kewajiban

### Ciri-Ciri HAN

- Memberi kewenangan yang luas kepada Administrasi Negara
- Membatasi Administrasi Negara
- Memberi perlindungan kepada rakyat
- Membebani rakyat dengan berbagai kewajiban

Bagan :

### HAN I

- Wewenang Luas  
Kepada Adm Neg
- Perlindungan  
- Kewajiban
- Membatasi  
Kewenangan Adm. Neg Ex = Ketenaga kerjaan → Upah minimum

Ex = Pajak → Keselamatan Kerja  
- Meterai → Jaminan Kesehatan



## *Bagian Kedua*

# HAN DAN KEKUASAAN NEGARA

### **A. Pemerintahan dan Kekuasaan**

Pada dasarnya dapat memiliki dua arti, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas yang biasa disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang dalam rangka penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuannya. Hal tersebut meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif dan atau seluruh alat-alat kelengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit atau *bestuurvoering*, mencakup organisasi fungsi-fungsi yang bertugas menjalankan roda pemerintahan, yang menitik beratkan pada kekuasaan dalam fungsi eksekutif saja.

*Montesquieu* dengan doktrin *Trias Politica* memisahkan kekuasaan-kekuasaan negara menjadi :

- Kekuasaan eksekutif : Kekuasaan pelaksana undang-undang
- Kekuasaan legislatif : Kekuasaan pembentuk/pembuat undang-undang
- Kekuasaan yudikatif : Kekuasaan mengadili

Tujuannya semula agar seluruh kekuasaan negara tidak dikuasai oleh satu orang akan menyebabkan pemerintahan otoriter. Namun, pemisahan yang tajam antara ketiga kekuasaan tersebut dapat menyebabkan otoritas yang tegas di bidang masing-masing bilamana diantara ketiganya tidak saling kontrol (*check and balances*).

Dalam suatu negara modern, dimana tugas negara sangat luas, maka pemisahan kekuasaan yang mutlak tidak bisa lagi dipertahankan.

Artinya dalam suatu negara modern tidak mungkin lagi satu kekuasaan mutlak hanya menjalankan satu tugas, sehingga terjadilah pergeseran prinsip *Trias Politica*.

Dengan demikian tugas eksekutif bukan hanya melaksanakan undang-undang saja, namun dapat juga melakukan tugas di bidang lain seperti:

- |                    |  |
|--------------------|--|
| Bidang legislatif, | : membuat perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan menteri dan lain-lain   |
| Bidang yudikatif   | : melaksanakan di bidang Perburuhan seperti NP, P4D, dan di bidang perpajakan terdapat BPSP (Badan Penyelesaian Sengketa perpajakan) |

Sebaliknya legislatif dalam kekuasaannya dapat pula melakukan tindakan yang bukan hanya membuat undang-undang, misalnya:

- mengusulkan anggota/ketua MA
- mengusulkan anggota BPK

Demikian juga, kekuasaan yudikatif dapat melakukan tindakan di luar bidang peradilan misalnya:

- menetapkan wali adopsi

- mengganti nama keluarga

semua tindakan itu disebut *Voluntaire Yurisdictie*.

Ternyata dalam perkembangannya, pemerintah tidak selalu melaksanakan tugas kekuasaan eksekutif, banyak kegiatan pemerintah/administrasi negara yang tidak dipandang sebagai pelaksana undang-undang seperti : pemberian subsidi tertentu atau tugas melaksanakan pekerjaan umum, atau beberapa macam penyelesaian perselisihan perburuhan dilaksanakan oleh suatu badan pemerintah P4D dan P4P, yang sebenarnya lebih dekat dengan fungsi pengadilan (yudikatif). Tugas tersebut di atas tidak tergolong pada tugas pelaksana undang-undang, tetapi merupakan salah satu fungsi pemerintah/administrasi negara dalam suatu sistem negara hukum modern.

Didasari dengan sistem hukum yang berlaku di suatu *welfare state* (negara kesejahteraan) maka Jimly Assdiddiqie mengatakan bahwa besarnya kekuasaan pemerintah/administrasi negara disebabkan konstitusi di banyak negara hukum modern cenderung memberikan tambahan terhadap kekuasaan yang telah dimiliki administrasi negara sebelumnya, dengan maksud memberikan wewenang yang bersifat sementara dalam mendukung pelaksanaan tugas-tugas eksekutif yang bersifat mendesak.

## **B. Pengertian Kekuasaan, kewenangan dan wewenang**

Menurut istilah yang dipergunakan Prof. Prayudi kekuasaan dapat di artikan dengan kata *power* (Inggris), *mach* (Belanda). Sedangkan dalam bahasa Perancis terdapat dua perkataan, yaitu *pouvoir* dan *puissance*, sebagai contoh: *la puissance d'executive* adalah

penguasa eksekutif, dalam hal ini pemerintah (presiden dibantu oleh menteri-menterinya).

Pasal 1 ayat (2) UUD 45, disebutkan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi mutlak atas negara beserta segala apa yang menjadi isinya, sehingga dalam negara yang berdaulat tersebut dijalankan oleh negara atas nama pemegangnya.

Kekuasaan dibedakan atas, kekuasaan-kekuasaan politik atau kekuasaan-kekuasaan kenegaraan (*Staatsrechtelijke macht/political power*) dan kekuasaan-kekuasaan administratif (*administratiefrechtelijke macht/government power*).

Macam-macam kekuasaan tersebut disebabkan oleh pemecahan kedaulatan (*sovereign power*) secara mendatar (horizontal) yang disebut pemisahan kekuasaan atau separasi kekuasaan. Secara vertikal dinamakan pembagian kekuasaan-kekuasaan atau distribusi kekuasaan (*distribution of power*).

Indonesia saat ini tidak mengenal lagi “pemisahan kekuasaan” seperti yang pernah diterapkan oleh UUD sementara tahun 50, akan tetapi sesuai UUD 45 pemerintahan kita berasaskan “pembagian kekuasaan”.

Kita perlu membedakan antara kewenangan (*Authority/Gezag*) dan wewenang (*Competence/Bevoegdheid*), Walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu.

Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan atau bidang urusan tertentu yang bulat. Sedangkan Wewenang hanya mengenai suatu onderdil tertentu saja. Kewenangan disebut juga “kekuasaan formal” misalnya kekuasaan eksekutif.

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum politik, misalnya : Wewenang menandatangani/ menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri (delegasi Wewenang).

Hak adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindak hukum privat atau hukum pribadi (hukum perdata).

### **C. Kebebasan Bertindak Administrasi Negara**

Dengan adanya *Bestuurszorg* (kesejahteraan umum) menjadi tugas pemerintah suatu Negara hukum modern membawa suatu konsekuensi khusus bagi administrasi Negara atau penguasa.

Sebagaimana terlihat dalam Negara Republik Indonesia, dalam rangka mencapai tujuan Negara yang tercantum pada Pembukaan UUD 45 Alinea ke empat, yaitu: untuk memajukan kesejahteraan umum serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Hal ini dipertegas GBHN tahun 1999-2004 melalui TAP MPR Nno IV/MPR/1999 bahwa “.....penyelenggaraan Negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa, oleh penyelenggara Negara....” dan “.....pembangunan nasional merupakan usaha peningkatan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global...”

Hal ini membawa akibat pemerintahan banyak turut campur dalam kehidupan rakyat yang mendalam di semua sektor. Campur

tangan tersebut diatur oleh atau didasarkan pada UU maupun peraturan pelaksanaan lainnya yang dilaksanakan oleh administrasi/ tugas-tugas servis publik itu secara proaktif, maka bagi administrasi negara ada konsekuensi khusus yang disebut “kemerdekaan bertindak”, yaitu kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian masalah-masalah yang timbul dalam kepentingan memaksa dan yang peraturan penyelesaiannya belum ada. Artinya belum dibuat oleh UU, dalam artian untuk mencegah kevakuman dalam bidang hukum. Fenomena ini disebut *Freies Ermessen*.

- kemerdekaan bertindak
- keadaan memaksa
- penyelesaiannya belum ada
- mencegah kevakuman hukum

Kebebasan bertindak dalam teori hukum Administrasi Negara dikenal ada 3 jenis yaitu :

- *Freies Ermessen*
- *Delegasi perundang-undangan*
- *Droit Function*

### ***Freise Ermessen***

Kemerdekaan yang diperlukan administrasi negara seperti ini menjadi konsekuensi turut sertanya pemerintah dalam kehidupan rakyatnya. Penguasa administrasi negara tidak dapat diikat oleh peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh badan legislatif dalam hal menghadapi situasi yang disebutkan diatas.

Disamping istilah *pouvoir discretionnaire* dalam bahasa Prancis, dikenal juga istilah *Vrij Bestuur* dalam bahasa Belanda dan dikenal dengan asas Direksi.

Donner menjelaskan bahwa yang yang dimaksud dengan kemerdekaan terhadap UU, karena administrasi negara tetap tunduk pada UU. Dalam hal ini kemerdekaan administrasi negara adalah kemerdekaan membuat penyelesaian. UU tidak membuat spesifikasi, jadi penyelesaian hal-hal yang kongkret yang diserahkan Administrasi Negara.

Misalnya: Kejadian-kejadian yang tidak dapat diperhitungkan lebih dahulu seperti epidemic. Contoh lain dalam hal lalu lintas menjadi macet karena banjir, penguasa mengatasinya dengan inisiatif, misalnya dengan memperbolehkan pengendara mobil dan motor melewati jalan tol yang sebenarnya terlarang.

### **Apakah Arti *Freies Ermessen* bagi doktrin *Trais Politica* ?**

Dengan adanya *Freies Ermessen* ini, berarti kekuasaan yang dipegang oleh badan legeslatif dipindahkan ke tangan badan eksekutif karena administrasi negara melakukan penyelesaian tanpa menunggu perubahan UU dari badan Legeslatif.

Namun demikian hal ini tidak berarti bahwa administrasi Negara dapat mencari kaidah-kaidah baru dalam lingkungan UU atau sesuai dengan jiwa UU.

### **Apakah hal itu bertentangan dengan asas legalitas dari suatu Negara hukum ?**

Untuk Republik Indonesia, kekuasaan membuat peraturan atas inisiatif sendiri oleh administrasi Negara didasarkan pada pasal

22 ayat 1 UUD 1945. dan inisiatif ini tidak keluar dari pengawasan bidang Legislatif (lihat pasal 22 ayat 2 dan 3 UUD 1945) Peraturan yang dibuat atas inisiatif sendiri itu disebut peraturan pemerintah pengganti UU/ Perpu (Pasal 22 ayat 1 UUD 1945).

Agar tidak keluar dari bidang Legislatif, maka sidang DPR berikutnya dibicarakan apakah tindakan administrasi Negara itu diterima atau ditolak oleh DPR. Bila diterima, maka Perpu itu dapat dijadikan UU, sedangkan apabila ditolak, maka Perpu harus dicabut (pasal 22 ayat 2 dan 3 UUD 1945).

Contoh :

- Perpu penundaan UU No 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas jalan raya.
- Perpu Kepailitan untuk menangani masalah-masalah bank-bank dan perusahaan yang pailit akibat krisis moneter pada tahun 1997.

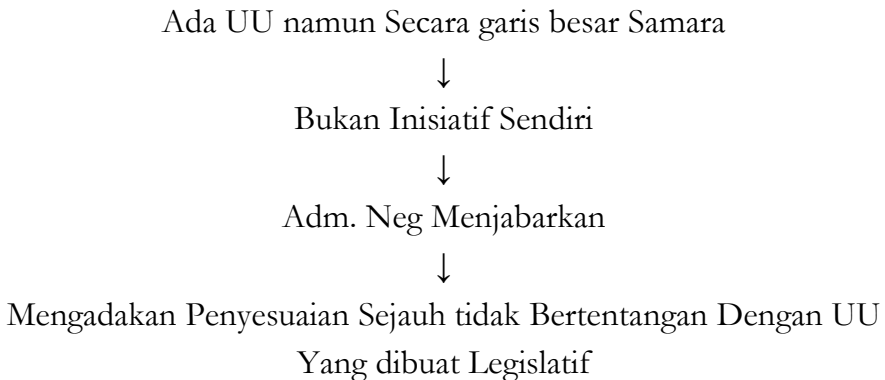
### **Delegasi Perundang-undangan**

Kata lain dari Delegasi *van wegeving* berarti administrasi negara diberi kekuasaan untuk membuat peraturan organik pada UU. maksudnya, karena pembuat UU pusat tidak dapat memperhatikan setiap masalah secara rinci yang timbul di seluruh negara, maka sesuai sifatnya UU, membuat UU pusat hanya membuat peraturan secara garis besarnya saja. Demikian kepada Pemerintah/Administrasi Negara diberi tugas menyesuaikan peraturan-peraturan yang dibuat badan Legislatif dengan keadaan yang kongkret di masing-masing bagian wilayah negara atau menyesuaikan peraturan-peraturan tersebut dengan keadaan umum yang telah berubah setelah peraturan tadi diadakan (namun perubahan itu bukan perubahan



yang prinsip). Jadi berdasarkan Delegasi perundang-undangan maka pemerintah dapat membuat peraturan pemerintah untuk menjalankan UU sebagai mestinya (pasal 5 ayat 2 UUD 1945).

### **Bagan**



### **Contoh :**

Administrasi Negara terdapat delegasi perundang-undangan adalah pembentukan PTUN di daerah-daerah sesuai UU No. 5 tahun 1986 tentang peradilan Tata Usaha Negara. Bedanya dengan Freies Ermessen adalah bahwa pasal 5 ayat 2 UUD 1945 tidak memberi kekuasaan inisiatif sendiri kepada administrasi negara yang menerima delegasi.

Inisiatif membuat undang-undang tetap berada pada tangan yang memberi delegasi yaitu badan legeslatif.

### **Contoh lain :**

Kekeuasaan membuat peraturan diberi juga kepada pemerintah daerah. Sebagai kekuasaan itu menjadi kekuasaan berdasarkan inisiatif sendiri (otonomi daerah), sebagian lagi adalah berdasarkan

delegasi, supaya pemerintah daerah dapat menyelenggarakan rumah tangganya sesuai hak otonomi berdasarkan pasal 18 UUD 1945 (desentralisasi dan dekonsentrasi).

### ***Droit Function***

Adalah kemerdekaan seorang pejabat administrasi negara tidak berdasarkan delegasi yang tegas dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang kongkret. Kemerdekaan ini perlu agar administrasi negara dapat menjalankan pekerjaannya secara lancar, sesuai untuk memenuhi kebutuhan masing-masing individu dan sekaligus mengoreksi hasil pekerjaan pembuatan UU.

### **Contoh :**

UU Gangguan/*Hinderordonantie* pada pasal 1 ayat 1 secara *enumeratif* menyebut objek-objek mana yang tidak boleh didirikan tanpa izin dari pihak pemerintah. Ketentuan ini berakhir dengan kata-kata "... dan semua bangunan-bangunan lain yang dapat menimbulkan bahaya, kerugian, dan gangguan." Kata-kata ini memberi kepada administrasi negara yang berwenang mengeluarkan izin, suatu kemerdekaan untuk menentukan. Pejabat administrasi negara mempunyai kemerdekaan untuk menentukan bahwa objek yang hendak didirikan itu termasuk atau tidak termasuk salah satu macam objek yang disebut secara *enumeratif* itu. Jadi pejabat administrasi Negara itu merdeka untuk menentukan bahwa objek yang hendak didirikan itu memerlukan atau tidak sama sekali memerlukan suatu izin dari pihak pemerintah.

#### D. Teori dan Konsep Dasar Negara Kesejahteraan (Welfare State)

Pengertian *welfare state* atau negara kesejahteraan tidak dapat dipisahkan dari konsep mengenai kesejahteraan (*welfare*) itu sendiri. Pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung 4 makna: sebagai kondisi sejahtera (*wellbeing*); sebagai pelayanan sosial; sebagai tunjangan sosial; dan sebagai proses terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial. Menurut sejarahnya, konsep *welfare state* merupakan sebuah solusi kebijakan yang bersifat *top-down* terhadap permasalahan jaminan sosial dalam konteks sistem ekonomi kapitalis, dimana upah buruh dipengaruhi oleh kondisi pasar serta dihadapkan pada persoalan yang berada di luar kendali pekerja. Perubahan dari ekonomi perdesaan ke ekonomi berdasarkan upah buruh menciptakan ketidakamanan dalam hidup. Secara garis besar, negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya.

Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat yang minimal, bahwa pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan, tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak dapat membayar biaya rumah sakit, juga dapat dikatakan bahwa

negara kesejahteraan mengandung unsur *sosialisme*, mementingkan kesetaraan di bidang politik maupun di bidang ekonomi.

Dengan demikian, konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang sebelumnya mengidealkan perluasan tanggungjawab negara ke dalam urusan-urusan masyarakat dan pasar, pada masa kini dituntut untuk melakukan liberalisasi dengan mengurangi peran untuk menjamin efisiensi dan efektifitas pelayanan umum yang lebih memenuhi harapan rakyat. Paham negara kesejahteraan adalah tanggung jawab sosial negara untuk mengurus nasib orang miskin dan yang tak berpunya. Negara dituntut berperan lebih, sehingga format kelembagaan organisasi birokrasinya juga menjangkau kebutuhan yang lebih luas. Terhadap semakin luasnya bidang-bidang yang mesti ditangani oleh pemerintahan *welfare state*, maka dalam perkembangannya kemudian muncul sebutan *intervensionist state*.

Salah satu diskusi menarik terkait dengan pembangunan suatu negara adalah tentang relasi antara individu, masyarakat, administrator negara, serta sektor swasta/korporasi, dalam perspektif sosial-ekonomi dari relasi tersebut dalam kerangka konsep *Welfare State*.

Menurut Kamus online *Merriam-Webster Dictionary*, kata '*welfare*' diartikan sebagai '*the state of being happy, healthy, or successful*'. Dalam terjemahan bebas, kata '*welfare*' mengandung beberapa makna, yakni keadaan bahagia, sehat, atau sukses. Dalam salah satu studinya, Andersen mengungkapkan bahwa *welfare state* merupakan institusi negara dimana kekuasaan yang dimilikinya (dalam hal kebijakan ekonomi dan politik) ditujukan untuk:

- memastikan setiap warga negara beserta keluarganya memperoleh pendapatan minimum sesuai dengan standar kelayakan.
- memberikan layanan sosial bagi setiap permasalahan yang dialami warga negara (baik dikarenakan sakit, tua, atau menganggur), serta kondisi lain semisal krisis ekonomi.
- memastikan setiap warga negara mendapatkan hak-haknya tanpa memandang perbedaan status, kelas ekonomi, dan perbedaan lain.

Teori negara kesejahteraan mengandung asas kebebasan (*liberty*), asas kesetaraan hak (*equality*) maupun asas persahabatan (*fraternity*) atau kebersamaan (*mutuality*). Asas persahabatan atau kebersamaan dapat disamakan dengan asas kekeluargaan atau gotong royong. Negara yang memiliki faham semakin demokratis dan berorientasi pasar, maka semakinlah negara itu harus mengurangi perannya dan membatasi diri untuk tidak mencampuri dinamika urusan masyarakat dan pasar yang mempunyai mekanisme keijanya sendiri. *Welfare state* merupakan pemenuhan kebutuhan dasar, sehingga dianggap sebagai mekanisme pemerataan terhadap kesenjangan yang ditimbulkan oleh ekonomi pasar. Jaminan sosial, kesehatan, perumahan dan pendidikan adalah wilayah garapan utama dari kebijakan pemerintah yang menganut *welfare state*.

Program pengentasan kemiskinan dan sistem perpajakan juga dianggap sebagai aspek dari *welfare state*. Di negara-negara sosialis, *welfare state* juga meliputi jaminan pekerjaan dan administrasi harga barang dan jasa pada level konsumen (*consumer prices*). Secara umum dijelaskan bahwa konsep *welfare state* didasarkan pada

prinsip persamaan kesempatan (*equality of opportunity*), pemerataan pendapatan (*equitable distribution of wealth*), dan tanggung jawab publik (*public responsibility*) terhadap mereka yang tidak mampu untuk menyediakan sendiri kebutuhan minimum untuk bisa hidup layak.

Sementara salah satu karakteristik negara kesejahteraan adalah kecepatan reaksi pemerintah pada saat terjadi *market failure*, atau pada saat terjadi penyimpangan dari *outcome* yang diharapkan dengan *outcome* yang diraih. Intervensi pemerintah ini ditujukan untuk meningkatkan efisiensi serta memperkecil *gap* yang ada. Selain itu peran aktif pemerintah juga dilakukan melalui upaya pemberantasan kemiskinan, penyediaan kebutuhan hidup yang layak bagi warga negara, serta penanganan isu ketidakadilan, termasuk dalam hal distribusi dan pemerataan.

Dilihat dari sudut pandang yang luas, *welfare state* bisa digambarkan sebagai intervensi pemerintah melalui kebijakan publik, termasuk diantaranya kebijakan perumahan, peraturan tenaga kerja, undang-undang perpajakan, serta kebijakan lingkungan, dengan tujuan untuk kesejahteraan masyarakat. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana mengelola *welfare state*, sedangkan didalamnya terdapat model kompetisi pasar yang cenderung kapitalistik, padahal konsep ini menggambarkan perwujudan kesejahteraan masyarakat.

Pertanyaan diatas seolah menyatakan bahwa konsep *welfare state* merupakan sesuatu yang ambigu, sebab terdapat dua hal bertentangan yang berada dalam satu *statement*. Disatu sisi, kapitalisme berpotensi menimbulkan *gap* distribusi pendapatan,

sedang disisi lain, kesejahteraan masyarakat mensyaratkan adanya keseimbangan dalam distribusi pendapatan.

Secara teoretis, hal tersebut dijawab dengan menjelaskan seberapa jauh keterlibatan/intervensi pemerintah dalam mengelola negara. Dari sini didapatkan beberapa model *welfare state*. Hall dan Soskice menyebutkan dua model ekonomi dalam konsep *welfare state*, yakni *liberal market economies* dan *coordinated market economies*. Pada model *liberal market economies*, aktivitas pasar (sektor korporasi) terkoordinasi secara hirarkial melalui tatanan pasar kompetisi. Hubungan pelaku pasar ditandai dengan rantai perdagangan barang dan jasa, dimana setiap pelaku pasar menyesuaikan diri dengan kebutuhan dan permintaan akan barang dan jasa.

Faktor-faktor yang mempengaruhi terjadi perubahan hukum dalam suatu negara dapat berasal dari *internal* sehingga mempengaruhi seluruh sistem hukum yang sedang berjalan, dapat pula dari *external* yang mempengaruhi sistem hukum nasional yakni adanya keharusan suatu negara menyesuaikan hukum nasionalnya dengan hukum Internasional. Dalam konteks perubahan dan pembaharuan hukum di Indonesia, kedua faktor tersebut secara bersamaan telah mempengaruhi keseluruhan sistem yang ada dan sebagai konsekuensinya Indonesia harus melakukan harmonisasi terhadap hukum nasional yang ada.

Kebijakan Pemerintah di bidang sosial sangat erat kaitannya dengan konsep negara kesejahteraan yang dapat diartikan baik sebagai teori ataupun pendekatan. Kebijakan sosial diwujudkan dalam berbagai program pemerintah melalui skema perlindungan melalui skema perlindungan sosial (*sosial protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial)

maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*). Konsepsi negara kesejahteraan pada esensinya adalah memberi perlindungan atas kepentingan dasar yang memang telah melekat pada diri warga negara. Artinya ideologi negara kesejahteraan yang dianut oleh Indonesia menjadi panduan terselenggaranya pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

Negara kesejahteraan pada prinsipnya mengintegrasikan sistem sumber dan jaringan pelayanan sosial agar dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga negara secara adil dan berkelanjutan. Negara kesejahteraan adalah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya sebagai pondasi utama kebijakan sosial walaupun negara kesejahteraan bukanlah sekedar kumpulan kebijakan sosial, artinya meskipun negara kesejahteraan selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mewujudkannya, suatu negara dapat menerapkan beberapa kebijakan sosial tanpa menganut negara kesejahteraan secara utuh.



## *Bagian Ketiga*

### ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

Pada tahun 1950, komisi *de Monchy* di belanda memperkenalkan *Algemene Baginselen Van Beoorlijke Bestuur*, yang kemudian di Indonesia hal itu diperkenalkan oleh Prof. Kuntjoro Purbopronoto, dimana asas umum pemerintah yang layak tersebut meliputi 13 asas. Namun bukan berarti bahwa asas-asas tersebut berlaku sama di semua negara, demikian pula tidak berarti bahwa asas-asas ini akan selamanya tidak berubah. Asas umum pemerintahan yang layak ini akan berkembang sesuai dengan perkembangan dan perubahan jaman, sesuai dengan tata nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat.

Di Indonesia, yang mempunyai falsafah Negara yaitu Pancasila, tentu saja nilai-nilai itu harus sesuai dengan nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila. Ke-13 Asas tersebut meliputi :

#### **A. Asas Kepastian Hukum**

Asas kepastian hukum, terdapat dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material dan yang lain bersifat hukum formal.

Aspek hukum material terkait erat dengan kepercayaan. Asas ini menghendaki dihormatinya hak yang diperoleh seorang berda-

sarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Jadi demi kepastian hukum, setiap keputusan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya dalam proses peradilan. Misalkan keputusan yang bersifat membebani tidak boleh berlaku surut, seperti pencabutan subsidi.

Sedangkan aspek hukum formal, didalamnya memuat bahwa ketetapan yang memberatkan dan ketetapan yang menguntungkan harus disusun dengan kata-kata yang jelas. Asas kepastian hukum memberi hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki daripadanya. Unsur ini memberi peran misalnya: Pada pemberian kuasa Surat-surat perintah secara tepat dengan tindakan mungkin adanya berbagai tafsiran.

Asas ini berkaitan dengan prinsip dalam hukum administrasi Negara yang disebut *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *persumtio juste causa* yang berarti setiap keputusan badan atau pejabat tata usaha Negara/pemerintah yang dikeluarkan dianggap benar menurut hukum, selama belum dibuktikan sebaliknya atau dinyatakan sebagai keputusan yang bertentangan dengan hukum oleh hakim administrasi.

## **B. Asas Keseimbangan**

Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kriteria yang jelas mengenai jeni-jenis atau kualitas pelanggaran atau kealpaan dilakukan seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan sering dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian

hukum. Artinya terhadap pelanggaran atau kealpaan serupa yang dilakukan orang yang berbeda akan dikenakan sanksi yang sama, sesuai dengan kriteria yang ada dalam hukum, peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Contoh : Dalam hukum positif yang berisi kriteria pelanggaran dan penerapan sanksi yang terdapat pada pasal 6 PP No. 30 Tahun tentang Peraturan Disiplin Pegawai yang berisi Hukuman disiplin ringan, sedang dan berat.

### **C. Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan**

Asas ini menghendaki badan pemerintah mengambil tindakan yang sama (dalam arti tidak bertentangan). Atas kasus-kasus yang faktanya sama. Walaupun dalam kenyataannya sukar ditemukan adanya kesamaan mutlak dalam dua atau lebih kasus. Menurut M Harjond “asas ini memaksa pemerintah untuk menjalankan kebijaksanaan” jadi tujuan aturan-aturan kebijaksanaan ialah menunjukkan perwujudan asas perlakuan yang sama atau asas persamaan yang berlaku bagi setiap orang. Karena tidak ada kasus yang sama dengan kasus lain kendati pun tampak serupa, maka pemerintah harus bertindak cermat untuk mempertimbangkan titik permasalahannya.

### **D. Asas Berindak Cermat**

Asas ini menghendaki pemerintah atau administrasi Negara bertindak cermat dalam melakukan berbagai aktifitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi warga Negara. Apabila berkaitan dengan tindakan pemerintah untuk mengeluarkan keputusan, pemerintah harus mempertim-

bangkan secara cermat dan teliti semua faktor dan keadaan yang berkaitan dengan materi keputusan, mendengarkan dan mempertimbangkan alasan-alasan yang diajukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, juga harus mempertimbangkan akibat-akibat hukum yang muncul dari keputusan tata usaha Negara tersebut.

Asas kecermatan memasyarakatkan agar badan pemerintahan sebelum mengambil ketetapan, meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan dalam kepentingannya.

Contoh : Putusan PTUN Medan no. 651G/1992/PTUN-Medan mengenai gugatan para penggugat terhadap surat pembebasan tugas oleh Kepala Kantor Urusan Agama. Dalam *Fundamentum* petendinya disebutkan : “Bahwa tergugat tidak meneliti dengan seksama tentang rekayasa pengaduan jemaah Masjid B dan tidak meneliti tentang hasil pengaduan tersebut.” PTUN menyimpulkan bahwa dihubungkan dengan asas-asas pemerintah yang baik khususnya asas kecermatan, maka jelas surat keputusan tergugat telah menyimpang dari asas tersebut.

### **E. Asas motivasi untuk setiap Keputusan**

Asas ini mengendaki setiap keputusan badan-badan pemerintahan harus mempunyai motivasi atau alasan-alasan yang cukup sebagai dasar dalam menerbitkan keputusan dan sedapat mungkin alasan atau motivasi tersebut harus benar dan jelas sehingga pihak yang diberi keputusan memperoleh pengertian yang cukup jelas atas keputusan yang ditunjukkan kepadanya.

Motivasi perlu dimasukkan agar setiap orang dapat dengan mudah mengetahui alasan atau pertimbangan dikeluarkannya per-

timbangan tersebut sehingga mereka yang tidak puas dapat mengajukan keberatan atau banding dengan menggunakan alasan/pertimbangan atau motivasi dikeluarkannya keputusan itu sebagai titik pangkal pembahasannya. Motivasi atau alasan ini juga penting bagi hakim administrasi, utamanya untuk menilai keputusan yang disengketakan itu dengan membaca motivasinya.

#### **F. Asas tidak mencampuradukkan Kewenangan.**

Setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan asas legeslatif dengan wewenang yang diberikan itulah pemerintah melakukan tindakan-tindakan hukum dalam rangka melayani atau mengatur Warga Negara.

Kewenangan Pemerintah secara umum mencakup 3 hal, yaitu:

- Kewenangan dari segi material (*bevoegheid ratione materiae*)
- Kewenangan dari segi wilayah (*bevoegheid ration loci*)
- Kewenangan dari segi waktu (*bevoegheid ration temporis*)

Seorang Pejabat pemerintah memiliki Wewenang yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan baik dari segi wilayah maupun waktu. Aspek-aspek wewenang ini tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku. Artinya asas tidak mencampuradukkan kewenangan ini menghendaki agar pejabat tata usaha Negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.

Dalam pasal 53 ayat 2, UU No.5 Tahun 1986 terdapat 2 jenis penyimpangan penggunaan wewenang yaitu :

Penyalahgunaan Wewenang (*detournement de pouvoir*) dan Sewenang-wenang.

### **G. Asas Permainan yang layak (*fair Play*)**

Asas ini menghendaki agar warga Negara diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mencari kebenaran dan keadilan serta diberi kesempatan untuk membela diri dengan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkannya putusan Administrasi. Asas ini juga menekankan pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara. Adanya instansi banding memungkinkan terealisasinya asas ini, karena warga negara yang tidak puas terhadap putusan pengadilan tingkat pertama masih diberi kemungkinan untuk mencari kebenaran dan keadilan, baik melalui instansi pemerintah yang lebih tinggi atau instansi lain dari yang mengeluarkan keputusan administrasi maupun melalui badan peradilan tata usaha negara yang lebih tinggi. Asas ini penting dalam peradilan administrasi negara karena terdapat perbedaan kedudukan antara pihak penggugat dengan tergugat. Pejabat selaku tergugat secara politis memiliki kedudukan lebih tinggi dibanding kedudukan penggugat. Selaku pihak yang memiliki kedudukan lebih tinggi, tergugat akan lebih sukar untuk mengakui kekeliruan atau kesalahan yang dilakukannya karena hal ini berkaitan dengan kredibilitas dan harga diri pejabat negara yang bersangkutan. Instansi yang mengeluarkan keputusan tidak boleh menghalangi seseorang yang berkepentingan untuk memperoleh keputusan yang akan menguntungkan baginya. Bila seseorang yang terkena keputusan itu, mengajukan banding administrasi, lalu instansi yang menerbitkan keputusan itu berusaha menekan atau mempe-

ngaruhi instansi banding, maka putusan dapat dibatalkan karena bertentangan dengan asa fair play.

## **H. Asas Keadilan dan Ke UU ajaran**

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas keadilan menurut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Oleh karena itu setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindakanya harus selalu memperhatikan aspek keadilan ini.

Sementara itu asas kewajaran menekankan agar setiap aktifitas pemerintah atau administrasi negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku ditengah masyarakat, baik itu berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat maupun nilai nilai lainnya.

### **Contoh :**

A. Mendapat beasiswa. Suatu hari tanpa pemberitahuan lebih dahulu beasiswa dicabut, maka keputusan tersebut harus dibatalkan.

## **I. Asas Kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar**

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan pemerintah harus menimbulkan harapan bagi warga Negara. Oleh karena itu aparat pemerintah harus memperhatikan asas ini sehingga jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada Warga Negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi Pemerintah.

**Contoh :**

Pencabutan hak milik ganti rugi (sesuai UU). Pemotongan lahan hak milik untuk pelebaran jalan.

**J. Asas Meniadakan Akibat Suatu Keputusan Yang Batal.**

Asas ini berkaitan dengan Pegawai, yang dipecat dari pekerjaannya dengan suatu surat ketetapan. Seorang pegawai yang dipecat karena diduga melakukan kejahatan, tetapi setelah dilakukan proses pemeriksaan dipangdilkan, ternyata pegawai yang bersangkutan tidak bersalah. Hal ini berarti surat ketetapan pemberhentian yang ditujukan kepada pegawai tersebut harus dianggap batal. Dalam demikian, maka pegawai yang ternyata tidak bersalah tersebut harus dikembalikan lagi pada tempat pekerjaan semula. Bahkan tidak hanya sekedar ditempatkan kembali pada pekerjaan semula, tetapi juga harus diberi ganti rugi dan/atau kompensasi serta harus direhabilitasi nama baiknya. Proses penempatan kembali pada pekerjaan semula, pemberian ganti rugi atau kompensasi dan pemulihan nama baik merupakan cara-cara untuk meniadakan akibat keputusan yang batal atau tidak sah.

Para pejabat yang menduduki jabatan-jabatan TUN biasanya bertindak atas inisiatifnya sendiri oleh karena jabatan itu adalah subyek hukum yang merupakan pendukung hak dan kewajiban, berarti jawaban itu berwenang untuk bertindak dan bertanggung jawab sendiri.

Hanya saja, sebagai suatu jabatan sekalipun memiliki wewenang, ia hanya dapat melakukan tindakan hukum kalau diwakili oleh pejabat yang memangku jabatannya yang bersangkutan secara sah.



Dalam hal ini, pejabat mendapat wewenang pemerintahan secara atributif. Macam-macam kewenangan/kompetensi administrasi Negara (pejabat TUN) adalah sebagai berikut :

### **Atributif**

Atributif merupakan pemberian kewenangan yang baru kepada pejabat TUN berdasarkan suatu perundang-undangan formal.

### **Delegasi**

Delegasi merupakan pemindahan/pengalihan kewenangan yang ada (berdasarkan perundang-undangan formal).

### **Mandat**

Orang yang mendapatkan mandat bukan karena pengalihan kewenangan, namun karena yang berkompeten berhalangan. Bila di lihat hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat, maka hubungan tata usaha Negara berisi:

- Kewajiban untuk berbuat sesuatu
- Membiarkan sesuatu
- Hak untuk menuntut sesuatu
- Ijin membuat sesuatu yang pada umumnya dilarang
- Hubungan hukum yang lahir dari suatu status yang diberikan suatu tindakan hukum tata usaha Negara

Jadi BUMN (Badan Usaha Milik Negara) disebut badan tata usaha Negara?

BUMN adalah aparatur perekonomian Negara yang merupakan lembaga yang melaksanakan tugas-tugas pemerintah dibidang usaha Negara.

Jadi BUMN merupakan unsur kelembagaan pemerintah dan tunduk di bidang tata pemerintahan.

Artinya BUMN mempunyai cirri-ciri :

- Hubungan hukum yang terjadi bersifat sefihak.
- Bersifat Vartical bukan horizontal seperti kontrak dalam hukum perdata.
- Hubungan hukum memiliki dasar legalitas dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu.

Contoh : PLN, Telkom, PAM, POS dll.

Perbuatan hukum yang terjadi dalam ruang lingkup hukum publik selalu bersifat sefihak atau hubungan hukum bersegi satu. Sedangkan bila antara pemerintah dengan seorang partikellir diadakan suatu perjanjian, maka hukum yang mengatur perjanjian itu merupakan privat. Perjanjian tersebut merupakan hukum bersegi dua.

### **Kebijakan publik**

Banyak para ahli menyimpulkan definisi kebijakan publik dengan berbagai cara sudut pandang antara lain :

- Bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik.
- Bahwa kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu. Konsep kebijakan publik yang dianggap tepat adalah :

Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan penguasa/Eksekutif dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoretatif. Anggota masyarakat menerima secara sah bahwa pajak harus dibayar dan undang-undang pornografi/perkawinan harus dipatuhi.

Pelanggaran terhadap kebijakan ini berarti menghadapi resiko denda, hukuman kurungan atau dikenakan secara sah oleh sanksi-sanksinya. Dengan demikian kebijakan publik mempunyai sifat “paksaan” yang secara potensial sah dilakukan. Sifat memaksa ini tidak dimiliki oleh kebijakan yang diambil oleh organisasi-organisasi swasta, hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Sifat ini yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya.

#### **K. Asas Perlindungan atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi**

Asas ini menghendaki pemerintah melindungi hak atas kehidupan pribadi setiap pegawai negeri dan juga tentunya hak kehidupan pribadi setiap warga Negara. Contoh perbedaan pendapat sebagai konsekuensi Negara Hukum demokratis yang menjunjung tinggi dan melindungi hak asasi setiap warga Negara. Dengan kata lain, asas ini merupakan pengembangan dari salah satu prinsip Negara hukum, yakni perlindungan hak asasi.

## **L. Asas Kebijaksanaan**

Asas ini menghendaki pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya diberikan kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundang-undangan formal karena hukum tertulis itu selalu membawa cacat bawaan yang berupa tidak fleksibel dan tidak dapat menampung semua persoalan serta cepat ketinggalan jaman, sementara perkembangan masyarakat itu bergerak dengan dan dinamis. Oleh karena itu pemerintah bukan saja dituntut untuk bertindak cepat, tapi juga dituntut untuk berpandangan luas dan jauh serta mampu memperhitungkan akibat-akibat yang muncul dari tindakanya tersebut.

## **M. Asas Kepentingan Umum**

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi dianutnya konsepsi Negara hukum modern (*Welfare State*), yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum) warga negaranya. Pada dasarnya pemerintah dalam menjaklankan berbagai kegiatan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (asalegalitas) tetapi karena ada kelemahan dan kekurangan asas legalitas seperti tersebut diatas, pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

## *Bagian Keempat*

# ORGANISASI, BIROKRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

### **A. Pengertian Organisasi Keadministrasian Negara**

Organisasi keadministrasian Negara adalah keseluruhan tata susunan administrasi Negara dalam arti institusional yang terdiri atas kementerian-kementerian dan/atau Departemen-Departemen, Direktorat, Jenderal Direktorat, Jenderal, Biro-Biro, Kantor-Kantor, Wilayah-Wilayah, Daerah-Daerah Otonom dan sebagainya. Sedangkan yang disebut Birokrasi/Tata Usaha Negara adalah keseluruhan dari kesatuan-kesatuan organisasi administrasi yang berkan-tor dan yang tidak bergerak langsung ketengah-tengah masyarakat ramai.

Keseluruhan usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan ketatausaha-an dalam dinas administrasi Negara atau penyelenggaraan pemerin-tahan Negara dengan jalan dan cara rutin serta prosedur-prosedur tertentu yang antara lain terdiri atas surat menyurat kedinasan Ne-gara, kearsipan, tata pendaftaran, dokumentasi, ekspedisi, inpentari-sasi, pemuatan, dan penyimpanan surat-surat keputusan statistisasi, legalisasi dan sebagainya.

Dalam kamus bahasa Indonesia berarti : Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintahan karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan.

Untuk Negara kesatuan Republik Indonesia, penyelenggara pemerintahan meliputi pemerintah tingkat pusat dan pemerintah tingkat daerah.

Yang disebut penyelenggara pemerintahan tingkat pusat : adalah presiden, wakil presiden, menteri dan departemen serta lembaga-lembaga non departemen seperti : Bappenas, LAN, Arsip Nasional, Bulog, BKKBN, BAKN, BKPN, BAKIN, BPN, LIPI BPPT dll.

Yang disebut pemerintah daerah adalah :

- Gubernur dan pemda tingkat I
- Bupati, Walikota Madya dan Pemda Tingkat II,
- Walikota (Kepala Kota administratif),
- Camat,
- Kepala Desa,
- Lurah

Semuanya disebut pemerintah dalam arti sempit.

Setiap pejabat pemerintah administrator, dan pemerintah adalah kepala administrasi Negara (dalam hal ini Presiden). Dalam praktek, pejabat pemerintah melimpahkan wewenang kepada pemerintah bawahan yang hanya administrasi Negara.

Pemerintah dalam arti luas adalah pejabat yang dilimpahi wewenang pemerintah dan pemerintahan yang semuanya oleh pasal 1 ayat 2 UU No.5 Tahun 1986 Tentang peradilan Tata Usaha Negara disebut sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Pasal 1 ayat 2 No.5 Tahun 1986 memberikan definisi sebagai berikut “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan atau melaksanakan tugas pemerintah, istilah *penguasa/overhead berate* adalah seluruh organisasi yang dibentuk dengan tujuan untuk menyusun dan menegakkan masyarakat dalam suatu wadah yang disebut Negara. Dengan demikian yang langsung berhadapan dengan masyarakat, dalam melakukan tindakan pemerintahan adalah penguasa atau biasa disebut pejabat tata usaha Negara.

Adapun tindakan pemerintah berupa :

- Keputusan-Keputusan
- Ketetapan yang bersifat umum
- Tindakan hukum perdata
- Tindakan nyata

Sebagai Subjek hukum, sebagaimana subyek hukum lainnya, pemerintah melakukan berbagai tindakan, baik tindakan nyata maupun tindakan hukum.

Tindakan Nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum, dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum.

Tindakan Hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu. Dalam arti lain berupa urusan pemerintahan dikenal juga dengan hukum administrasi Negara.

Dalam hal ini untuk dapat disebut badan atau pejabat TUN harus memenuhi beberapa Unsur, Yaitu :

- a. Badan atau pejabat
- b. Melaksanakan urusan pemerintahan
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan
- d. Peraturan perundang-undangan yang berlaku

### **Jadi, siapakah yang disebut badan atau pejabat TUN ?**

Melihat uraian diatas, badan atau pejabat TUN adalah apa saja dan siapa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melaksanakan suatu bidang “Urusan Pemerintahan”. Dapat dikatakan bahwa kriteria untuk dapat disebut sebagai badan/ pejabat TUN adalah “Fungsi yang dilaksanakan.” Hal ini berarti :

- a. tidak terbatas pada instansi resmi pemerintah
- b. Bukan nama atau bukan kedudukan struktural lingkungan kekuasaan dalam Negara.

Dengan demikian siapa saja dan apa saja yang melaksanakan fungsi pemerintah, baik dilingkungan pemerintah (eksekutif), Lingkungan legislatif, Lingkungan yudikatif maupun seorang swasta atau badan hukum perdata swasta, BUMN, Perjan, Persero, Perum, Universitas swasta, yayasan dsb, bilamana berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melakukan fungsi pemerintahan maka semuanya adalah badan atau pejabat TUN.

### **Contoh :**

BUMN, dibentuk oleh suatu peraturan perundang undangan (peraturan pemerintah) yang menentukan maksud dan tujuan pembentukan yang berarti pemberian tugas dan wewenang bersifat atributif, maka BUMN adalah aparatur Perekonomian Negara yang



melaksanakan tugas pemerintahan dibidang usaha Negara. Dengan demikian BUMN adalah Unsur lembaga pemerintahan. Misalnya : PLN, Telkom, Pos, PAM, RS, RS, Garuda kesemuanya adalah badan yang melakukan tugas bidang kesejahteraan sosial (Publik Service), kesehatan dan lain-lain, sehingga dapat dikatakan juga melaksanakan fungsi kekuasaan umum.

Dapat digambarkan bahwa pelaksanaan fungsi kekuasaan umum mempunyai ciri :

- a. Hubungan hukum bersifat sepihak
- b. Hubungan hukum bersifat vertikal
- c. Hubungan hukum memiliki dasar legalitas dalam suatu peraturan perundan-undangan tertentu.

Maka dapat disimpulkan bahwa badan/pejabat TUN menurut pasal 1 ayat 2 UU No.5 tahun 1986 adalah sebagai berikut:

1. Instansi resmi pemerintah yang berada dibawah presiden sebagai kepala eksekutif
2. instansi dalam lingkungan kekuasaan Negara diluar kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, melaksanakan suatu urusan pemerintah.
3. Badan Hukum perdata yang didirikan pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan (Misalnya : BUMN, PAM, PLN, PJKK).
4. Instansi yang merupakan kerjasama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas pemerintahan (PT. Caltex-Publik, dll)
5. Lembaga Hukum swasta yang melaksanakan tugas pemerintahan, (misalnya : PTS, RS swasta, Rumah Panti, Wreda/Jompo, Rumah Yatim Piatu dst).

## **B. Urusan Pemerintahan**

Yang dimaksud dengan “Urusan Pemerintahan” adalah semua kegiatan yang bersifat eksekutif yang tidak merupakan kegiatan peraturan perundang-undangan (Legislatif) dan bukan kegiatan mengadili (yudikatif).

Urusan Pemerintahan adalah :

- Menciptakan/Melahirkan,
- Mengubah
- Menghapuskan
- Hubungan hukum antara pemerintah dengan warga masyarakat.

Para pejabat yang menduduki jabatan TUN Biasanya bertindak atas inisiatifnya sendiri oleh karena jabatan itu adalah subyek hukum yang merupakan pendukung hak dan kewajiban, berarti jabatan itu berwenang untuk bertindak dan bertanggung jawab sendiri.

Hanya saja, sebagai suatu jabatan sekalipun memiliki wewenang, ia hanya dapat melakukan tindakan hukum kalau diwakili oleh pejabat yang memangku jabatannya yang bersangkutan secara sah. Dalam hal ini, pejabat mendapat wewenang pemerintahan secara atributif.

Macam-macam kewenangan 1 kompetensi administrasi Negara (pejabat TUN) adalah sebagai berikut :

### **Atributif**

Atributif merupakan pemberian kewenangan yang baru kepada pejabat TUN berdasarkan suatu perundang-undangan formal.

## **Delegasi**

Delegasi merupakan pemindahan/pengalihan kewenangan yang ada (berdasarkan perundang-undangan formal).

## **Mandat**

Orang yang mendapat mandat bukan karena pengalihan kewenangan, namun Karena yang berkompeten berhalangan.

Bila dilihat dari hubungan antara pemerintah dengan warga masyarakat, maka hubungan tata usaha Negara berisi :

- Kewajiban untuk berbuat sesuatu.
- Membiarkan sesuatu
- Hak untuk menuntut sesuatu
- Izin berbuat sesuatu yang pada umumnya dilarang
- Hubungan hukum yang lahir dari suatu status yang diberikan satu tindakan hukum tata usaha Negara.

Jadi mengapa BUMN (Badan Usaha Milik Negara) disebut Badan tata Usaha Negara ?

BUMN adalah aparatur perekonomian Negara yang merupakan lembaga yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan di bidang usaha negara.

Jadi BUMN merupakan unsur kelembagaan pemerintah dan untuk di bidang tata pemerintahan. Artinya BUMN mempunyai ciri :

- hubungan hukum yang terjadi bersifat sepihak
- bersifat vertikkal bukan horizontal seperti kontrak dalam hukum perdata.

- hubungan hukum memiliki dasar legalitas dalam suatu peraturan perundang-undangan tertentu.

Contoh : PLN, Telkom, PAM, Pos dll.

Perbuatan hukum yang terjadi dalam ruang lingkup hukum publik selalu bersifat sepihak atau hubungan hukum bersegi satu. Sedangkan bila antara pemerintah dengan seseorang partikelir diadakan suatu perjanjian, maka hukum yang mengatur perjanjian itu merupakan hukum privat. Perjanjian tersebut merupakan perbuatan hukum bersegi dua.

### **C. Birokrasi Pemerintahan**

Birokrasi menjadi suatu permasalahan tersendiri dalam kaitannya dengan hukum administrasi negara pembangunan. Administrasi pemerintahan maupun pelayanan publik yang birokratis seolah telah menjadi karakteristik yang melekat di berbagai negara berkembang. Demikian pula halnya di Indonesia, hingga memasuki tahun kesembilan sejak reformasi digulirkan, perbaikan birokrasi pemerintah belum memperlihatkan tanda-tanda kemajuan yang berarti. Hal ini tercermin dari masih tingginya penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), tidak efisiennya organisasi pemerintahan di pusat dan daerah, rendahnya kualitas pelayanan publik, dan lemahnya fungsi lembaga pengawasan sehingga banyak kelemahan birokrasi yang belum menampakkan tanda-tanda dilakukannya perbaikan.

Dalam segala aspek yang berhubungan dengan pemerintahan, reformasi birokrasi menjadi isu yang sangat kuat untuk direalisasikan. Terlebih lagi, birokrasi pemerintah Indonesia

telah memberikan sumbangsih yang sangat besar terhadap kondisi keterpurukan bangsa Indonesia dalam krisis multidimensi yang berkepanjangan. Birokrasi yang telah dibangun oleh pemerintah sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi yang kental dengan (KKN). Akan tetapi, pemerintahan pascareformasi pun tidak menjamin keberlangsungan reformasi birokrasi terealisasi dengan baik. Kurangnya komitmen pemerintah pascareformasi terhadap reformasi birokrasi ini cenderung berbanding lurus dengan kurangnya komitmen pemerintah terhadap pemberantasan KKN yang sudah menjadi penyakit akut dalam birokrasi pemerintahan Indonesia selama ini.

Sebagian masyarakat memberikan cap negatif terhadap komitmen pemerintah pascareformasi terhadap reformasi birokrasi. Ironisnya, sebagian masyarakat Indonesia saat ini, justru merindukan pemerintahan Orde Baru yang dianggap dapat memberikan keamanan kepada masyarakat, walaupun hanya keamanan yang bersifat semu.

Pascareformasi, belum pula terlihat peran birokrasi yang profesional, yang mampu menciptakan kondisi yang kondusif dan mendukung terpenuhinya kebutuhan masyarakat agar masyarakat mampu melakukan kegiatan lainnya secara mandiri. Salah satu penyebab ketidakprofesionalan tersebut adalah adanya ketidakseimbangan antara kewenangan, hak, serta tanggung jawab. Ketidakseimbangan ini pada akhirnya mengakibatkan kecenderungan yang tinggi di kalangan pegawai pemerintah untuk menyalahgunakan kewenangan dan bersikap apatis atau tidak termotivasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, berbagai upaya yang serius dan tegas diperlukan untuk

memperbaiki birokrasi negara ini. Upaya tersebut sangat perlu dilakukan agar birokrasi mampu keluar dari problematika KKN yang kian pelik dalam semua tingkatan pemerintahan, pada hampir semua lini lembaga, dan pada hampir semua aktivitas.

Selain permasalahan KKN, dalam bidang kelembagaan dan ketatalaksanaan, birokrasi di tingkat pusat maupun daerah cenderung semakin banyak. Dengan kondisi yang demikian, maka organisasi akan cenderung kaku dan lambat dalam mengantisipasi permasalahan yang timbul. Kecenderungan yang terjadi saat ini adalah bahwa dalam penyusunan suatu organisasi cenderung lebih ditekankan pada bagan strukturnya saja, dan melupakan jumlah dan kualifikasi personel, sistem pengambilan keputusan, sistem komunikasi serta rentang kendali organisasi (*span of control*). Struktur organisasi birokrasi yang demikian akan menyempitkan strategi yang dapat dipilih atau digunakan. Pendekatan ini lebih dikenal dengan *strategy follows structure*.

Berbagai permasalahan di bidang kelembagaan dapat dikelompokkan ke dalam tiga hal yang meliputi: (1) masalah kondisi struktur birokrasi yang tumpang tindih; (2) ketidakjelasan fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan pemerintah dengan yang harus menjadi bagian dari tugas masyarakat; dan (3) belum adanya proses politik yang transparan dalam perumusan dan penetapan kebijakan publik. Demikian pula di bidang manajemen birokrasi publik masih dihadapkan pada permasalahan antara lain: (1) rencana kerja dan penugasan yang tidak jelas; (2) sistem rekrutmen tidak sesuai dengan prosedur dan kebutuhan; (3) masih rendahnya penegakan sistem ganjaran dan hukuman.

Tuntutan untuk menciptakan sistem administrasi negara (aparatur pemerintahan) sering dianggap sebagai bagian yang tak terpisahkan dari proses menciptakan kehidupan berbangsa dan bemegara yang demokratis, serta menjunjung tinggi hukum dalam arti yang sebenarnya. Administrasi negara dapat diartikan sebagai apa yang dilakukan pemerintah atau oleh instansi, mulai dari perencanaan hingga tahap evaluasi, demikian seterusnya. Kegiatan administrasi negara ini juga termasuk kegiatan menyerap aspirasi masyarakat, mengolah data/informasi, dan menyampaikannya kepada *policy makers*, serta mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi pelaksanaan kebijaksanaan publik. Luasnya cakupan administrasi negara dapat dilihat dari keterkaitan antara administrasi negara dengan disiplin ilmu lainnya seperti ilmu ekonomi, politik, sosiologi, hukum, psikologi, pelayanan sosial, enjineri, dan kesehatan. Demikian pentingnya administrasi negara, sehingga muncul anggapan bahwa baik buruknya kinerja pemerintah atau suatu instansi pemerintah dapat dilihat pertama kali dengan melihat bagaimana pemerintah atau instansi pemerintah tersebut mengadministrasikan (dalam arti yang luas seperti mengelola sumber daya, dan bukan arti yang sempit yaitu pekerjaan kesekretariatan) kegiatan pemerintahan umum dan pembangunan yang diembannya, untuk mengevaluasi kinerja sistem administrasi negara suatu negara, termasuk Indonesia. Hal ini dikarenakan, korupsi sangat terkait erat dengan lemahnya sistem administrasi negara, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga tahap pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Bahkan keterkaitan korupsi tidak hanya dengan berbagai elemen yang ada dalam sistem administrasi negara itu sendiri, tetapi

juga terkait erat dengan sistem lain diluamya, misalnya sistem politik, sistem hukum, dan sistem sosial masyarakat. Tingkat korupsi yang sudah sangat merisaukan mungkin juga dapat mencerminkan tingkat sakitnya sistem politik, sistem hukum, dan sistem sosial masyarakat.

Korupsi tidak saja dalam bentuk materi (finansial), tetapi juga kewenangan, tugas pokok dan fungsi, waktu kerja, dan sebagainya. Kritik yang dilontarkan kepada aparatur pemerintah tentang suatu kebijakan sering kurang diperhatikan, atau walaupun diperhatikan cenderung tidak/enggan ditindaklanjuti. Anggapan diperhatikan ini sering dijadikan sebagai justifikasi bahwa aparatur pemerintah telah melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijaksanaan tertentu. Akibatnya, cepat atau lambat kebijaksanaan tersebut sering tidak mencapai sasaran. Berbagai kebijaksanaan yang diputuskan sendiri tanpa atau dengan formalitas melibatkan masyarakat dapat dijumpai pada birokrasi pemerintahan kita. Hal seperti ini sama saja dengan menyimpan bom waktu yang pada suatu saat akan meledak. Ini terbukti dengan munculnya fenomena krisis kepercayaan masyarakat kepada aparatur pemerintah, mulai dari kelurahan/desa hingga departemen, dalam setahun terakhir ini yang ditandai dengan maraknya berbagai tuntutan masyarakat terhadap para birokrat atau pimpinan birokrasi pemerintahan. Bahkan ketidakpercayaan tersebut juga dimanifestasikan oleh masyarakat di berbagai daerah dalam bentuk tindakan main hakim sendiri misalnya terhadap sarana hiburan malam akibat tidak jelasnya kebijaksanaan aparatur pemerintah setempat tentang hal tersebut, terhadap beberapa perampok di Jakarta yang tertangkap, dan kerusakan/pembakaran kapal pukat



harimau oleh nelayan tradisional di Sumatra Utara beberapa waktu lalu.

Penyakit korupsi memang tidak hanya milik dan identik dengan negara-negara berkembang saja, tetapi juga dapat dijumpai di negara-negara maju. Hanya saja, tingkat korupsi di negara-negara maju baik dalam kualitas maupun kuantitasnya relatif kecil. Bagaimana Menciptakan Aparatur Pemerintah yang Profesional? Mungkin terlalu berlebihan bila menganalogikan upaya menyembuhkan penyakit birokrasi pemerintahan dan sekaligus menciptakan birokrasi pemerintahan yang profesional (*good public governance/bureaucracy*) di negara-negara berkembang dengan upaya mengurai benang kusut. Namun demikian, itulah gambar-an yang sebenarnya. Persoalannya sekarang adalah bagaimana memberdayakan seluruh komponen birokrasi pemerintahan (kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumberdaya manusianya) agar menjadi aparatur pemerintahan yang profesional.

Dalam hubungan ini yang pertama-tama harus dipahami adalah bahwa reformasi terhadap birokrasi pemerintahan kita bukan dalam arti mengganti secara total. Misalnya dengan segera mengganti seluruh atau sebagian besar pejabat struktural atau pegawai negeri sipil yang ada dengan yang baru. Bisa dibayangkan betapa sulit mengganti sekian puluh ribu pejabat struktural (eselon V hingga eselon I), atau sekian banyak pegawai negeri sipil (PNS) dalam waktu singkat. Mengingat hal tersebut, dan juga tidak seluruh komponen dalam aparatur pemerintah mengidap “penyakit” atau tidak berfungsi dengan baik, maka upaya yang realistis dilakukan adalah dengan memperbaiki komponen-komponen yang rusak.

Kemudian, apakah birokrasi pemerintahan kita dapat mengobati dan menyembuhkan dirinya sendiri tanpa dukungan pihak lainnya? Nampaknya untuk saat ini dan mungkin dalam beberapa tahun mendatang sulit terjadi, mengingat berbagai faktor yang melekat dalam diri birokrasi pemerintahan kita selama lebih dari 3 dekade terakhir ini. antara lain kecenderungan *resistant to change* dalam birokrasi atau kecenderungan adanya penyakit *entropi* yaitu kurang adanya kemauan dan kemampuan untuk memperbaiki diri atas inisiatif sendiri tanpa harus ditekan oleh sistem lain di luar birokrasi pemerintahan. Karena itu, pendayagunaan sistem administrasi negara harus juga melibatkan sistem-sistem lain di luar dirinya.

Birokrasi pemerintahan atau sistem administrasi negara bukanlah *closed system*. Ia adalah *opened system* dan merupakan bagian atau sub sistem dari suatu sistem kehidupan bangsa dan negara sehingga keberadaan dan kinerjanya dipengaruhi dan mempengaruhi sub sistem lainnya. Hal ini sesuai dengan konsep Administrasi Pembangunan yang diartikan sebagai “administrasi negara untuk mendukung pembangunan dan pembangunan administrasi negara itu sendiri.”

Maksudnya, bagaimana membangun suatu sistem administrasi negara yang dapat mendukung proses pembangunan secara efisien dan efektif, dan sebaliknya bagaimana proses atau keberhasilan pembangunan tersebut punya dampak yang positif untuk turut menciptakan administrasi negara yang baik. Dengan demikian, untuk mewujudkan sistem administrasi negara yang profesional tidak dilakukan dari dalam diri sistem administrasi negara saja, tetapi juga harus di dukung dengan pembangunan di

bidang lainnya, yaitu pemberdayaan lembaga legislatif, yudikatif, media massa, pendidikan masyarakat, dan organisasi masyarakat (seperti organisasi profesional dan lembaga swadaya masyarakat). Misalnya, dalam kasus “suap-menyuap”, pengadilan tidak hanya mengadili aparaturnya yang menerima suap saja, tetapi juga harus membawa masyarakat yang memberikan suap tersebut.

Keberhasilan pembangunan dan pemberdayaan bidang atau sistem lainnya di luar sistem administrasi negara cepat atau lambat akan memberikan tekanan kepada sistem administrasi negara untuk memperbaiki kinerjanya. Demikian pula, kemajuan dalam pembangunan sistem administrasi negara akan memberikan kontribusi positif kepada kegiatan pembangunan. Dengan demikian akan terdapat sinergi antar elemen-elemen dalam sistem kehidupan bangsa dan negara, yang akan mendorong sistem administrasi negara untuk memberdayakan dirinya melalui interaksi positif antar elemen-elemennya (*thermodynamic*).

Pemberdayaan sistem administrasi negara meliputi 3 elemen atau komponen yang saling terkait, yaitu kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia. Pemberdayaan ketiga komponen tersebut harus didasarkan pada prinsip atau tolok ukur efisiensi dan efektivitas kerja. Kedua prinsip ini harus ada dalam setiap kebijaksanaan untuk memberdayakan ketiga komponen tersebut. Nampaknya pemasyarakatan prinsip ini bukanlah suatu hal yang mudah. Untuk itu diperlukan, strategi pemasyarakatan nilai-nilai sosial (*social values marketing*) yang terencana untuk mengubah perilaku dan menghidupkan prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas dalam diri aparaturnya pemerintah, dan juga masyarakat luas. “Pandangan atau nilai” yang tidak mendukung dan merusak

birokrasi pemerintahan harus dihapus, misalnya anggapan bahwa atasan adalah pemegang kekuasaan mutlak yang selalu benar dan lebih tahu sehingga bawahan harus patuh dan enggan memberikan masukan.

Di bidang kelembagaan, harus dilakukan reorganisasi terhadap organisasi atau kelembagaan berbagai instansi. Pengembangan dan perubahan organisasi (*organization development and change*) harus diarahkan untuk: (1) menghindari terjadinya pembentukan unit-unit kerja yang menghambat efisiensi dan efektivitas kerja, termasuk duplikasi tugas dan fungsi, dan yang sekedar menampung pegawai, tanpa tugas dan fungsi yang jelas; (2) menghindari terjadinya penyeragaman bentuk dan unit kerja yang tidak perlu tanpa memperhatikan kebutuhan dan analisis beban kerja yang sebenarnya.

Di bidang ketatalaksanaan atau manajemen, pemberdayaan perlu dilakukan dengan menyusun berbagai sistem manajemen yang realistis dan *applicable* mulai dari manajemen kebijaksanaan yang bersifat makro hingga pedoman kerja yang jelas bahkan sistem penyimpanan arsip. Sistem kearsipan sekilas tampak tidak berarti, padahal tidak saja dapat menimbulkan *economic cost* tetapi juga *social* dan *political cost* yang tidak sedikit yang tidak jarang menimbulkan konflik bila lalai memperhatikannya. Sebagai contoh, berbagai kasus pertanahan sering muncul karena lemahnya sistem arsip pertanahan.

Demikian pula dengan sistem registrasi kependudukan memegang peranan penting untuk menghasilkan data kependudukan yang akurat. Data tersebut sangat berguna sebagai masukan pengambilan kebijaksanaan di berbagai sektor

pembangunan, misalnya program keluarga berencana, penanggulangan kemiskinan, pemilihan umum, dan sebagainya. Selanjutnya, sistem kearsipan yang baik akan berdampak positif, misalnya Departemen Luar Negeri dan beberapa instansi terkait dapat menyelesaikan kasus pulau Simpadan dan Lingitan dengan Malaysia, karena adanya dokumen perjanjian Belanda dan Inggris pada masa kolonial Belanda mengenai status kedua pulau tersebut yang disimpan rapi oleh Arsip Nasional.

Terakhir adalah pembangunan sumber daya manusia baik dari segi kualitas (kemampuan, tingkat pendidikan, sikap, dan kariernya) dan kesejahteraannya. Berbagai diklat perlu ditata rapi dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata. Demikian pula sistem pembinaan karier, termasuk sistem rekrutmen, promosi, dan sebagainya. Perilaku aparatur perlu dibenahi agar berorientasi pada produktivitas dan kualitas kerja serta mengutamakan kepentingan masyarakat umum dan *social equity*, bukan kepentingan kelompok atau golongan termasuk- partai-partai yang berkuasa. Untuk itu, aparatur negara harus dibina sebagai abdi negara dan abdi masyarakat dalam arti yang sebenarnya dan bukan sebagai abdi partai yang berkuasa dan “abdi pengusaha”.

Tampaknya semua upaya pembangunan sistem administrasi negara akan sulit dicapai tanpa memperhatikan kesejahteraan pegawai negeri (termasuk TNI dan Polisi). Pegawai negeri adalah manusia, dan memiliki hak asasi untuk hidup layak. Karena itu, adalah tidak adil dan tidak manusiawi bila pegawai negeri hanya disuruh bekerja dengan gaji “perjuangan” saja. Selama 3 dekade, sistem gaji “perjuangan” ini telah menimbulkan *social cost*, selain *economic cost*, yang sangat mahal khususnya dalam bentuk

“pembenaran dan penyebaran” praktek-praktek korupsi dengan segala bentuknya. Praktek- praktek seperti ini secara lambat tapi pasti seakan-akan telah “membudaya” dalam birokrasi pemerintahan. Penghapusan terhadap *social cost* tersebut bukan merupakan hal yang mudah, dan hal inilah yang sedang kita alami hingga saat ini. Karena itu, sistem pengajian pegawai negeri harus diperbaiki agar pegawai negeri dapat hidup layak dalam arti dapat menghidupi keluarganya (sandang, pangan, papan, dan kebutuhan sosialnya). Selain itu, sistem penggajian (gaji PNS standar nasional dan tunjangan lain yang belum tentu semua instansi mendapatkannya) tersebut juga harus adil dan proporsional dan terbuka untuk seluruh pegawai negeri dan instansi pemerintah tanpa pilih kasih.

Disadari bahwa peningkatan gaji tidak berarti akan otomatis memperbaiki kinerja aparaturnya baik pada kualitas produktivitas kerjanya maupun sikap atau perilaku kerjanya. Tetapi tanpa perbaikan gaji, maka sangat sulit sekali mengharapkan kinerja aparaturnya akan baik. Mengingat gaji bukan satu-satunya faktor untuk mendorong peningkatan kinerja, maka peningkatan gaji tersebut juga harus dibarengi dengan pendayagunaan bidang lainnya, misalnya pengawasan, pembinaan karier, dan diklat bagi pegawai.

Reformasi birokrasi dibutuhkan untuk menjamin terlaksananya reformasi di bidang lain dalam suatu pemerintahan yang mengaplikasikan konsep administrasi pembangunan. Oleh karena itu, tanpa mengabaikan reformasi di bidang lain rekomendasi yang pertama harus dilakukan adalah reformasi birokrasi yang meliputi kelembagaan dan ketatalaksanaan, sumber

daya manusia, dan pengawasan dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Reformasi kelembagaan dilakukan melalui perampingan struktur organisasi birokrasi pemerintah di pusat dan daerah untuk menghindari tumpang tindih pelaksanaan tugas dan fungsinya. Penyusunan organisasi yang didasarkan pada analisis jabatan ini harus terus diupayakan. Oleh karena adanya tuntutan yang mendesak dan harus dilakukan untuk mendorong proses percepatan reformasi birokrasi, upaya-upaya khusus di bidang kelembagaan adalah sebagai berikut.

1. Melakukan redefinisi kelembagaan birokrasi termasuk melakukan penataan kelembagaan sesuai dengan *standard operating procedure* atau SOP.
2. Melakukan penerapan audit institusi.
3. Di bidang ketatalaksanaan perlu dipertimbangkan sistem rekrutmen dan promosi pegawai sesuai dengan kecakapan dan kemampuannya dan dapat diberhentikan jika bekerja secara buruk sebagaimana yang berlaku di lingkungan swasta.<sup>23</sup>

Selanjutnya, usaha untuk mendorong peningkatan kompetensi aparat birokrasi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, sebagai wujud profesionalisme dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, harus memerhatikan tiga hal pokok di bawah ini.

1. Peningkatan kesejahteraan aparat birokrasi pemerintah.
2. Peningkatan etika dan moral birokrasi pemerintah.
3. Peningkatan profesionalisme birokrasi pemerintah.

#### **D. Kebijakan Publik**

Banyak para ahli menyimpulkan definisi kebijakan publik dengan berbagai cara sudut pandang antara lain :

- Bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik.
- Bahwa kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu. Konsep kebijakan publik yang dianggap tepat adalah :

Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan penguasa/eksekutif dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif. Anggota masyarakat menerima secara sah bahwa pajak harus dibayar dan undang-undang fornografi/perkawinan harus dipatuhi.

Pelanggaran terhadap kebijakan ini berarti menghadapi resiko denda, hukuman kurungan atau dikenakan secara sah oleh sanksi-sanksinya.

Dengan demikian kebijakan publik mempunyai sifat "paksaan" yang secara potensial sah dilakukan.

Sifat memaksa ini tidak dimiliki oleh kebijakan yang diambil oleh organisasi-organisasi swasta. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat.

Sifat inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya.



### PERUNDANG – UNDANGAN

Peraturan merupakan hukum yang in *Abstracto* atau *General Norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (General). Secara teoretis, istilah perundang-undangan mempunyai dua pengertian yaitu :

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-praturan negara, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Berkenaan dengan perundang-undangan, A hamid S. Attami-mi menulis sebagai berikut :

“Istilah perundang undangan secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan perundang-undangan, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusian ataupun delegasian undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan, maka yang tergolong peraturan perundang-undangan dinegara kita ialah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah daripadanya seperti peraturan pemerintah, keputusan

presiden yang berisi peraturan, keputusan menteri yang berisi peraturan, keputusan kepala lembaga pemerintah non departemen yang berisi peraturan, keputusan direktur jenderal departemen yang dibentuk dengan undang-undang yang berisi peraturan, peraturan daerah tingkat I, keputusan gubernur, kepala daerah yang berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan peraturan daerah tingkat 1, peraturan daerah tingkat II, dan keputusan bupati/walikota yang berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan peraturan daerah tingkat II.

Peraturan perundang undangan senantiasa berisi norma hukum karena didalamnya terdapat unsur-unsur hukum, yaitu :

1. ada perintah
2. ada larangan
3. ada kebolehan
4. ada sanksi yang tegas

Uraian diatas menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan memiliki tiga ciri :

1. Berisi norma hukum (*Rechtsnormen*)
2. Berlaku keluar (*noorbuiten UU werken*)
3. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeeneheid in rumeizing*).

Berisi norma hukum, oleh karena didalamnya ada perintah, larangan dan sanksi yang menjamin perolehan hak, pemenuhan kewajiban dan ketertiban penyelenggaraan urusan yang merupakan kepentingan bersama. Perintah ada dua macam, yaitu perintah aktif dan perintah pasif. Perintah aktif adalah perintah untuk melakukan sesuatu (berbuat), sedangkan perintah pasif adalah perintah untuk

tidak melakukan sesuatu. Perintah pasif identik dengan larangan, namun inkonkreto antara keduanya berbeda. Perintah pasif pada umumnya perintah tidak melakukan yang terbatas pada hal-hal yang asalnya tidak melanggar norma baik norma hukum maupun norma sosial (kesusilaan, religi, kesopanan). Sedangkan larangan dapat mencakup hal-hal yang asalnya dilarang dan hal-hal yang nyata bertentangan dengan nilai-nilai sosial yang dianut secara umum serta bertentangan dengan norma hukum.

Di dalam hukum tata pemerintahan yang disebut juga hukum tata usaha negara atau hukum administrasi negara, dikenal pengertian perbuatan aktif dan perbuatan pasif. Berbuat yaitu melakukan sesuatu, atau tidak melakukan sesuatu. Melakukan sesuatu disebut perbuatan aktif, sedangkan tidak melakukan sesuatu disebut perbuatan pasif.

Berlaku keluar (*noor buitenwerken*), oleh karena normanya mempunyai kekuatan mengikat secara mutlak, yaitu mengikat keluar dan kedalam. Mengikat keluar, karena tiap orang, semua instansi pemerintah dan swasta terikat padanya, serta mengikat kedalam oleh karena perancang peraturannya bahkan hakim pun ikut terikat padanya.

Bersifat umum, oleh karena peraturan demikian (Undang-Undang dan lain-lain) mengatur segala sesuatu, setiap orang, lembaga kemasyarakatan dan negara secara umum. Untuk memahami dengan baik peraturan itu, perlu dipahami pengertian peraturan perundang-undangan.

Menurut Solly Lubis, pengertian perundang-undangan itu sebagai proses pembuatan peraturan negara, mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan sampai pe-

ngundangnya. Apabila yang dimaksudkan adalah instrumen aturan sebagai alat (TOOL) yang dihasilkan oleh proses tersebut, maka menurutnya itu disebut peraturan saja.

Pengertian peraturan perundang-undangan yang demikian berbeda dengan pengertian yang dipahami oleh umum yang sama dengan pengertian terkandung dalam TAP MPR No. III/MPR RI/2000, yaitu bahwa yang dimaksud dengan istilah itu adalah instrumen atau peraturan sebagai alat tool.

Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan adalah “keputusan tertulis” yang dibuat oleh suatu jabatan atau pejabat yang berwenang (pemangku jabatan negara atau pejabat pemerintah) yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau yang mengikat secara umum”. Akan tetapi pertanyaan yang perlu dijawab ialah peraturan perundang-undangan yang manakah yang memiliki kekuatan yang mengikat itu ?

Peraturan perundang-undangan yang telah memiliki kekuatan mengikat adalah peraturan perundang-undangan yang naskahnya telah dimuat atau ditempatkan didalam Lembaran negara untuk undang-undang, Lembaran daerah untuk peraturan Daerah, Berita Negara untuk peraturan pemerintah dan keputusan/peraturan presiden, serta didalam berita daerah untuk peraturan Kepala daerah, Keputusan DPRD dan peraturan peraturan lainnya yang ada dibawahnya.

Berangkat dari pengertian konsep peraturan perundang-undangan terdapat perbedaan prinsip antara peraturan perundang undangan dan bukan peraturan perundang-undangan yaitu peraturan di lapangan administrasi negara (birokrasi) perbedaan dimaksud (perbedaan prinsip), terletak pada kekuatan mengikatnya.

Peraturan perundang-undangan mempunyai kekuatan yang mengikat yang mutlak, sedangkan peraturan dilapangan administrasi negara atau produk birokrasi tidak mempunyai kekuatan yang mengikat mutlak. Peraturan perundang-undangan mempunyai kekuatan mengikat yang mutlak mutlak oleh karena keberlakuannya dapat dipaksakan secara hukum dalam artian aparat hukum atas nama keadilan dan alat negara secara otomatis dan pro aktif berkewajiban memberlakukan peraturan dimaksud. Peraturan dilapangan administrasi negara mempunyai kekuatan mengikat yang relati, artinya keberlakuan peraturan tersebut memungkinkan terbukanya secara luas bagi upaya perlawanan dari pihak yang mengalami kerugian akibat penerbitan peraturan dimaksud baik melalui prosedur keberatan administratif maupun melalui proses hukum di pengadilan Tata Usaha Negara. Spesifikasi peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam TAP MPR III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu pada pasal 2, yakni undang-undang dasar Republik Indonesia tahun 1945, TAP MPR, UU, Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden dan peraturan daerah.

Apabila dihubungkan dengan ketentuan pasal 10 Undang-undang no.10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan maka posisi keputusan presiden dimasukkan pula jenis peraturan baru yaitu peraturan presiden.

**Bagan :**

## **TATA URUTAN PERATURAN PER UNDANG-UNDANGAN**

TAP MPR NO. III/MPR/2000

UUD 1945

TAP MPR

UU

PERPU

PP

KEPRES

PERDA

UU tentang pembentukan peraturan  
perundang undangan No. 10 tahun

2004

UUD 1945

UU

PP

PERATURAN PERESIDEN

PERDA

Spesifikasi peraturan yang tergolong bukan peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan dilapangan administrasi negara atau produk birokrasi yang tercantum dalam ketentuan pasal 4 ayat (2) TAP MPR yang sama, yaitu peraturan atau keputusan Mahkamah Agung (bukan putusan hakim agung), badan pemeriksa keuangan, menteri, bank Indonesia, dan lembaga atau komisi setingkat yang dibentuk pemerintah. Ketentuan didalam pasal 4 ayat(2) TAP MPR ini menegaskan bahwa peraturan atau keputusan yang dibuat oleh lembaga negara tersebut, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tercantum didalam ketentuan pasal 2 TAP MPR ini. Hal ini merupakan aksentuasi dari penerapan prinsip *Rechtstaat* Indonesia, yaitu negara hukum Indonesia yang berarti negara Indonesia ialah negara berdasarkan hukum, yakni segala sepak terjang negara yang dijalankan oleh birokrasi tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang tertuang didalam ketentuan peraturan perundang-undangan (hukum) termasuk dengan putusan hakim.

## *Bagian Keenam*

# PEMERINTAH DAERAH

Mengingat negara adalah suatu organisasi raksasa yang juga harus tunduk kepada falsafah dan mekanisme organisasi sebagai suatu sistem, maka merupakan konsekuensi logis apabila penataan (manajemen) organisasi negara dibagi dalam tingkatan-tingkatan yang sesuai dengan besar kecilnya organisasi tersebut. Adapun negara Republik Indonesia adalah negara besar, baik dari luas wilayahnya maupun jumlah penduduk, demikian pula ditinjau dari kerumitan organisasinya. Maka adalah wajar apabila struktur organisasinya mengenal pembagian kekuasaan, pendelegasian kekuasaan berikut adanya sistem pengendalian terpusat dan tersebar.

Para pembuat UUD 1945 dari semula telah sadar bahwa demi efisiensi dan efektifitas serta demi mencapai hasil maksimal pengelolaan negara, maka daerah negara Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil. Pikiran itu tercermin dengan tegas dalam pasal 18, UUD 1945 (sebelum diamandemen tahun 2001)

Berbunyi :

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permu-

syawaratan dalam sistim pemerintahan negara dan hak asal usul daerah daerah yang bersipat istimewa.

Kemudian, demi menghilangkan keraguan-keraguan serta demi mencapai kasatuan tafsir maka rumusan pasal 18 diatas diperjelas dan dipertegas lagi dalam penjelasan UUD 1945 sebagai berikut.

“Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah didalam lingungannya yang bersifat *staat* juga. Dan daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil.

Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streeck dan localerechts geemvnochappen*) atau bersifat daerah administarsi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah oleh karena itu didaerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Maka kalau kita telusuri secara mendalam UUD 1945 dan penjelasannya, ternyata sejak awal telah digariskan dengan tegas bagaimana pengaturan satu pemerintahan daerah, saling hubungan, serta posisi hubungan dalam sistem negara Republik Indonesia.

Sejarah perimbuhan dan perkembangan pemerintahan daerah sejak 1945 sampai sekarang telah mengalami gelombang pasang surut sesuai dengan pertumbuhan dan pergantian rezim & amandemen UUD (konstitusi) dan situasi politik di Indonesia.

Satu catatan penting tentang pemerintahn daerah di Indonesia ialah terutama mengenai rumusan dan komposisi pemerintahan daerah, antara kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Dae-



rah, yang dalam prekteknya ikut bergeser sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan. Rumusan dan tafsiran konstitusi dan undang-undang selama ini. Namun satu sendi pokok tentang penguasaan atau manajemen pemerintah daerah dilandasi oleh pemberian otonomi, yang dalam pertumbuhan dan perkembangannya dalam sejarah ketata negaraan RI dan sejarah pertumbuhan pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami pasang surut yang cukup merepotkan perkembangan daerah.

Sesuai dengan tafsiran undang-undang yang mengatur otonomi daerah di Indonesia, dikenal beberapa asas :

- a. Asas Desentralisasi;
- b. Asas Dekonsentrasi ;
- c. Asas Tugas Pembantuan (*Mede bewind*)

*Desentralisasi* adalah penyerahan wewenang pemerinthan oleh pemerintah kepala daerah otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik secara teritorial maupun secara fungsional. Satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dengan dibiarkan mengatur, menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan.

*Dekonsentrasi* adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana,

serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya serta mempertanggung jawabannya kepada yang menugaskan.

Setelah mengalami perjalanan sejarah yang cukup panjang, maka pada tahun 1999 keluarlah Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian diganti dengan undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam penjelasan undang-undang tersebut dipaparkan tentang asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah, antara lain :

a. Umum

Dimuka telah dijelaskan bahwa sebagai konsekuensi atau sesuai amanat dari pasal 18 UUD 1945 Pemerintah diwajibkan melaksanakan asas Desentralisasi dan Dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tetapi disamping asas desentralisasi dan dekonsentrasi, undang-undang ini juga memberikan dasar-dasar bagi penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

b. Prinsip Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini.

## **A. Pembagian Urusan Pemerintah**

Satu hal yang paling esensial dalam isi undang-undang No.32 Tahun 2004 ialah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah (Presiden) dan Pemerintah Daerah.

Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah

Menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan.

Sesuai isi pasal 10 ayat (3) UU No.3 tahun 2004, urusan pemerintahan yang tidak menjadi urusan pemerintahan daerah ialah:

- a. Politik luar negeri ;
- b. Pertahanan ;
- c. Keamanan ;
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal nasional ; dan
- f. Agama.

Berarti bidang-bidang lain diluar enam bidang diatas menjadi urusan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi luas dan nyata.

Dalam rangka mereliasasi otonomi daerah yang luas dan nyata ini menuntut pemerintahan daerah yang tanggap, mampu, dan mempunyai kinerja yang tahan uji.

Kesimpulan bahwa prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah adalah sebagai berikut :

- a. Digunakannya atas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi, secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota.
- c. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kota dan Desa.

## **B. Pada Tingkat Provinsi Disebut Gubernur**

Status gubernur adalah sebagai kepala daerah dan ewakil pemerintah pusat. Selain kepala daerah selaku eksekutif, maka pemerintahan daerah juga terdiri atas badan legeslatif daerah, yaitu DPRD. Dalam hal ini, Kedudukan DPRD adalah, sejajar dan sebagai mitra pemerintah daerah. Kepala daerah mengajukan rancangan peraturan daerah dan menetapkan sebagai peraturan daerah bersama DPRD. Kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD dan memberikan laporan kepada presiden melalui mendagri. Tidak jarang kepala daerah mengeluarkan keputusan daerah yang bersifat umum. Hal ini berbeda dengan peraturan daerah karena keputusan kepala daerah diambil tanpa megikut sertakan DPRD.

Kedudukan Provinsi, kabupaten dan kota adalah sederajat, artinya provinsi tidak membawahi kabupaten/kota. Akibatnya kabupaten dan kota tidak mau tunduk pada gubernur. Padahal dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten dan kota.

Selanjutnya yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasrka as-

pirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu. Dengan kata lain, daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, dan berwenang mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakara sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **C. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Jalannya Pemerintah Daerah**

Fungsi pengawasan itu penting sekali untuk menjamin terlaksananya kebijaksanaan pemerintah dan rencana pembangunan pada umumnya.

Dalam organisasi pemerintah, pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin :

- a. Keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat, dan
- b. Kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara bardaya guna dan berhasil guna. Pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah meliputi :
  - 1) Pengawasan Umum
  - 2) Pengawasan Prevenif, dan
  - 3) Pengawasan Represif.

Pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Pengawasan umum itu meliputi :

- 1) Bidang pemeritahan,
- 2) Bidang Kepegawaian,
- 3) Bidang Keuangan dan Peralatan,
- 4) Bidang Pembangunan,
- 5) Bidang Perumahan Daerah,
- 6) Bidang Yayasan dll, Yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri

Pengawasan umum itu dimaksud agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat berjalan dengan baik. Yang melakukan pengawasan umum ialah Menteri Dalam Negeri dan kepala Wilayah, Yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota madya Kepala Daerah sebagai Pemerintah di daerah. Dalam menjalankan pengawasan umum :

- a. Menteri Dalam Negeri dibantu oleh Inspektur Jendral,
- b. Gubernur kepala Daerah tingkat 1 dibantu oleh inspektur daerah, dan
- c. Bupati/Walikota madya Kepala Daerah tingkat II dibantu oleh Pejabat yang ditentukan.

Wewenang pejabat dalam melaksanakan tugas pengawasan umum meliputi hal-hal berikut :

- a. Meminta, menerima dan mengusahakan bahan-bahan atau keterangan yang diperlukan dari pejabat-pejabat Daerah.
- b. Melakukan atau menyuruh pejabat lain melakukan penyelidikan dan atau / pemeriksaan ditempat-tempat pekerjaan.
- c. Menerima dan mempelajari pengaduan.
- d. Memanggil pejabat-pejabat di daerah untuk dimintai keterangan yang diperlukan.

- e. Menyarankan langkah-langkah baik preventif maupun represif terhadap segala bentuk pelanggaran kepada pejabat yang berwenang.

Pengawasan preventif mengharuskan setiap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu berlaku sesudah mendapat pengesahan dari :

- a. Menteri Dalam Negeri bagi peraturan daerah dan keputusan kepala daerah tingkat I, dan
- b. Gubernur kepala daerah, bagi peraturan daerah dan keputusan kepala daerah tingkat II.

Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang memerlukan pengesahan ialah peraturan atau keputusan yang menyangkut hal-hal sebagai berikut :

- a. menetapkan ketentuan-ketentuan yang menyangkut rakyat dan pemerintah, larangan, keharusan berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu yang ditujukan langsung kepada rakyat.
- b. Mengadakan ancaman pidana berupa dan atau hukum kurungan atas pelanggaran tertentu.
- c. Memberikan bahan kepada rakyat (pajak dan retribusi daerah).
- d. Mengadakan hutang piutang, menanggung pinjaman, mengadakan perusahaan daerah, menetapkan dan mengubah APBD, menetapkan perhitungan APBD, pengaturan gaji pegawai, dll.

Pengawasan represif menyangkut penangguhan atau pembatalan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih

tinggi. Pegawai refresif dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang terhadap semua peraturan daerah dan keputusan kepala daerah.

#### **D. Hubungan Antara APBD dan APBN**

Hubungan antara Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) erat sekali.

Sebagai alasan, dapatlah dikemukakan bahwa :

- a. Tahun anggaran daerah sama dengan tahun anggaran negara;
- b. Daerah baru dapat menyusun APBD sesudah mengetahui besarnya subsidi yang akan diterima dari pemerintah pusat.

Dalam kenyataannya, proses penyusunan, pengesahan, dan pengundangan APBD terlambat beberapa bulan sesudah tahun anggaran dimulai. Namun, APBD harus sudah dapat diselesaikan dalam waktu paling lambat tiga bulan setelah APBN ditetapkan. Oleh karena itu, persiapan-persiapannya harus sudah dimulai sebelumnya. Selama proses penyusunan APBD berlangsung, kegiatan pemerintah daerah yang memerlukan pelayanan perjalanan terus. Dalam hal ini, pemerintah daerah dapat menggunakan anggaran tahun sebelumnya sebagai dasar pengurusan keuangan.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa APBD erat sekali hubungannya dengan kegiatan pemerintah daerah. Peranan APBD itu penting sekali, karena APBD :

- a. Menyatukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan,



- b. Merupakan sarana untuk mewujudkan ekonomi yang nyata dan bertanggung jawab,
- c. Memberi isi dan arti tanggung jawab pemerintah daerah,
- d. Merupakan sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah dengan cara yang mudah dan berhasil, dan
- e. Merupakan pemberian kuasa kepada pemerintah daerah untuk melakukan penyelenggaraan keuangan daerah di dalam batas-batas tertentu.

Oleh karena itu, penyesuaian APBD haruslah dipertimbangkan secara cermat dengan memperhatikan skala prioritas dan kepentingan daerah. Hubungan antara instansi vertikal dan pemerintah dapat dijelaskan sebagai berikut :

- Instansi Vertikal adalah perangkat departemen atau lembaga pemerintah non departemen yang ditetapkan di daerah untuk melaksanakan sebagian urusan departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen yang bersangkutan.
- Dinas daerah adalah unsur pelaksana pemerintah daerah melaksanakan urusan-urusan yang menjadi urusan rumah tangga daerah. Karena hubungan penyelenggaraan urusan berbagai instansi vertikal dan hubungan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dan instansi vertikal erat sekali, penyelenggaraan urusan-urusan itu perlu dikoordinasikan dengan sebaik-baiknya agar hasil guna dan daya guna maksimal dapat dicapai. Pejabat yang mempunyai Wewenang dan berkewajiban Mengkoordinasikannya adalah Kepala Daerah (Wilayah), yaitu :
  - a. Gubernur Kepala Daerah (KDH),
  - b. Bupati KDH

- c. Walikotamadya KDH, dan
- d. Camat.

Dalam melaksanakan koordinasi itu, kepala daerah harus selalu memperhatikan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku sehingga tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan itu.

### **E. Dewan Pertimbangan Daerah Dan Otonomi Daerah**

Otonomi daerah itu dinamis, dapat berkembang dan berubah sesuai dengan keadaan yang timbul dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, ada kemungkinan penambahan penyerahan urusan kepada daerah secara bertahap. Namun, ada juga kemungkinan penarikan suatu urusan yang telah diserahkan kepada daerah. Bahkan, suatu daerah mungkin juga dihapuskan dan daerah-daerah baru dibentuk.

Penambahan urusan pemerintahan kepada daerah haruslah disertai dengan perangkat, peralatan, dan sumber penghasilan sehingga urusan pemerintahan yang diserahkan itu dapat dilaksanakan dengan baik. Namun, ada kalanya penambahan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah itu tidak perlu disertai dengan penyerahan perangkat, misalnya, jika daerah yang bersangkutan telah mempunyai perangkat atau karena perangkat itu telah diserahkan sebelumnya. Untuk hal-hal ini, presiden memerlukan saran-saran dan pertimbangan-pertimbangan. Oleh karena itu, dibentuklah Dewan pertimbangan daerah, yang terdiri dari beberapa menteri dan diketahui oleh menteri dalam negeri.

## Daftar Pembagian Wilayah (Pada tanggal 2 Desember 1979)

No	Provinsi	Kabupaten	Kota Madya	Wilayah Kota	Kota Adm	Kecamatan	Desa
1	DI Aceh	8	2	-		131	5462
2	Sumatera Utara	11	6	-		182	5631
3	Sumatra Barat	8	6	-		80	3516
4	Riau	5	1	-	-	69	873
5	Sumatra Selatan	8	2	-	-	79	2340
6	Jambi	5	1	-	-	37	1290
7	Bengkulu	3	1	-	-	21	974
8	Lampung	3	1	-	-	70	1484
9	DKI Jakarta	-	-	5	-	30	236
10	Jawa Barat	20	4	-	2	390	4451
11	Jawa Tengah	29	6	-	-	492	8481
12	DI Yogyakarta	4	1	-	-	74	556
13	Jawa Timur	29	8	-	1	546	8339
14	Kalimantan Barat	6	1	-	-	106	4685
15	Kalimantan Tengah	5	1	-	-	82	1108
16	Kalimantan Selatan	9	1	-	-	89	1095
17	Kalimantan Timur	4	2	-	-	69	1056
18	Sulawesi Utara	4	2	-	1	83	1261
19	Sulawesi Tengah	4	-	-	1	62	1266
20	Sulawesi Tenggara	4	-	-	1	42	653
21	Sulawesi Selatan	21	2	-	-	162	1170
22	Bali	8	-	-	1	52	564
23	Nusa Tenggara Barat	6	-	-	1	56	565
24	Nusa Tenggara Timur	12	-	-	1	98	1720
25	Maluku	3	1	-	-	55	892
26	Irian Jaya	9	-	-	1	117	892
27	Timor Timor	13	-	-	-	61	1717
	<b>Jumlah</b>	<b>241</b>	<b>49</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>3341</b>	<b>63.058</b>

## Daftar Pembagian Wilayah ( Pada Juni 2000 )

No	Provinsi	Wilayah Kabupaten	Wilayah Kota	Kecamatan	Desa
1	DI Aceh	11	2	4049	69050
2	Sumatera Utara	13	6	265	5343
3	Sumatera Barat	9	6	120	2176
4	Riau	12	3	96	1468
5	Jambi	9	1	60	1161
6	Sumatera Selatan	6	1	88	2644
7	Bengkulu	3	1	32	1162
8	Lampung	2	2	88	2072
9	Bangka Belitung	2	1	23	328
10	DKI Jakarta	1	5	43	265
11	Jawa Barat	16	6	447	5748
12	Jawa Tengah	29	6	534	8543
13	DI Yogyakarta	4	1	75	438
14	Jawa Timur	29	8	624	8451
15	Banten	4	2	96	1476
16	Bali	8	1	53	678
17	Nusa Tenggara Barat	6	1	62	703
18	Nusa Tenggara Timur	13	1	124	2515
19	Kalimantan Barat	8	1	128	1444
20	Kalimantan Tengah	5	1	85	1328
21	Kalimantan Selatan	9	2	117	2153
22	Kalimantan Timur	8	4	88	1278
23	Sulawesi Utara	3	2	72	1154
24	Sulawesi Tengah	7	1	69	1436
25	Sulawesi Selatan	22	2	197	3130
26	Sulawesi Tenggara	4	1	67	1551
27	Gorontalo	2	1	21	372
28	Maluku	4	1	29	845
29	Maluku Utara	2	1	27	724
30	Papua	12	2	173	2868

## **F. Pemberian Otonomi Daerah Kepada Dilakukan Bersama Dengan Dekonstruksi**

Asas dekonstruksi dan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sama pentingnya. Apakah suatu urusan pemerintah di daerah akan tetap diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat (atas dasar asas dekonsentrasi) atau diserahkan kepada daerah menjadi urusan otonomi (atas dasar asas desentralisasi) terutama didasarkan pada daya guna dan hasil guna penyelenggaraan urusan pemerintahan itu.

Karena negara kita adalah negara kesatuan, penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan pelaksanaan usaha-usaha serta kegiatan-kegiatan apapun dalam rangka ke negaraan harus tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **G. Hubungan Antara Presiden Dan Kepala Daerah**

Kepala Daerah mempunyai dua fungsi, yaitu

- a. sebagai kepala daerah otonomi, yang memimpin penyelenggaraan pemerintah dan
- b. Sebagai kepala wilayah, yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat.

Oleh karena itu, menurut hierarki kepala daerah daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Hal ini sesuai dengan BAB III Pasal 4, ayat(1), UUD 1945, yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar. Ini berarti, Bahwa Presiden /mandataris MPR adalah penanggung jawab tertinggi penyelenggaraan pemerintahan di seluruh Wilayah Negara.

Jika ditinjau dari segi prinsip-prinsip dan ketatalaksanaan, sangatlah tepat jika kepala daerah hanya mengenal satu garis pertanggungjawaban dengan demikian kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Meskipun demikian, kepala daerah berkewajiban memberi keterangan pertanggungjawaban tentang pelaksanaan pemerintah daerah yang dipimpinnya kepada DPRD agar DPRD sebagai salah satu unsur pemerintah daerah, dapat selalu mengikuti dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Soal pengangkatan kepala daerah harus dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh sehingga ia memenuhi syarat kedua fungsinya seperti tertera diatas. Sebagai kepala daerah otonom, ia harus menadapatkan dukungan rakyat yang dipimpinnya. Sebagai kepala wilayah. Ia harus mempunyai kecakapan dalam bidang pemerintahan dan dipercaya sepenuhnya oleh pemerintahan pusat.

Dalam uraian diatas dinyatakan bahwa kepala daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Ini tidak berarti bahwa Menteri dalam Negeri hanya meneruskan pertanggungjawaban kepala daerah kepada Presiden. Akan tetapi, Menteri Dalam Negeri sebagai pembantu Presiden mengolah bahan-bahan pertanggung jawaban kepala daerah itu, mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan sesuai dengan wewenangnya, dan melaporkan soal-soal yang mendasar dan penting kepada presiden.

Berdasarkan Uraian itu, dapatlah diambil kesimpulan bahwa Menteri Dalam Negeri dan Kepala Daerah mempunyai kedudukan yang sama yaitu sebagai pembantu Presiden. Hanya saja, Menteri dalam Negeri Membantu Presiden pada tingkat pusat sedangkn kepala daerah adalah pembantu Presiden pada tingkat daerah. Menteri Dalam Negeri bertanggung jawab langsung kepada presiden,

sedangkan kepala daerah, bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

## **H. Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah**

Pembentukan pemerintah daerah otonom tidak semata-mata didasarkan atas besarnya pendapatan daerah, karena pada dasarnya pemerintahan seluruhnya adalah tanggung jawab nasional. Oleh karena itu, dalam pembentukan pemerintah daerah otonom yang penting adalah :

- a. Pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.
- b. Peningkatan swadaya masyarakat di daerah, dan
- c. Kesadaran serta rasa tanggung jawab warga negara masing-masing di daerah.

Agar pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab itu dapat berjalan dengan baik, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus diatur dengan undang-undang. Daerah perlu diberi sumber-sumber pembiayaan yang cukup agar dapat mengurus rumah tangganya sendiri. Biaya rumah tangga daerah diperoleh dari sumber-sumber, sebagai berikut :

- a. Pemerintah pusat, dalam bentuk,
  - (1.) Subsidi, Sumbangan, atau Bantuan Pemerintahan Pusat.
  - (2.) Pinjaman dari luar negeri melalui pemerintah pusat dan
  - (3.) Sumber-Sumber penghasilan yang semula merupakan wewenang pemerintah pusat tetapi kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah.

- b. Sumber-sumber keuangan di daerah sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti :
- (1.) Hasil Pajak Daerah
  - (2.) Hasil Retribusi
  - (3.) Hasil Perusahaan Daerah
  - (4.) Dan lain-lain usaha daerah yang sah.



## *Bagian Ketujuh*

### PERIZINAN

#### **A. Pengertian Perizinan**

Tidaklah mudah memberikan definisi apa yang dimaksud dengan izin, hal ini disebabkan karena antara para pakar tidak terdapat persesuaian paham, masing-masing melihat dari sisi yang berlainan terdapat obyek yang didefinisikannya. Suka memberikan definisi bukan berarti tidak terdapat definisi, bahkan telah ditemukan definisi yang beragam. Sebelum menyampaikan beberapa definisi izin dan para pakar, terlebih dahulu dikemukakan beberapa istilah lain yang sedikit banyak memiliki kesejajaran dengan izin, yaitu dispensasi, kensesi, dan lisensi. Dispensasi ialah keputusan administrasi negara yang membebaskan suatu perbuatan dari kekuasaan peraturan yang menolak perbuatan tersebut.

WF. Prins mengatakan bahwa dispensasi adalah tindakan pemerintah yang menyebabkan suatu perizinan undanb ur dan menjadi tidak berlaku bagi suatu hal yang tidak istimewa (*Relaxation legis*). Menurut Ateng Syafrudin, dispensasi bertujuan untuk menebus rintangan yang sebetulnya secara normal diizinkan, jadi dispensasi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal yang khusus (*Releyatie*

*legis*). Lisensi adalah suatu izin yang memberikan hak untuk menyatakan suatu izin yang memperkenalkan seseorang untuk.

## **B. Perizinan Sebagai Kekuatan Hankam**

Ketika Indonesia Merdeka dan sistem pemerintahannya mulai tertata rapi, perizinan dalam segala bidang mulai diatur dengan rapi dan sistematis. Prosedur pengurusan berbagai perizinan ini, Setelah diberlakukan Undang-Undang Otonomi Daerah. Hal ini karena tiap daerah sudah mempunyai kewenangan sendiri untuk mengaturnya. Selain prosedurnya yang berbeda di tiap daerah, besarnya retribusi dan pajak pun juga berbeda-beda. Hal ini terkait dengan keinginan masing-masing pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatannya dari sektor pajak. Namun secara garis besar, persyaratan administratif dan prosedur pengurusan perizinan di tiap daerah hampir sama.

Untuk meningkatkan pendapatan negara, dewasa ini pemerintah mulai meningkatkan pemasukannya dari sisi pajak baik ditingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Ditingkat daerah, cara yang dilakukan dimulai dengan menertibkan beberapa kegiatan ilegal yang berpeluang tidak membayar pajak untuk pemasukan kas daerah. Imbasnya, para pelaku usaha yang menjalankan usahanya secara ilegal atau tidak berkekuatan hukum akan berantas. Selain pelaku usaha ilegal, pelaku usaha yang resmi pun juga tidak membayar pajak dapat dikenakan sanksi. Perumahan dan Villa jika dibangun tanpa izin pun juga dapat dihentikan pembangunannya, dan jika tetap membandel akan dirobohkan bangunannya.

Untuk menghadapi permasalahan ini, kita memerlukan kekuatan hukum yang dapat melindungi kita. Salah satunya adalah de-

ngan mengurus dan melengkapi dokumen perizinan yang diperlukan sehingga setiap usaha yang kita lakukan dapat berkekuatan hukum dan lebih mudah meningkatkan keuntungan usaha yang dijalankan.

### **C. Unsur-Unsur Perizinan**

Berdasarkan pemaparan pendapat pada pakar tersebut, dapat disebutkan bahwa izin adalah perbuatan pemerintah bersegi satu berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk diterapkan pada peristiwa konkret menurut prosedur dan persyaratan tertentu. Dari pengertian ini ada beberapa unsur dalam perizinan yaitu sebagai berikut :

#### **1. Instrumen Yuridis**

Dalam negara hukum modern, tugas kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rush en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan Kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang masih sampai kini dipertahankan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini dari pemerintah diberikan wewenang dalam bidang peraturan, yang dari fungsi peraturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret, yaitu dalam bentuk ketetapan. Sesuai dengan sifatnya, individual dan konkret, ketetapan ini merupakan ujung tombak dan instrumen hukum dan penyelenggaraan pemerintah. Salah satu wujud dari ketetapan ini adalah izin berdasarkan jenis-jenis ketetapan izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebe-

lumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dalam ketetapan itu, atau "*beschikkingen welke ietstoestaan wat tevoren niet geoorloofd was*" (Ketetapan yang memperkenalkan suatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan). Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret sebagai ketetapan, izin itu dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada Ketetapan pada umumnya, izin itu dibuat ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada ketetapan pada umumnya, sebagaimana yang telah disebutkan diatas.

## 2. Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu prinsip dalam negara. Hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan. Perundang-undangan yang berlaku "*Om positief recht ten kunen vasstellen en hand haven is een bevoegdheid noodzakelyk. Zonder bevoegdheid kunnen geen juridisch concrete besluiten, genomen worden.*" (Untuk dapat melaksanakan dan penegakan kekuatan hukum positif perlu wewenang . Tanpa wewenang tidak dapat keputusan yuridis yang bersifat konkret).

Perbuatan dan penerbitan ketetapan izin merupakan tindakan hukum pemerintah. Sebagai tindakan hukum, maka harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas. Oleh karena itu, dalam hal ini membuat dan menerbitkan izin haruslah berdasarkan pada wewe-

nang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tanpa adanya dasar wewenang tersebut ketetapan izin tersebut menjadi tidak sah.

Pada umumnya wewenang pemerintah untuk mengeluarkan izin itu ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut.

Akan tetapi dalam penerapannya, kewenangan pemerintah dalam bidang izin itu *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas, dalam arti kepada pemerintah diberi kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang, berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang :

- 1) Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan kepada pemohon ;
- 2) Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut ;
- 3) Konsekuensi yang timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
- 4) Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan pemberian izin.

### **3. Organ Pemerintah**

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat maupun di tingkat daerah. Dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintah dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat bera-

neka ragam administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatkannya baik ditingkat pusat maupun daerah.

Terlepas dari beragamnya organ pemerintah atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintah. Keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa daerah.

Beragam organ pemerintahan yang berwenang memberikan izin dapat menyebabkan tujuan dari kegiatan yang membutuhkan izin tertentu menjadi terhambat, bahkan tidak mencapai sasaran yang hendak dicapai. Artinya campur tangan pemerintah dalam bentuk regulasi perizinan dapat menimbulkan kejenuhan bagi para pelaku kegiatan yang membutuhkan izin. Apalagi bagi kegiatan yang menghendaki kecepatan pelayanan dan menuntut efisiensi.

Menurut Soehardjo, pada tingkat tertentu regulasi ini menimbulkan kejenuhan dan timbul gagasan yang mendorong untuk menyederhanakan pengaturan, prosedur, dan birokrasi. Keputusan-keputusan pejabat sering membutuhkan waktu lama, misalnya pengizinan memakan waktu berbulan-bulan, sementara dunia usaha perlu berjalan cepat, dan terlalu banyaknya mata rantai dalam prosedur-prizinan banyak membuang waktu dan biaya. Oleh karena itu, biasanya dalam perizinan dilakukan deregules, yang mengandung arti peniadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dianggap berlebihan. Karena peraturan perundang-undang yang berlebihan itu pada umumnya berkenaan dengan dengan campur tangan pemerintah dan negara, deregulasi itu pada dasarnya bermakna me-

ngurangi campur tangan pemerintah atau negara dalam kegiatan kemasyarakatan tertentu terutama dibidang ekonomi sehingga deregulasi itu pada ujungnya bermakna. Meskipun deregulasi dan debirokratisasi dimungkinkan dalam kegiatan pemerintahan, namun dalam suatu negara hukum tertentu saja harus ada batas-batas atau rambu-rambu yang ditentukan oleh hukum.

Secara umum dapat dikatakan bahwa deregulasi dan debirokratisasi merupakan kebijakan yang di ambil pemerintah, yang umumnya diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijaksanaan karena itu deregulasi dan debirokratisasi itu harus ada batas-batas yang terdapat dalam hukum tertulis dan tidak tertulis. Deregulasi dan debirokratisasi dalam perizinan harus memperhatikan hal-hal berikut :

- 1) Jangan sampai menghilangkan esensi dari sistem perizinan itu sendiri, terutama dalam fungsinya sebagai pengarah kegiatan tertentu.
- 2) Deregulasi hanya diterapkan pada hal-hal yang bersifat teknis administrative dan finansial.
- 3) Deregulasi dan debirokratisasi tidak menghilangkan hal-hal prinsip dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan.
- 4) Dereulasi dan debirokratisasi harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang layak (*adgemene beginselen van beoorlyk bestuur*)

#### 4. Peristiwa Konkret

Disebut bahwa izin merupakan instrumen yurudis yang berbentuk ketetapan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa kongret dan individual. Peristiwa kongkret artinya

peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa konkret itu beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masyarakat, izin pun memiliki berbagai keragaman. izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan truktur organisasi instansi yang menerbitkannya sekedar contoh, dinas pendapatan daerah menerbitkan sembilan macam jenis izin. Dinas kesewatan hewan peternakan menerbitkan 5 jenis izin. Bagian perekonomian menerbitkan 4 macam jenis izin, dsb. Berbagai kesejahteraan rakyat menerbitkan 4 macam jenis izin dsb. Berbagai jenis izin dari instansi pemberi izin dapat saja berubah seiring dengan perubahan kebijakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan izin tersebut. Meskipun demikian izin tetap ada dan diatur akan dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan.

## **5. Prosedur dan Persyaratan**

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Di samping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi perancang masyarakat adil dan makmur itu dijemlakan. Hal ini berarti lewat izin dapat diketahui bagaimana gambaran masyarakat adil dan makmur itu terwujud. Ini berarti persyaratan-persyaratan

Yang terkandung dalam izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Apabila dikatakan bahwa izin itu dapat difungsikan sebagai instrumen pengendali dan instrumen un-



tuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, sebagai mana yang diamanatkan dalam alinia ke 4 pembukaan UUD 1945, penataan dan pengaturan izin sudah semestinya harus dilakukan dengan sebaik-baiknya. Menurut Prajudi Atmosudirjo, berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat. Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan kongkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa kongkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin ini yang secara umum dapat disebut sebagai berikut :

- 1) Keinginan (mengendalikan "suren") aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin bangunan)
- 2) Izin mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- 3) Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monumen).
- 4) Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit (Izin penghuni didaerah padat penduduk).
- 5) Izin memberikan pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktifitas-aktifitas.

#### ***D. Asas Diadakannya sistem Perizinan***

Jenis penetapan-penetapan ini timbul dari strategi dan tehnik yang dipergunakan oleh pemerintah untuk menguasai atau mengendalikan berbagai keadaan, yakni *melarang* tanpa izin tertulis untuk melakukan kegiatan-kegiatan apapun yang hendak diatur atau dikendalikan oleh pemerintah.

Dengan perkataan lain, melalui sistem perizinan tersebut pihak penguasa melakukan campur tangan kedalam atau atas proses jalannya kegiatan-kegiatan masyarakat yang tertentu.

Apa yang diuraikan diatas tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh Administrasi Negara agar segala sesuatunya berlangsung dengan sehat dan bersih :

- a. Efektifitas
- b. Legitimitas
- c. Yuridikitas
- d. Legalitas
- e. Moralitas
- f. Mutu teknis, dan
- g. Efisiensi.

Benar-benar berlaku dalam pemrosesan dan penerbitan daripada penetapan-penetapan yang memberi keuntungan ini. Sebanyak-banyaknya faktor harus diperhatikan dan dipertimbangkan secara harmonis agar supaya hasilnya adalah kemakmuran, kesejahteraan, dan kebahagiaan masyarakat dan negara.

Adapun penetapan-penetapan yang memberi keuntungan adalah :

## **Dispensasi**

Dispensasi adalah suatu penetapan yang bersifat deklarator, yang menyatakan bahwa suatu undang-undang memang tidak berlaku bagi kasus sebagaimana dijalankan oleh seorang pemohon.

Warga masyarakat yang mengajukan permintaan dispensasi harus mengajukan bukti alasan-alasan nyata dan sah, bahwa dia ber-

hak untuk memperoleh dispensasi sebagaimana ditetapkan undang-undang.

Contoh-contohnya sehari-hari banyak, dan seringkali dipergunakan rumusan "dibebaskan dari kewajiban untuk... (membayar)... (melakukan)... dan sebagainya."

### ***Izin (Vergunning)***

Izin adalah suatu penetapan yang merupakan *Dispensasi dari pada suatu larangan* oleh undang-undang pada umumnya pasal undang-undang bersangkutan berbunyi:

"Dilarang tanpa izin (melakukan) dan seterusnya." selanjutnya larangan tersebut diakui dengan perincian dari syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan tersebut, disertai dengan penetapan prosedur dan juklak (petunjuk pelaksanaan) kepada pejabat-pejabat Administrasi Negara yang bersangkutan.

### ***Lisensi***

Lisensi adalah suatu perhatian khas Indonesia yang di negeri Belanda tidak ada. Istilah tersebut berasal dari istilah hukum administrasi Amerika Serikat "*Licence*" yang berarti dalam bahasa Belanda "*vergunning*".

Istilah lisensi banyak dipergunakan dalam tahun lima puluhan pada waktu perdagangan masih terikat pada devisa ketat, sehingga setiap importir memerlukan lisensi dari Kantor Pusat Urusan Impor (KPUI) yang bekerjasama dengan kantor urusan devisa, yakni LAAPLN (lembaga Alat-alat Pembayaran Luar Negeri) Untuk dapat mengimpor barang atau jasa.

Jadi, Lisensi adalah izin Untuk melakukan sesuatu yang bersifat komersil serta mendatangkan keuntungan atau laba. Setelah Rejim Devisa dihapus ,maka istilah dan pengertian lisensi tersebut makin tidak dikenal orang.

## **Konsensi**

Konsensi adalah suatu penetapan Administrasi Negara yang secara yuridis sangat kompleks oleh karena merupakan seperangkat (set) dispensasi-dispensasi, Izin-izin, Lisensi-lisensi, disertai dengan pemberian semacam "wewenang Pemerintahan" terbatas kepada konsesionaris.

Konsensi tidak mudah diberikan oleh karena mengandung banyak bahaya penyelundupan, pengerusakan Bumi dan kekayaan alam negara, dan kadang-kadang merugikan masyarakat setempat yang bersangkutan.

Konsensi diberikan atas permohonan yang terperinci prosedur beserta syarat-syaratnya kepada perusahaan perusahaan yang mengusahakan sesuatu yang cukup besar, baik dalam arti modal, tenaga kerja, maupun lahan atau wilayah usaha,misalnya : Perusahaan minyak Bumi,perusahaan perhutanan,perusahaan perikanan, dan perusahaan pertambangan pada umumnya. Pendek kata, semua perusahaan yang mengusahakan sesuatu dengan modal dasar, dan dengan luas areal atau lahan yang cukup besar, sehingga merupakan suatu usaha yang cukup rumit dari segi hukum memerlukan konsensi,tidak cukup dengan izin biasa.

Setiap perusahaan pemohon konsesi harus diteliti benar-benar bonafiditasnya, tidak hanya bonafiditas finansial saja, akan tetapi lebih-lebih bonafiditas politik, moral, dan susila. Bilamana tidak de-

mikian tidak demikian, maka negara akan menderita kerugian-kerugian besar yang sukar untuk diteliti. Oleh karena tidak mungkin bagi pemerintah untuk melakukan pengawasan secara terus menerus yang cukup efektif.

Wewenang pemerintah yang diberikan kepada suatu konsesio-naris, walaupun terbatas, dapat menimbulkan masalah-masalah politik atau sosial yang cukup rumit oleh karena perusahaan pemegang konsesi tersebut dapat memindah-mindahkan kampung, mempengaruhi pemilihan kepala kampung, membuat jaringan jalan, listrik, dan telepon, membentuk barisan keamanan, mendirikan rumah sakit, sekolah-sekolah, dan sebagainya dan sebagainya. Dan kadang-kadang mempunyai lapangan terbang sendiri.

### **Contoh-Contoh Jenis Izin yang dikeluarkan Pemerintah adalah :**

#### **Izin Mendirikan Bangunan (IMB)**

Dalam berbagai kesempatan, kita sering melihat proses pembangunan rumah tinggal, gedung-gedung perkantoran, pertokoan, atau villa. Pemilik bangunan atau pengelola pembangunan biasanya menempelkan plang atau papan yang tertuliskan deskripsi pembangunan tersebut. Salah satu isi plang itu adalah Nomor Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Plang atau papan

Pengumuman ini oleh pemilik atau pengelola bangunan sering digunakan sebagai pengumuman tentang keabsahan pembangunan gedung atau rumah tersebut. Dengan mencantumkan nomor IMB, mereka sudah dengan leluasa dapat membangun rumah atau gedungnya.

Namun, tidak semua pemilik rumah atau pengelola pembangunan gedung sadar atau mengetahui hal ini. Banyak pemilik atau pengembang gedung yang dengan sengaja atau tidak sengaja belum memiliki IMB. Hingga dapat dipastikan pembangunan yang dilakukan dapat dihentikan oleh pihak yang berwenang.

## **Dasar Hukumnya**

Pada dasarnya setiap kegiatan mendirikan, membongkar, memperbaharui, mengganti keseluruhannya atau sebagian, memperluas bangunan atau kegiatan pembangunan lainnya yang termasuk dalam kategori membangun diatur dalam Undang-Undang No.34 Tahun 2001 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 2001 tersebut, tiap daerah kemudian mengeluarkan peraturan daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan dan situasi dimasing-masing daerah. Misalnya di daerah Jakarta, Ada beberapa Peraturan Daerah No. 7 Tahun 1991 tentang bangunan di wilayah DKI Jakarta dan Surat Keputusan Gubernur No.63 Tahun 2000 Tentang Pemberlakuan Peraturan Daerah DKI Jakarta No.3 Tahun 1999 Tentang Retribusi Daerah.

Tidak semua kegiatan pembangunan itu memerlukan IMB, khususnya untuk daerah Jakarta yang diatur di dalam pasal 17 Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 7 Tahun 1991 Sebagai Berikut :

1. Semua pekerjaan pemeliharaan dan perawatan pembangunan yang bersifat biasa. Misalnya memperbaiki tiang penyangga, mengganti genting, melapisi batbata atau batako dengan semen, pemasangan kramik dan perbaikan lain yang bersifat biasa.

2. Pembuatan dan pendirian kandang untuk ternak di sekitar rumah tinggal atau bangunan-bangunan di belakang rumah yang luas isinya tidak lebih dari 12 m’.
3. Bangunan-bangunan yang dibuat di dalam tanah atau dibawah bangunan utama.

### **Sanksi Hukum**

Jika ada bangunan tanpa memiliki IMB, sebagai contoh berdasarkan Surat Keputusan Gubernur No. 1068 Tahun 1997 tentang petunjuk Pelaksanaan Penertiban Kegiatan Membangun dan Menggunakan Bangunan di DKI Jakarta dapat dikenakan tindakan penertiban berupa surat pemberitahuan dan peringatan kepada pemilik bangunan tersebut, Apabila surat tersebut tidak dihiraukan, maka pihak pemerintah daerah akan memberikan sanksi berupa bongkar paksa bagi bangunannya, dan sanksi pidana beserta sanksi administrasi bagi pemilik bangunannya.

### **Izin Pemasangan Reklame**

Di setiap jalan raya, terutama di kota besar, seperti ibukota negara, ibukota provinsi, dan ibukota kabupaten biasanya selalu ramai dengan berbagai jenis reklame. Dari spanduk, papan reklame, hingga stiker merupakan salah satu media promosi bagi si pemasang dengan tujuan dapat dilihat oleh si calon konsumen atau konsumen itu sendiri. Hal ini bertujuan agar masyarakat tahu bahwa ada produk tersebut dan kemudian ingin memakainya.

Pada beberapa kesempatan juga sering kita lihat aparat pemerintah bersama dengan petugas ketenteraman dan ketertiban (tamtib) menerbitkan beberapa reklame dan spanduk dengan cara men-

copot dan menurunkannya. Pasalnya beberapa reklame, spanduk, dan ini tidak mendapat izin dari instansi yang berwenang.

Jadi, untuk pemasangan spanduk, papan eklame, dan stiker dengan maksud untuk mempromosikan suatu produk juga ada aturan dan perizinannya.

### **Dasar Hukumnya**

Izin pemasangan reklame atau spanduk di jalanan umum, dasar hukumnya diatur oleh masing-masing daerah yang biasanya sudah dikeluarkan dalam bentuk peraturan daerah tentang pemasangan reklame, ketentuan, besaran tarif, dan sanksinya yang berbeda di tiap daerahnya. Contohnya di DKI Jakarta, dasar hukum untuk izin pemasangan reklame ini diatur melalui Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 2 Tahun 2004 tentang Pajak Reklame Juncto Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang pajak dan retribusi Daerah.

### **Sanksi Hukumnya**

Sanksi hukum pemasangan reklame dan spanduk tanpa mendapat izin dari dinas terkait atau pemerintah daerah, berbeda-beda di tiap daerah. Sanksi yang paling umum dilakukan oleh pemerintah adalah menurunkan reklame atau iklan yang dipasang. Sanksi lainnya adalah sanksi pidana kurungan dan denda yang besarnya bervariasi sesuai dengan peraturan daerah yang dikeluarkan.

### **Izin Keramaian Dan Tontonan**

Ketika musim liburan sekolah tiba, biasanya di beberapa kampung sering mengadakan kegiatan pasar malam dengan berbagai antraksinya. Misalnya pasar malam dengan hiburan "Organ tung-



gal”, antraksi ”tong setan”, bianglala, komedi putar dan sebagainya. Acara semacam ini merupakan kegiatan keramaian dan tontonan yang wajib mendapat izin dari kepolisian.

Kadang kala ketika ada acara besar, pemilik acara mengadakan hiburan untuk tamu-tamunya, misalnya “Organ Tunngal”, Musik angdut, atau wayang kulit. Bisa juga dalam suatu *event* tertentu yang diadakan acara band dengan band-band lokal atau band yang sudah terkenal. Acara semacam inilah yang sering disebut keramaian atau tontonan. Penyelenggara kegiatan semacam inilah yang seharusnya mempunyai surat izin keramaian dan tontonan.

### **Dasar Hukumnya**

Dasar hukum yang mengatur masalah perizinan kegiatan keramaian dan tontonan adalah Undang-Undang Republik Indonesia No2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian. Selain undang-undang ini juga masih banyak ketentuan yang mengatur tentang penyelenggaraan dan proses pemberian izin tontonan dan keramaian.

### **Sanksi Hukumnya**

Sanksi hukum atas penyelenggaraan tontonan dan hiburan tanpa izin adalah penghentian kegiatan tontonan dan hiburan yang dilaksanakan. Jika dalam kegiatan kemudian timbul tindakan kriminal dan anarkis akan dikenakan sanksi hukum yang berlaku sesuai dengan kitab Undang-Undang Hukum Pidana(KUHP).

## *Bagian Kedelapan*

### PEGAWAI NEGERI REPUBLIK INDONESIA

#### **A. Pengertian Pegawai Negeri**

Menurut pasal 1 (a) Undang-Undang No. B tahun 1974 Pokok-Pokok Kepegawaian, yang dimaksud dengan “pegawai negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat yang dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan gaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

#### **B. Kategori Pegawai Negeri**

Berdasarkan pasal 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tersebut diatas, maka yang termasuk kategori Pegawai Negeri adalah :

- a) Pegawai Negeri Sipil yang terdiri dari :
  - 1. Pegawai Negeri Sipil Pusat ;
  - 2. Pegawai Negeri Sipil Daerah Otonom ;

3. Pegawai Negeri Sipil lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
- b) Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.  
Berdasarkan pasal 2 (a) Undang-undang dasar no. 8 tahun 1974 itu makayang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah mereka :
  - a. yang gajinya dibebankan pada APBN dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah nondepartemen, ke-sekretariatan lembaga-lembaga negara. Instansi vertikal didaerah-daerah dan kepenitraan pengadilan;
  - b. yang bekerja pada perusahaan jawatan.
  - c. yang diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah oto-nom.
  - d. yang berdasarkan sesuatu peraturan perundang-unda-ngan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti perusahaan umum, yayasan, dan lain-lain.
  - e. Yang menyelenggarakan tugas negara lainnya, seperti hakim pasa pengadilan negeri, pengadilan tinggi dan lain-lain.

Selain dari itu perlu pula diteliti adanya kelompok-kelompok pegawai lainnya yang dalam hal-hal tertentu seperti sumber pengga-jian dan sebagainya dapat dimasukkan dalam katagori pegawai ne-geri. Maka itu adalah :

- 1) Pegawai perusahaan umum dan perusahaan negara yang belum dialihkan bentuknya
- 2) Pegawai lokal pada Perwakilan RI diluar negeri ;
- 3) Pegawai harian dan lepas ;
- 4) Pensiunan dan purnawirawan.

Disamping itu, tetap diperlukan usaha-usaha penertiban penyempurnaan berbagai aspek yang menyangkut pegawai negeri sehingga terdapat jumlah. Komposisi, mutu dan pembagian yang lebih rational berdasarkan jenis, sifat dan beban kerja yang akan dilaksanakan.

### **C. Pejabat Dan Instansi Yang Terlibat Dalam Pengurusan Pegawai Degeri Sipil Secara Menyeluruh**

1. Presiden Republik Indonesia, memegang kebijaksanaan pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara menyeluruh (TU No.8 Tahun 1974, Pasal 13).
2. Menteri Negara Penertiban dan Pendayagunaan Arataur Negara, bertanggung jawab dalam penertiban dan pendayagunaan pegawai negeri.
3. Badan Administrasi Kepegawaian Negara, bertanggung jawab menyelenggarakan administrasi kepegawaian (Penjelasan UU No. 8 Tahun 1974).
4. Lembaga Administrasi Negara, bertanggung jawab menyelenggarakan pendidikan dan latihan pejabat (pejelasan UU No.8 Tahun 1974, Keppres No.5 Tahun 1971, dan Keppres No.34 Tahun 1972, serta Inpres No.15 Tahun 1974)
5. Dinas Ketenagakerjaan Pemerintah, Direktorat jenderal pembinaan dan penggunaan Tenaga Kerja Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi bertanggung jawab melaksanakan Inpres No. 11 Tahun 1967 yang segera perlu dialihkan kepada Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

6. Direktorat Jenderal Anggaran, Departemen Keuangan bertanggung jawab dalam pengurusan anggaran belanja pegawai negeri.
7. Perusahaan Umum Tabungan Asuransi Pegawai Negeri, departemen keuangan mengurus asuransi pensiun pegawai negeri sipil.
8. Dana Asuransi Kesehatan Pegawai Negeri. Departemen Kesehatan mengurus dana bantuan restitusi pengobatan pegawai negeri sipil.
9. Pusat Koperasi Pegawai Negeri Sipil, yang bertugas sebagai penyalur bahan-bahan pokok keperluan pegawai negeri terutama beras.
10. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia. Yang berfungsi sebagai satu-satunya organisasi di luar dinas bagi pegawai negeri.

Mengingat demikian banyaknya badan-badan yang terlibat dalam pengurusan pegawai negeri dan masing-masing terletak di bawah berbagi instansi yang berlainan bidang kekuasaannya maka dirasa perlu mengadakan penelitian yang saksama bagi terciptanya suatu sistem pengurusan pegawai negeri yang lebih sederhana, terintegrasi, dan terarah.

Hal ini dapat dilakukan meleui penyederhanaan dan pengelompokan kembali badan-badan ke dalam badan yang lebih kuat dan sempurna. Untuk itu, sudah waktunya dijajaki kemungkinan penggabungan BANK dan LAN serta pembentukan satu Badan Asuransi Sosial Pegawai Negeri :

Seperti diaturkan melalui penjelasan oleh Undang-Undang No. 8 Tahun 1974, diakui belum adanya dua badan yang akan mengurus pegawai negeri yaitu :

- 1) Badan yang menyelenggarakan kesejahteraan pegawai negeri sipil secara menyeluruh ;
- 2) Badan yang menyelesaikan masalah yang berkenaan dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai kewajiban dan hak pegawai negeri sipil.

#### **D. Kewajiban Dan Hak Pegawai Negeri Sipil**

Setiap pegawai negeri dibebani kewajiban-kewajiban sebagai berikut :

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah (UU No.8 Tahun 1974 Pasal 4)
- b. Menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dilaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab. (pasal 5)
- c. Menyimpan rahasia jabatan ( Pasal 6 Ayat (1)).

Di samping mempunyai kewajiban-kewajiban seperti tersebut diatas, bagi pegawai negeri dijamin adanya hak-hak sebagai berikut :

1. Hak memperoleh gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawab (pasal 7);
2. hak atas cuti (pasal 5).
3. Hak memperoleh perawatan bagi yang ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajiban (Pasal 9 ayat (1));

4. Hak memperoleh tunjangan bagi yang menderita cacat jasmani atau rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajiban tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga (Pasal 9 (2)).
5. Hak memperoleh Uang duka bagi keluarga pegawai negeri yang tewas.
6. Hak atas Pensiun bagi yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.

#### **E. Dasar-Dasar Bagi Penyelenggara Kepegawaian**

1. Perumusan tugas pokok dan fungsi setiap organisasi.
2. Penyusunan susunan organisasi.
3. Perincian organisasi kedalam jabatann dan pekerjaan
4. Uraian syarat-syarat bagi masing-masing jabatan.
5. Penentuan kebutuhan jumlah pegawai yang rasional berdasarkan jenis, sifat dan beban kerja.
6. Penggunaan sistem penilaian dan pengawasan pegawai yang tegas dan objektif.
7. Pengembangan sistem karier dalam kenaikan pangkat dan pengangkatan bagi suatu jabatan.
8. Pendidikan dan latihan pegawai negeri yang berencana, menyeluruh dan kontinu agar mutu pegawai negeri sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas-tugasnya sebagai petugas dan abdi masyarakat.
9. Penggajian dan pengupahan didasarkan pada prestasi kerja.

## **F. Tahap-Tahap Pokok Penyelenggaraan Kepegawaian**

1. Inventarisasi jabatan, pekerjaan, dan kemampuan pegawai.
2. Penentuan kebutuhan kuantitas dan kualitas pegawai atas dasar jenis, sifat, dan beban kerja.
3. Penerimaan dan penugasan pada jabatan-jabatan yang sesuai dengan pangkat, gaji, dan fasilitas kerja yang sesuai pula.
4. Pemberian bimbingan, pendidikan, dan latihan untuk meningkatkan daya kerja, daya guna, kenaikan tingkat dan pangkat maupun untuk penempatan.
5. Pengutusan gaji dan jaminan-jaminan sosial.
6. Penilaian prestasi dan masa kerja pegawai.
7. Tata usaha kepegawaian.
8. Pengawasan pelaksanaan peraturan-peraturan kepegawaian.

## **G. Peraturan Perundang-Undangan Dan Ketentuan-Ketentuan Lain**

1. Setelah keluarnya Undang-Undang No8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, maka semua peraturan Pemandangan yang ada di bidang kepegawaian yang tidak bertentangan dengan undang-undang ini tetap berlaku selam belum diadakan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini.
2. Pada saat berlakunya Undang-Undang No.8 tahun 1974, maka dinyatakan tidak berlaku lagi :
  - 1) Undang-Undang No.21 Tahun 1952;
  - 2) Undang-Undang No. 28 Tahun 1957;
  - 3) Undang-Undang No. 17 Tahun 1961
  - 4) Undang-Undang No. 18 Tahun 19.



## *Bagian Kesembilan*

# KEUANGAN NEGARA

### **A. Pengertian Anggaran Negara**

Pengertian anggaran negara dapat dilakukan berdasarkan tiga sudut pendekatan, yaitu :

1. Sudut administratif, yang ditinjau dari sudut penata usahaan penerimaan dan pengeluaran negara dengan memperhatikan keseimbangan yang logis antara keduanya.
2. Sudut konstitusi, yaitu hak turut menentukan anggaran negara dari perwakilan rakyat (*Volkstegenwoordiging*) yang pada umumnya dicantumkan dalam konstitusi suatu negara. Hal ini dipandang sebagai kosekuensi dari Tiori Trias Politika Montesquieu meskipun tiori tersebut praktis tidak dianut secara murni lagi.
3. Sudut-undang/peraturan pelaksanaan, yaitu keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara priodik, yang memberikan kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan pengeluaran mengenai priode tertentu dan manunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk mernutup pengeluaran tersebut. Ditinjau dari sudut Hukum Tata Negara, APBN menitikberatkan pada aspek otoritas.

Istilah anggaran sendiri sebenarnya secara etiologis berasal dari bahasa latin *budga* atau *budge* (*bahasa inggris*) dan *etat de roi, bougettel-bonge* (*prancis*). Dalam bahasa belanda disebut *bogroting* (*groten*), yang dapat diberikan arti memperkirakan.

Unsur-Unsur anggaran negara meliputi :

1. kebijaksanaan pemerintah yang tercermin dalam angka-angka,
2. rencana pemasukan untuk membiayai pengeluaran.
3. membuat data pelaksanaan anggaran 1 (satu) tahun yang lalu.
4. menunjukkan sektor yang diprioritaskan,
5. menunjukkan maju/mundurnya pencapaian sasaran, dan
6. merupakan petunjuk bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaannya selama satu tahun mendatang.

## **B. Ruang Lingkup Keuangan Negara**

Menurut Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara meliputi :

1. Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman.
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintah negara dan membayar tagihan pihak ketiga.
3. Penerimaan negara
4. Pengeluaran negara
5. Penerimaan daerah
6. Pengeluaran daerah

7. Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/Daerah.
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan atau kepentingan umum.
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Kesembilan kelompok pengertian kekayaan negara tersebut menyebabkan pengertian kekayaan negara yang harus diperiksa oleh BPK berkembang menjadi sangat luas, termasuk juga kekayaan pihak lain yang diperoleh oleh pihak yang bersangkutan dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah. Bahkan, kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemenuhan dan/atau kepentingan umum dikategorikan sebagai kekayaan pemerintah yang harus diperiksa BPK (Assiddiqie ; 2004:157)

### **C. Siklus Anggaran Negara (*Budget Cyclus*)**

Siklus Anggaran adalah masa atau jangka waktu mulai anggaran negara disusun sampai dengan saat perhitungan anggaran disahkan dengan undang-undang. Istilah *cycle* berasal dari bahasa latin *cyclas*, yang maknanya *Circlworming*. Mempunyai sifat melingkar. *Budget cyclus* adalah masa proses anggaran negara dimulai sampai dengan saat anggaran negara dipertanggung jawabkan.

Tahap-Tahap *Budget cyclus* RI sebagai berikut :

1. Penyusunan anggaran oleh pemerintah.

2. Pengolahan anggaran di DPR yang terakhir dengan pengesahan anggaran dengan UU.
3. Pelaksanaan anggaran oleh pemerintah.
4. Pengawasan-Pengawasan atas pelaksanaan anggaran ;
5. Pengesahan perhitungan anggaran dengan UU.

Sehubungan dengan pengaturan secara konstitusional terhadap anggaran, pasal 23 UUD 1945 menyatakan.

- a. APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan UU dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- b. RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- c. Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang disusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.

Pasal 23, UUD 1945 itu mengandung tiga asas yang saling berkaitan secara erat, yaitu :

1. Asas berkala (*priodiciteit beginsel*) yaitu anggaran negara tersebut dianggarkan untuk jangka waktu tertentu.
2. Asas terbuka (*openbaar baganset*), yaitu perosedur pembahasan anggaran negara oleh DPR dan Pemerintah dilakukan secara terbuka baik melalui sidang Terbatas pemerintah dengan komisi APBN, maupun dalam sidang pleno (mencerminkan pula asas demokrasi)
3. Asas kedaulatan (*Souverreiniteit begimel*), yaitu unsur kedaulatan rakyat melalui Perwakilannya yang merupakan syarat

mutlak terciptanya rencana anggaran negara tahunan (*Jaarl yke machting*).

Dalam pelaksanaan fungsi pemerintah yang didanai oleh anggaran, ada kemungkinan yang terjadi justru kegagalan dalam melaksanakan fungsi tersebut. Joseph Stiglist, Reksohadiprojo (2001:44) menguraikan bahwa kegagalan pemerintah (*Government : failure*) bisa disebabkan oleh :

- 1) Pemerintah tidak dapat mengantisipasi akibat kebijaksanaan yang diambilnya. Sering kebijaksanaan yang diambil menimbulkan reaksi masyarakat karena tidak sesuai dengan harapannya. Misalnya, pemerintah memberikan subsidi pada BBM, tetapi masyarakat luas dapat menikmati BBM, namun ternyata yang manfaatnya adalah yang kaya.
- 2) Pemerintah terbatas didalam mengendalikan akibat kebijaksanaan. Misalnya saja, pemerintah mengendalikan harga sewa rumah yang dimaksudkan agar yang miskin dapat menyewa rumah secara murah. Ternyata pengembang mengalihkan investasinya kepada proyek lain.
- 3) Pemerintah dalam membuat kebijaksanaan sering tidak memiliki kemampuan untuk meaksanakannya karena tak mampu membuat birokrasi yang efektif.
- 4) Pemerintah pada hakikatnya memberikan pelayanan pada kelompok tertentu atau kepentingan tertentu (*Vested interest*) yang mungkin memiliki kepentingan sendiri (*Self Interest*) serta sering bertentangan kepentingan (*Conflict of interest*).

Hal itulah yang menjadikan alasan agar dalam penyusunan anggaran harus bersifat partisipatif, melibatkan sebanyak-banyaknya elemen masyarakat dan sektor/dinas/lembaga pemerintah.

Salah satu egi positif perkembangan hukum dalam era reformasi dewasa ini adalah langkah progresif yang diwujudkan dalam penataan perangkat hukum yang melandasi kebijakan keuangan negara adalah diundangkannya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN) pada tanggal 5 april 2003. ekstensi UUKN mencabut keberlakuan beberapa Undang-Undang sebelum sepanjang telah diatur dalam UUKN, yaitu *indesche Comptabiliteitswet (IC/V)* stbl. 1925 No. 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan UU. No 9 tahun 1968 (tentang perbendaharaan Negara (UUKN), *indesche Bedrwnswet, BUU*). Stb. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 no.445 dan *Reglement voor bet administmtief Beheer (RAB)*. Stbl. 1933 No.318. ditinjau dari sudut legislasi, kehadiran UUKN merupakan prestasi Monumental karena pasca kemerdekaan pernah ada produk hukum keuangan negara yang memang merupakan produk dari lembaga legeslatif kita, yang sungguh-sungguh mencerminkan kedaulatan negara. UUKN yang pernah ada sebagai landasan hukum negara kita sebelumnya tidak lain merupakan Metamorfosa dari ICUU sebagai warisan kolonial, yang jauh dari semangat kemerdekaan RI sebagai bangsa yang berdaulat. UUKN merupakan pelaksanaan dari pasal 23C, Bab VIII, UUD 1945, yang secara substantif cukup banyak mengundang perubahan paradigma dalam pengelolaan keuangan negara.

Ditinjau dari defenisi yang diberikan oleh UUKN mengenai keuangan negara, tampaknya dianut defesensi yang luas, yaitu semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan kewajiban tersebut. Hal ini tentunya dapat menjadi landasan untuk me-

ngamankan uang-uang negara yang diperoleh dari pungutan-pungutan masyarakat, baik dari pajak, maupun bukan pajak, yang diatur dengan UU no. 20 Tahun 1997 tentang penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Bahkan juga dapat menjadi landasan untuk mengamankan uang-uang “milik negara” yang konon dilingkungan departemen masih cukup banyak yang disimpan dalam rekening-rekening atas nama pejabat-pejabat departemen tertentu yang juga bersumber dari pungutan rakyat, yang pernah mejadi wacana publik beberapa waktu lalu. Suatu hal yang patut digaris bawahi dalam UUKN adalah adanya perubahan tahun anggaran, yaitu yan semula dalam pasal 7 ayat (2). UUKN tahun dinas anggaran”

Berlaku dari tanggal 1 april sampai dengan tanggal 31 maret tahun berikutnya, berdasarkan pasal 4 UUKN tahun anggaran diubah menjadi tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Di sini terdapat perbedaan penggunaan istilah, yaitu pada UUPM digunakan istilah “tahun dinas” (*diensjjaar*) dan pada UUKN digunakan istilah “tahun anggaran” (*begrootingsjaar*). Perubahan istilah tersebut menghilangkan dualisme yang terdapat pada UUKN karena istilah “tahun anggaran” menunjuk pada jangka waktu tepat dua belas bulan yakni dari tanggal 1 April sampai dengan tanggal 31 Maret tahun berikutnya, sedangkan tahun dinas berjalan lebih dari satu tahun sebagaimana diatur dalam pasal 11, ICW 1925 yang sudah dicabut oleh UU No.12 tahun 1955 yang menyatakan bahwa tahun anggaran tetap terbuka sampai 1 April tahun berikutnya. Dengan demikian,UUKN telah melakukan pilihan yang benar dengan menggunakan istilah “tahun anggaran” sekaligus menghilangkan kerancuan makna istilah ”tahun dinas” (*dientsjaar*) dan ”tahun anggaran” (*begrootingsjaar*).

Ditinjau dari segi prinsip penyusunan anggaran UUKN juga dinilai memberikan landasan hukum bagi kebijakan penyusunan keuangan Negara yang lebih realistis dan transparan. Hal itu dapat dilihat dari pasal 12 UUKN yang memberikan landasan bagi penyusunan "anggaran surplus dan defisit" yang mengubah prinsip penyusunan "anggaran berimbang" yang dinilai oleh banyak pihak sebagai kurang transparan dan tidak realistis. Dalam hal diperkirakan terjadi defisit anggaran, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutupi defisit tersebut dalam UTT tentang APRN. Hal ini mencerminkan prinsip keterbukaan dalam penyusunan anggaran sekaligus menstimulasi akuntabilitas publik dari pemerintah untuk menyusun program-program pembanguana dalam APBN secara cermat untuk menghindari terjadinya defisit anggaran atau menggunakan istilah dari pasal 12, ayat (1), UUKN "sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara".

UUKN juga memberikan kerangka hukum dalam hal mekanisme kebijakan penyusunan anggaran, yaitu dengan adanya keharusan pemerintah pusat untuk menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro yang selanjutnya dibahas bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai dasar untuk membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran, yang merupakan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam menyusun usulan anggaran. Hal tersebut sebenarnya untuk mendorong peran Bappenas yang memiliki Deputy Bidang Ekonomi Makro dalam perumusan kebijakan dan penyusunan rencana pembangunan nasional di bidang ekonomi makro sebagaimana telah diatur dalam Susunan Organisasi dan Tugas Lembaga Pemerintah Non



departemen. Hanya saja UUKN dalam penggunaan istilah "kerangka ekonomi makro" mengandaikan bahwa istilah tersebut, yang dari sudut ekonomi memiliki berbagai pilihan variabel, telah jelas dipahami secara hukum, tentunya hal ini dapat mengundang perdebatan lebih lanjut dari segi hukum karena istilah "kerangka ekonomi makro" tidak terdapat definisi stipulatif maupun penjelasannya dalam UUKN. Terlebih Pasal 27, ayat (3), UUKN menyebutkan indikator "perkembangan ekonomi makro" sebagai salah satu landasan yuridis untuk meleakukakan penyesuaian APBN. Hal ini memerlukan adanya pengaturan lebih lanjut dalam Perpres mengenai pelaksanaan APBN untuk memperjelas penggunaan istilah tersebut, yang dalam ilmu ekonomi saja banyak alternatif analisisnya. Perlunya pengaturan lebih lanjut mengenai penggunaan istilah "kerangka ekonomi makro" ini, diperlukan untuk menyesuaikan dengan konsep yuridis yang memerlukan indikator secara jelas yang dapat menjadi tolak ukur untuk pelaksanaan aturan tersebut. Hal ini akan menjadi dasar penilaian bagi urgensi dan validitas kebijakan penyesuaian anggaran oleh Pemerintah, yang terkait dengan pertanggung jawaban dari segi hukum pelaksanaan APBN.

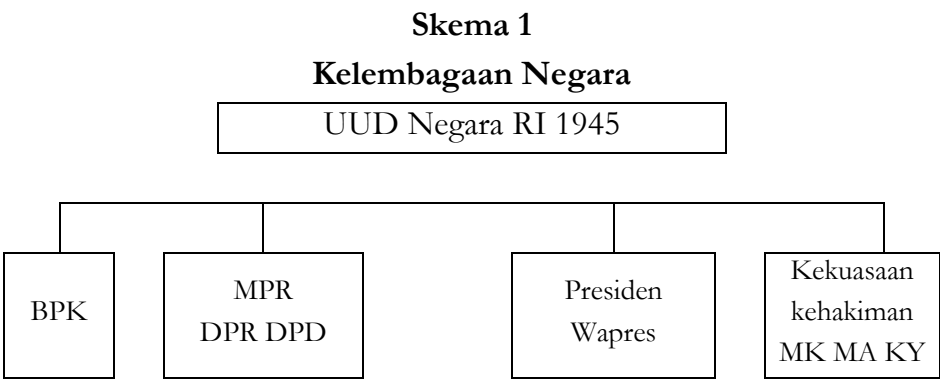
Menarik pula untuk dicermati UUKN dalam Penjelasan Umum Angka 4 memperkenalkan konsep asas-asas umum pengelolaan keuangan Negara (AAUPKN) yaitu meliputi akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. AAUPKN tersebut sebenarnya merupakan penjelasan atas prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang telah diatur dalam batang tubuh UUKN. Na-

mun, dari sisi yuridis akan lebih memilik kekuatan normatif apabila pengaturan AAUPKN. Ditempatkan.

Dalam bagian UU batang tubuh UUKN, agar lebih jelas untuk merumuskan indikator-indikator penilaian enerapannya secara yuridis dikaitkan dengan sanksi-sanksi terhadap penyimpangan pelaksanaan pengelolaan keuangan negara.

**D. BPK dan Kinerjanya**

Amandemen UUD 1945 menghasilkan penataan ulang sistem pemerintahan negara RI. Hal tersebut sangat berpengaruh terhadap kewenangan rezim hukum keuangan negara sehubungan dengan perubahan format kelembagaan dan hubungan kewenangan dalam sistem organisasi pemerintahan. Terdapat keinginan yang kuat untuk mengatur sistem pertanggung jawaban secara lebih jelas mengenai keuangan negara. Hal itumenyangkut penataan ditingkat lembaga tinggi negara dan menempatkan posisi BPK sebagai lembaga tinggi negara dengan kewenangan *Fiscal Controlling* yang berkedudukannya sejajar dengan lembaga negara lain. Berikut skema kelembagaan tinggi negara berdasarkan amandemen UUD 1945 .



Perubahan format kelembagaan tinggi negara itu dipengaruhi oleh pengaturan secara konstitusional terhadap lembaga-lembaga tinggi negara RI.

Berikut ini pasal-pasal dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan pengaturan secara konstitusional terhadap keuangan negara.

Pasal 23, UUD 1945

1. APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan UU dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
2. RUU APBN diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
3. Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.

#### **Pasal 23 A**

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 23 B**

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

#### **Pasal 23 C**

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.

### **Pasal 23 D**

Negara memiliki suatu Bank Sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

### **Pasal 23 E**

1. Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri.
2. hasil pemeriksaan keuangan Negara diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.
3. Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

### **Pasal 23 F**

1. Anggota BPK dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden.
2. Pimpinan BPK dipilih dari dan oleh Anggota.

### **Pasal 23 G**

1. BPK berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
2. Ketentuan lebih lanjut mengenai BPK diatur dengan UU.

UU keuangan negara juga telah mengatur secara jelas hubungan kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara. Presiden selaku *chief of executive* berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Kekuasaan tersebut dibantu oleh :

1. Menteri Keuangan *chief financial Officer* (CHO)

2. Menteri/pimpinan lembaga *chief operational officer*(COO), dan
3. Bank sentral: menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, menjaga, dan mengatut kelancaran sistem pembayaran.

Menteri Keuangan dalam menjalankan kewenanganya didukung oleh Departemen Keuangan yang menyelenggarakan fungsi, antara lain sebagai berikut :

- a. Pelancaran pelaksanaan serta pembinaan di bidang keuangan negara dan kekayaan negara.
- b. Pembinaan dan pelaksanaan di bidang penerimaan negara yang berasal dan pihak, bukan pajak, pungutan ekspor, dan minyak serta pembinaan dan pelaksanaan di bidang kepa-bean,
- c. Pelaksanaan di bidang hubungan perpajaka internasional.
- d. Pembinaan dan pelaksanaan pengellaanpenerusan pinjaman, investasi pemerintah, dan penerusan dana luar negeri, serta pengurusan piutang negara macet dan lelang.

Sehubungan dengan kedudukan dan fungsi BPK, di katakan oleh Asshiddiqie (2004-23-24) bahwa dalam LTUD 1945 yang sah, kedudukan BPK diumumkan secara sangat sumir dalam pasal 23, ayat (5) padahal, ketentuan mengenai Dewan Pertimbangan Agung diatur tersendiri dalam bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung. Oleh karena itu, bersama dengan penghapusan lembaga DPA dari ketentuan UUD 1945, ketentuan baru mengenai Badan Pemeriksa Keuangan ini ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Isinya juga dilengkapi

sehingga menjadi tiga pasal dan tujuh ayat, yaitu pasal 23E (tiga ayat), pasal 123 F (dua ayat).

Di samping itu, mitra kerja BPK yang semula hanya DPR di tingkat pusat dikembangkan juga ke daerah-daerah sehingga laporan hasil pemeriksaan BPK tidak saja harus disampaikan kepada DPR, tetapi juga kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat Provinsi, maupun di tingkat Kabupaten/Kota. Mengapa demikian ? Karena objek Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan itu tidak hanya terbatas pada pelaksanaan atau realisasi anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN, tetapi juga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Selain itu, juga terdapat perkembangan baru yang menyangkut kedudukan dan fungsi BPK. Sebelumnya, organisasi BPK hanya memiliki kantor perwakilan di beberapa provinsi saja karena kedudukan kelembagaanya memang any terkait dengan fungsi pengawasan oleh DPR RI terhadap kinerja pemerintahan di tingkat pusat saja. BPK tidak mempunyai hubungan dengan DPRD, dan pengertian keuangan negara yang menjadi objek pemeriksaan hanya terbatas pada pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) saja. Kerena pelaksanaan APBN itu terdapat juga di daerah-daerah maka diperlukan ada kantor Perwakilan BPK di daerah-daerah tertentu. Oleh karena itu, dibandingkan dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang dibentuk pemerintah Orde Baru, struktur organisasi BPK jauh lebih kecil. BPKP mempunyai struktur organisasi yang menjangkau keseluruhan daerah Provinsi dan kabupaten kota di seluruh Indonesia. BPKP itu disatu segi merupakan lembaga internal auditor atas kegiatan pemerintahan dan pembangunan, tetapi terhadap instansi pemerinta-

han yang diperiksa, sekaligus merupakan lembaga eksternal auditor. Untuk menghadapi dualisme pemeriksaan oleh BPK dan BPKP itulah maka pasal 23 E, ayat (1) menegaskan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, diadakan satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri. Disini tegas dikatakan hanya satu badan yang bebas dan mandiri. Oleh karena itu, BPKP dengan sendirinya harus dilikuidasi dan fungsinya digantikan oleh BPK yang menurut ketentuan pasal 23 G ayat (1) berkedudukan di ibukota negara dan perwakilan di setiap provinsi (asshidiqie, 2004.154.155) dari segi jangkauan fungsi pemeriksaan-nya, tugas BPK sekarang menjadi makin luas. Ada tiga perluasan yang dapat dicatat disini, *Pertama*, perluasan dari pemeriksaan atas pelaksanaan APBN dan APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam arti luas. *Kedua*, Putusan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja dilaporkan kepada DPR di tingkat Pusat tetapi juga kepada DPD dan DPRD Provinsi serta DPRD kabupaten/kota sesuai dengan tingkatan kewenangannya. *Ketiga*, Perluasan juga terjadi terhadap lembaga atau badan-badan hukum yang menjadi objek pemeriksaan oleh BPK, yaitu dari sebelumnya hanya terbatas pada lembaga negara dan atau pemerintahan yang merupakan subjek hukum tata negara dan/atau subyek hukum administrasi negara meluas sehingga mencakup pada subyek hukum perdata seperti BUMN, atau perusahaan swasta yang didalamnya terdapat kekayaannya. Menurut ketentuan undang-undang tentang keuangan negara yang berusaha yang menjabarkan lebih lanjut ketentuan UUD 1945 tentang badan pemeriksa kuangan ini, badan ini juga dapat memeriksa keuangan negara yang terdapat dalam saham

perusahaan daerah.(BUMD) ataupun BUMN meskipun organ terakhir ini mutlak sebagai organ perdata.

Sebenarnya, ketiga perluasan tersebut dapat dikatakan sebagai penyimpangan, karena ketiganya bertentangan dengan pengertian asli UUD 1945 mengenai soal ini. Akan tetapi, ketentuan baru dalam pasal 23E, pasal 23F, dan pasal 23G UUD 1945 telah menentukannya secara baru,maka mau tidak mau harus dicatat sebagai perkembangan baru dalam sistem hukum administrasi keuangan negara di masa mendatang (Asshiddiqie,2004.155-156).

Sehubungan desentralisasi pemerintahan, dilakukan pengaturan mengenai relasi kewenangan dalam desentralisasi fiskal. Prinsip dalam desentralisasi fiskal, Gubernur, Bupati/Walikota diberikan kewenangan atributif selaku pengelola keuangan daerah gubernur/Bupati Walikota bertanggung jawab atas pengelolaan APBD yang bersumber dari :

- a. Pendapatan asli daerah, yaitu
  1. hasil pajak daerah,
  2. hasil retribusi daerah,
  3. hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
  4. lain-lain pendapatan daerah yang sah.
- b. dana perimbangan ;
- c. pinjaman daerah ;
- d. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, sumber pendapatan daerah terdiri dari atas :

- a. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu :



1. hasil pajak daerah
  2. hasil retribusi daerah
  3. hasil pengolahan kekayaan daerah yang dipisahkan
  4. lain-lain PAD yang sah.
- b. dana perimbangan (dana bagi hasil, DAU dan DAK);
- c. lain-lain pendapatan yang sah.

Desentralisasi pemerintahan harus berjalan terus sampai pada pemberian wewenang yang lebih besar pada pemerintahan desa. Pada level desa, kepala desa bertanggung jawab mengelola anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang bersumber dari :

- a. Pendapatan desa, yang meliputi
  1. hasil usaha desa,
  2. hasil kekayaan desa,
  3. hasil swadaya dan partisipasi,
  4. hasil gotong royong,
  5. lain-lain pendapatan ash desa yang sah ;
- b. bantuan pemerintah kabupaten yang meliputi
  1. bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah, dan
  2. bagian dari perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah kabupaten.
- c. bantuan dan pemerintah pusat dan provinsi;
- d. sumbangan dari pihak ketiga;
- e. pinjaman desa.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, sumber pendapatan desa terdiri atas :

- a. pendapatan asli desa;
- b. bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota

- c. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota;
- d. bantuan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.
- e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Desentralisasi fiskal yang masih membuka multiprestasi mengenai kewenangan di bidang fiskal dapat menyebabkan terjadinya konflik kewenangan yang berkaitan dengan fiskal. Perlu dicegah adanya *Vertikal/horizontals double taxation* antara level pemerintahan dengan perlindungan pada kewenangan dan otonomi dengan menggunakan instrumen pasal 23 A UUD 1945.

## **Hukum Pengelolaan Keuangan Negara**

Pengelolaan keuangan negara didasarkan atas legal framework di pusat dan daerah. Dipusat landasan hukum pengelolaan keuangan negara, antara lain meliputi :

1. UUD Negara RI 1945
2. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. UUD No. 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan Negara.
4. UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara.
5. UU. No. 25 Tahun 2004 tentan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
6. Propernas,
7. UU APBN
8. PP No. 20 Tahun 2004 Tentang Rencana Kerja Pemerintah,
9. PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

10. Perpres Pelaksanaan APBN, dan
11. Perpres Rencana Pembangunan Tahunan.

Pemerintahan yang didesentralisasi (*decentralized government*) juga mengharuskan adanya legal framework keuangan daerah yang menjabarkan kewenangan-kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal itu disebabkan terdapat korelasi yang erat antara keuangan negara dan keuangan daerah.

Penjelasan umum angka 6 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota, selaku Kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam pemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi terhadap pengaturan pengelolaan keuangan daerah yang bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah.

Dengan demikian, pengaturan pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintah daerah, yaitu dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah dengan demikian dasar hukum pengelola keuangan daerah antara lain :

1. UU Pemerintah Daerah,
2. UU Pertimbangan Keuangan antara pemerintah pusat dan daerah,
3. Perda APBD.

## Pengaruh Hukum Keuangan Negara

UU No. 1 Tahun 2004 menegaskan lebih lanjut bahwa kementerian keuangan berwenang dan bertanggung jawab untuk mengelola aset dan kewajiban negara secara nasional. Sementara kementerian Negara/Lembaga berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Guna meningkatkan akuntabilitas dan terselenggaranya mekanisme saling uji (*checks and balances*) dalam proses pelaksanaan anggaran dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif (kementerian negara/lembaga) dan pemegang kewenangan kebendaharaan (kementerian keuangan).

Namun, fungsi Menteri Keuangan tidak hanya sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri keuangan diberi kewenangan selaku pengelola keuangan seutuhnya yaitu sebagai kasir pengawas keuangan, dan manager keuangan. Hal itu yang menjadi salah satu argumentasi pemisahan pengaturan mengenai aspek keuangan negara melalui UU No. 17 Tahun 2003 dan aspek perbendaharaan negara melalui UU No. 1 Tahun 2004, suatu yang sebelumnya tidak secara tegas dipisahkan oleh undang-undang perbendaharaan Indonesia (UPI) yang merupakan Metamorfosis dari *Indonesische comptabiliteits UU et (ICUU)*. Dalam rangka akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara, aspek pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara selanjutnya diatur secara tersendiri melalui LPU No. 15 Tahun 2004 Tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Pengelolaan keuangan negara yang dilandasi oleh kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*) dan berbasis analisis kinerja (*Performance budgeting*). Hal tersebut mengharuskan adanya perencanaan anggaran atas dasar *desain policy* dan asumsi anggaran secara cermat dan *measurable*. Sebelum penyusunan usulan anggaran oleh setiap Kementerian negara/ lembaga, pemerintah pusat harus membahas bersama DPR pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro sebagai landasan dari kebijakan umum dan prioritas anggaran. Disini sekaligus terpenuhi prinsip Perwakilan Rakyat melalui DPR dengan adanya kewenangan DPR untuk menyetujui, memberikan masukan, merevisi, atau malah menolak rencana kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro yang diusulkan oleh pemerintah.

Melalui analisis kinerja, relokasi antara *input dan outcome* program atau kegiatan yang dilaksanakan oleh setiap kementerian/ lembaga dapat dianalisis secara cermat dengan validitas dan reabilitas yang tinggi. Hal itu akan berpengaruh terhadap peningkatan kualitas dan akuntabilitas kinerja setiap institusi pemerintah dalam menjalankan program dan kegiatan. Dengan cara ini, inefisiensi anggaran dan inefektifitas program/kegiatan dapat direduksi sejauh mungkin atau malah dieliminasi.

Pengaruh lain adalah perubahan model anggaran *line-item* menjadi *account*. Perubahan ini akan mampu menunjukkan secara transparan surplus/defisit anggaran. Terjadinya defisit anggaran yang terukur akan mampu mendorong pemerintah untuk secara kreatif dan inovatif mencari alternatif sumber-sumber pembiayaan defisit. Manakala terdapat surplus anggaran, ditegaskan dalam penjelasan Pasal 17, ayat (4) UU No.17 Tahun 2003, bahwa Penggunaan

surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip pertanggung jawaban antara generasi, dengan mengutamakan penggunaannya untuk pengurangan utang, pembentukan cadangan, dan peningkatan jaminan sosial. Hal itu didasarkan atas strategi kebijakan fiskal yang berkelanjutan (*fiscal sustainability*) guna kesinambungan kehidupan bangsa pada masa mendatang.

## *Bagian Kesepuluh*

# ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

### **A. Pengertian Administrasi Pembangunan**

Administrasi pembangunan mencakup dua pengertian, yaitu (1) Administrasi dan (2) Pembangunan. Telah umum diketahui bahwa yang dimaksud dengan *Administrasi* ialah keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. *Pembangunan* biasa didefinisikan sebagai “Rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*Nation-Building*).”

Apabila definisi sederhana diatas disimak secara cermat, akan muncul kepermukaan paling sedikit tujuh ide pokok.

*Pertama* : Pembangunan merupakan suatu proses. Berarti pembangunan merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahap-tahap yang disatu pihak bersifat independen akan tetapi dipihak lain merupakan bagian dari suatu yang bersifat tanpa akhir (*never ending*). Banyak cara yang dapat digunakan untuk menentukan pentahapan tersebut, seperti berda-

sarkan jangka waktu, biaya, atau hasil tertentu yang diharapkan akan diperoleh.

*Kedua* : pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai suatu untuk dilaksanakan. Dengan perkataan lain, jika dalam rangka kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara terdapat kegiatan yang kelihatannya seperti pembangunan, akan tetapi tidak ditetapkan secara sadar dan hanya terjadi secara sporadis atau insidentalkegiatan tersebut tidak dapat dikatagorikan sebagai pembangunan.

*Ketiga* : Pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka panjang, jangka sedang, dan jngka pendek. Dan seperti dimaklumi merencanakan berarti mengambil keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dilakukan pada jangka waktu tertentu di masa depan.

*Keempat* : Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan. Pertumbuhan dimaksudkan sebagai peningkatan kemampuan suatu negara bangsa untuk berkembang dan tidak sekedar mampu mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan dan eksentensinya. Perubahan mengandung makna bahwa suatu negara bangsa harus barsikap antisipatif dan proaktif dalam menghadapi tuntutan situasi yang berbeda dari satu jangka waktu ke jangka waktu yang lain, terlepas apakah situasi yang berbedaitu dapat diprediksi sebelumnya atau tidak. Dengan perkataan lain suatu negara bangsa yang sedang membangun tidak akan puas jika hanya mampu mempertahankan status *quo* yang ada.

*Kelima* : Pembangunan mengarah kepada modernitas. Modernitas disini diartikan antara lain sebgai cara hidup yang baru dan lebih baik dari pada sebelumnya, cara berfikir yang rasional dan sis-



tem budaya yang kuat tetapi fleksibel. Walaupun demikian perlu diingatkan bahwa konsep modernitas tidak identik dengan "cara hidup gaya barat". Setiap negara bangsa yang modern harus tetap mempertahankan jati dirinya yang bersumber dari nilai-nilai yang dipandang luhur oleh negara bangsa yang bersangkutan. Bahwa ada aspek-aspek nilai tersebut yang memerlukan penyesuaian karena tuntutan zaman, itu pun harus diakui dan dijadikan masukan dalam merumuskan strategi pembangunan yang akan ditempuh.

*Keenam* : Modernitas yang ingin dicapai melalui berbagai kegiatan pembangunan *per definisi* bersifat multidimensional. Artinya, modernitas tersebut mencakup seluruh segi kehidupan berbangsa dan bernegara, yang dapat mengejawanta di bidang politik, ekonomi, sosial budaya serta pertahanan dan keamanan.

*Ketujuh* : semua hal yang telah disinggung diatas ditujukan kepada usaha pembinaan bangsa sehingga negara bangsa yang bersangkutan semakin kukuh pondasinya dan semakin mantap keberadaannya sehingga menjadi negara bangsa yang sejajar dengan bangsa-bangsa lain didunia karena mampu menciptakan situasi yang membuatnya berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah dengan negara bangsa lain.

Dari pembahasan diatas kita sampai pada batasan pengertian atau definisi kerja dari administrasi pembangunan, yaitu : "seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk berkumpul, berkembang, dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan negara bangsa yang bersangkutan dalam arangka pencapaian tujuan akhir".

Difinisi tersebut secara infrisip menunjukkan bahwa upaya dan kegiatan pembangunan merupakan "upaya nasional". Artinya,

menyelenggarakan kegiatan pembangunan bukan hanya tugas dan tanggung jawab pemerintah dengan segala aparat dan jajaranya, meskipun harus diakui bahwa peranan pemerintah cukup dominan. Para politis dengan kekuatan sosial politik harus turut berperan. Dunia usaha memainkan peranan yang besar terutama dibidang ekonomi. Para teoritisi dan cendikiawan ditantang untuk memberikan sumbangsihnya, khususnya dalam penguasaan dan kemampuan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Para pembentuk opini (*opinion leaders*) turut berperan dalam memberdayakan masyarakat, antara lain melalui peningkatan kemampuan melaksanakan pengawasan sosial. Bahkan " rakyat jelata" pun harus ikut dilibatkan singkatnya pembangunan merupakan "urusan' semua pihak dalam suatu masyarakat bangsa. Dalam penyelenggaraan kegiatan pembangunan, tidak ada wagra masyarakat bangsa yang hanya berperan sebagai "penonton" semua harus berperan sebagai "pemain".

Dengan keterlibatan yang semakin meningkat itu maka para ahli semakin menyadari tentang tiga hal penting. Pertama : Bahwa teori ilmu administrasi negara yang selama ini mereka kuasai dan kembangkan tidak begitu saja dapat dialihkan kenegara-negara yang sedang membangun, banyak faktor yang menjadi penyebabnya seperti latar belakang sejarah, sistem politik, sistem hukum, dan perundang-undangan, budaya, konfigurasi penduduk geografis, tingkat pendidikan, tahap prekonomian negara bangsa. Oleh karena itu sistem administrasi negara yang perlu diciptakan, dikembangkan, dan dipelihara haruslah yang sesuai dengan kebutuhan khas dari negara yang bersangkutan. Kedua : agar bantuan yang diberikan dalam bidang administrasi mencapai sasaranya, para pakar tersebut merasa perlu untuk menciptakan suatu disiplin ilmiah baru yang dapat dite-

rapkan dalam penyelenggaraan seluruh kegiatan pembangunan dengan segala seginya. Pentingnya disiplin ilmiah baru tersebut sangat dirasakan karena kenyataan menunjukkan bahwa negara-negara yang dikategorikan sebagai negara terbelakang sesungguhnya tergolong sebagai bangsa-bangsa tua di dunia. Akan tetapi karena untuk kurung waktu yang cukup panjang mereka terjajah meraka menjadi sangat tertinggal dalam berbagai segi kehidupan dan penghidupan. Menyadari ketertinggalan tersebut mereka lalu berupaya untuk membangun dirinya. Karena ternyata bahwa teori, konsep, pendekatan dan fokus administrasi negara tidak sepenuhnya mampu mengatasi berbagai masalah dalam menyelenggarakan pembangunan, para ahli didorong untuk mengembangkan disiplin ilmiah baru yang kemudian dikenal sebagai ilmu administrasi pembangunan. *Ketiga* : Demi perkembangan ilmu administrasi yang mutakhir Serta sesuai dengan tuntutan praktek dilapangan. Para pakar yang berpengalaman di negara sendiri dan di negara lain dimana meraka ditempatkan dalam rangka bantuan luar negeri, merasa perlu untuk mengembangkan studi perbandingan di bidang administrasi yang salah satu sasarannya ialah memahami perbedaan-perbedaan yang ada diantara berbagai sistem Administrasi negara yang berlaku.

## **B. Aspek Hukum Dalam Administrasi Pembangunan**

### **1. Hukum dan administrasi pembangunan**

Dalam negara-negara yang berorientasi kepada demokrasi (karena seringkali dengan nilai ukuran demokratis, keadaan suatu negara belum terdapat demokrasi) dan tertib hukum, maka hukum merupakan aspek yang penting didalam administrasi pembangunan.

Dengan peranan pemerintah yang lebih besar didalam kegiatan sosial masyarakat, tumbuhnya banyak badan-badan administrasi untuk pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, bertambah dan meluasnya kebijakan-kebijakan dalam rangka pengaturan, pengurusan dan pemilikan, menyebabkan berkembangnya hukum administrasi (*administrative law*). Atau menurut Utrecht disebut hukum administrasi negara. Sesuai dengan orientasi demokrasi serta tertib hukum tersebut. Maka perkembangan hukum administrasi ini menghendaki supaya pelaksanaan tetap berjalan diatas kerangka atau dasar hukum (*legal context*). Suatu peraturan tertentu hendaknya berdasarkan pada suatu dasar hukum yang lebih tinggi. Dengan demikian pelaksanaan administrasi juga akan mempunyai ketentuan dan kesahan hukum, dilain pihak lebih penting daripada hanya berpegang terhadap dasar-dasar hukum ini adalah pembinaan dan pengembangan hukum-hukum yang lebih sesuai bagi pelaksanaan administrasi pembangunan. Administrasi pembangunan berkepentingan dengan perubahan-perubahan dan pembaruan.

Dengan demikian dasar-dasar hukum yang sering sudah kadaluarsa perlu dirombak dan disempurnakan untuk memungkinkan suatu kegiatan usaha pembangunan. Bahwa salah satu ciri administrasi pembangunan adalah perkembangannya dari orientasi yang terlalu legalistik kearah yang lebih bersifat pemecahan masalah (*problem solving*). Keseimbangan harus selalu dicari antara pelaksanaan kegiatan atas dasar hukum yang jelas dengan keperluan untuk merubah dasar hukum dan produk-produk hukum itu sendiri bagi keperluan pembaharuan dan pembangunan.

Segi ketiga dari pada hubungan hukum dengan administrasi pembangunan adalah karena dengan lebih adanya ketertiban dan

kepastian hukum (*rule of law*) diharapkan kegairahan pembaharuan dan pembangunan itu dapat berjalan lebih baik dengan tertib hukum, itu pula terdapat kejelasan-kejelasan bagi pelaksanaan kegiatan pemerintahan yaitu kejelasan antara fungsi dan wewenang badan badan pemerintah, maupun fungsi dan kewenangan pejabat-pejabat pemerintah. Demikian pula, dan lebih penting kejelasan wewenang kebijaksanaan serta kegiatan pemerintah terhadap masyarakat. Hal ini lebih menonjol lagi, apabila negara memberikan perlindungan hak-hak warga negara dalam masyarakat.

Yang disebut terakhir ini penting bagi penyelesaian persoalan antara pemerintah dan masyarakat, dimana terkait aspek hukum dari pada kewenangan dan kewajiban pihak-pihak yang bersangkutan. Seringkali, kebijakan dan keputusan administratif terhadap hal-hal tersebut bersifat umum. Itu disebut sebagai *Administrative adjudicstion*. Misalnya apabila ada perbedaan pendapat tentang pembayaran pajak, keputusan beizin tertentu, klaim terhadap kompensasi pengesahan surat PT dan lain-lain.

Pengembangan berbagai standar dan kebijaksanaan-kebijaksanaan melalui mekanisme pasar atau harga di dalam pelaksanaan pemerintah dapat mengurangi beban administrasi yang bersifat penyelesaian semi-yudisil ini. Dalam masalah-masalah dimana sudah masuk lingkungan hukum peradilan, maka dapat pula dibentuk apa yang disebut peradilan administrasi. Segi hukum lain yang perlu mendapatkan perhatian dalam administras pembangunan adalah tata cara penyelenggaraan penyusun perundang-undangan dan peraturan-peraturan. Birokrasi pemerintah juga mempunyai peranan dalam perumusan berbagai rancangan perundang-undangan sehingga mempunyai sumbangan terhadap perundangan yang diputuskan

oleh badan-badan legeslatif. Pada tingkat tertinggi, biasanya diputuskan oleh badan legislatif dan diundangkan oleh pemerintah. Hasil perundang-undangan ini disebut "*statutory legeslation*" kemudian birokrasi pemerintah perlu mengeluarkan sejumlah peraturan-peraturan pelaksanaan dalam berbagai tingkat-tingkatnya. Hal ini disebut "*sub legeslation*" prosedur administrasi dalam rangka menyusun, pengajuan, penetapan, serta menghindarkan kesimpangsiuran dari pada sub legislasi (*sub legeslation*) ini perlu mendapat perhatian dalam administrasi pembangunan sebagai suatu ilustrasi mengenai Indonesia disini diberikan bentuk-bentuk hukum dan hieraki dari keputusan-keputusan mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan negara/pemerintah.

## **2. Dasar Hukum Pelaksanaan Administrasi**

Pembentukan, pembinaan, penggabungan atau pemecahan dan penghapusan badan-badan pemerintahan sebaiknya dilakukan dengan dasar hukum tertentu. Dasar hukum ini memberikan dan merumuskan landasan hukum tentang batas-batas tugas, fungsi, kekuasaan, serta wewenang masing-masing aparatur pemerintah yang sudah ada maupun yang akan dibentuk. Demikian pula apabila dilakukan pembentukan, pembinaan, dan penghapusan bagian-bagian dari suatu badan pemerintahan. Sudah barang tentu dasar hukumnya disesuaikan pula dengan tingkatan-tingkatan kewenangan penaturan dalam badan pemerintahan. Dengan demikian, dimaksudkan bahwa pelaksanaan fungsi badan-badan pemerintah memang dapat dipertanggung jawabkan secara hukum.

### **3. Aspek Administrasi Dalam Proses Perundang-undangan**

Sejalan dengan usaha-usaha tersebut terdahulu, maka perhatian perlu diberikan kepada beberapa segi administrasi di dalam proses pembuatan perundang-undangan dan peraturan. Beberapa usaha penyempurnaan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang masih sering diperlukan adalah sebagai berikut:

Proses pembuatan peraturan perundangan harus menjamin terciptanya keserasian atau konsistensi antara berbagai peraturan perundangan yang ada baik dari satu pejabat atau badan pemerintah maupun dari berbagai badan pemerintah atau pajak. Ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan perundangan yang satu dengan peraturan perundangan lain dalam masalah yang sama, harus sesuai, saling menunjang, dan tidak bertentangan. Ini berarti pula bahwa sesuai peraturan perundangan harus tidak diberlakukan pada saat keluarnya peraturan perundangan baru dalam masalah yang sama tetapi memuat ketantuan yang berbeda atau bertentangan. Untuk itu perlu adanya infentarisasi dan peninjauan terhadap segenap peraturan perundangan yang telah ada dalam masalah yang bersangkutan, sebelum sesuatu peraturan perundangan disusun.

Proses pembuatan perundangan perundangan harus menjamin adanya kelengkapan kebenaran dan ketetapan permasalahannya, perumusan ketentuan-ketentuannya. Ini perlu untuk mencegah masih harus dibuatnya lagi. Peraturan perundangan lain yang sebenarnya tidak perlu, seperti yang memuat ketentuan tentang pembetulan tambhan ataupun perbaikan lainnya. Peraturan perundangan yang banyak seperti itu membingungkan dan mempersulit masyarakat memahami dan mentaati kebijaksanaan-kebijaksanaan yang

tertuang didalamnya. Untuk itu maka peraturan perundangan tidak cukup dibuat oleh mereka yang ahli dalam bidang hukum, tetapi juga perlu mengikutsertakan mereka yang ahli dalam permasalahan pokoknya dalam bidang lain yang bersangkutan.

Penyempurnaan proses pembuatan peraturan perundangan perlu pula diarahkan agar ketentuan-ketentuan yang tertuang didalamnya akan memperoleh dukungan yang positif dari masyarakat, artinya ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab. Ini berarti bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dirumuskan dalam peraturan perundangan itu perlu sekali didasarkan pada aspirasi, tingkat perkembangan, dan kesadaran hukum dan perasaan keadilan hukum masyarakat. Hal tersebut perlu sekali diperhatikan, untuk mencegah pertentangan oleh masyarakat atau untuk mencegah kepatuhan yang tidak dilandasi pengertian, kesadaran dan tanggung jawab, tetapi lebih karena rasa takut atau terpaksa menaatinya.

Perlu diperhatikan bahwa pada akhirnya pelaksanaan ketentuan-ketentuan peraturan perundangan akan dilakukan oleh pejabat-pejabat pelaksana paling bawah yang langsung berhubungan dengan masyarakat, yang tingkat dan keadaannya relatif akan berbeda satu sama lain. Oleh karena itu penyempurnaan dalam proses pembuatan perundangan harus menjamin adanya atau terwujudnya pedoman pelaksanaan. Tugas bagi para sesuai dengan bidang tugas serta daerah masing-masing.

Peraturan perundangan dari suatu tingkat hierarki harus merupakan penjabaran atau perumusan yang lebih terinci dari peraturan perundangan yang setingkat lebih tinggi hierarkinya. Ini berarti, bahwa suatu peraturan perundangan tersebut, harus patuh kepada peraturan perundangan dari tingkat hierarki yang lebih tinggi harus



ditiadakan termuatnya ketentuan-ketentuan yang menyimpang atau berlawanan. Sesuai dengan adanya hierarki peraturan perundangan tersebut, maka perlu selalu diperhatikan bahwa suatu peraturan perundangan dari suatu tingkat hierarki, tidak berwenang merubah atau membatalkan ketentuan-ketentuan dari peraturan-peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyempurnaan dalam proses pembuatan peraturan perundangan diarahkan pula untuk terciptanya konsistensi Atau kesamaan tingkat peraturan perundangan untuk permasalahan-permasalahan dalam bidang yang sama dan/atau mempunyai ruang lingkup yuridiksi yang sama pula. Ini perlu diperhatikan agar tidak mempersulit bila diperlukan penyempurnaan secara menyeluruh dalam suatu bidang permasalahan.

Penyempurnaan dalam proses pembuatan peraturan akhirnya harus pula diarahkan untuk terciptanya efesiensi dalam pembuatan peraturan perundangan itu sendiri. Oleh karena itu sangat perlu diusahakan adanya keseragaman teknik dan sistematika dari peraturan perundangan sesuai dengan tingkat hierarki peraturan perundangan yang berlaku. Mengenai bentuk dan hierarki atau tingkat peraturan perundangan di Indonesia telah di kemukakan terdahulu.

### **C. Keberhasilan Pembangunan**

Keberhasilan penyelenggaraan pembangunan dalam semua segi kehidupan dan penghidupan bangsa menurut komitmen seluruh komponen masyarakat. Idealnya, berdasarkan strategi dan rencana pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah, semua warga masyarakat turut menjadi “Pemain” dan tidak ada yang sekedar menjadi “penonton”. Memang benar bahwa jenis, intensitas, dan eksentitas keterlibatan berbagai pihak berbeda-beda kerana penge-

tahuan, keterampilan, pemikiran intelektual, waktu, tenaga, dan kesempatan yang dimiliki juga beraneka ragam meskipun penyelenggaraan kegiatan pembangunan tidak menggunakan pendekatan “elitis”, kelompok elit dalam masyarakat harus memberikan kontribusi yang lebih substansial dibandingkan dengan para warga masyarakat yang lain. Berbagai kelompok elit itulah yang dibahas berikut ini.

### **1. Elit Politik dan Peranannya**

Dalam teori administrasi pembangunan, kelompok elit politik sering dikenal sebagai “*legitimize*” mereka pada umumnya terdiri dari tokoh-tokoh partai politik dan lain sebagainya, diantaranya duduk dilembaga perwakilan sebagai “wakil rakyat” selaku pemegang kedaulatan rakyat. Dengan demikian mereka berbicara atas nama rakyat dan salah satu fungsi mereka ialah menentukan bidang-bidang pembangunan apa yang dilaksanakan oleh pemerintah termasuk skala prioritasnya. Kiranya mudah untuk menerima pandangan yang mengatakan bahwa politik pembangunan yang ditentukan oleh elit politik seyogianya memperhitungkan kemampuan nasional yang ada. Politik pembangunan tidak dirumuskan dan ditetapkan demikian edialistik dan utopisnya sehingga tidak mungkin dilaksanakan. Seandainya perumusan demikian yang berlaku, bukannya mustahil timbul frustasi, apatis, dan ketegangan nasional. Oleh karena itu para anggota elit politik harus sungguh-sungguh memahami dan mengetahui batas-batas kemampuan nasional yang sudah dimiliki dan mengenali pula potensi yang dapat digali, dikembangkan, dan dimanfaatkan. Dengan perkataan lain, elit politik harus memiliki kemampuan melakukan analisis kekuatan, kelemahan, peluang,

dan ancaman atau yang dalam bahasa manajemen populer dengan istilah (*strengths, weaknesses, opportunities, and treats* – SUUOT).

## 2. Elit Administrasi dan Peranannya

Meskipun memang benar bahwa pemerintah bukanlah satu-satunya pihak yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan nasional, tetapi merupakan kenyataan bahwa pemerintah dengan seluruh jajarannya bersifat dominan. Pemerintah berfungsi antara lain untuk menjabarkan strategi pembangunan nasional menjadi rencana pembangunan baik pemerintah pulalah yang harus menciptakan iklim yang kondusif untuk meningkatkan kepedulian dan partisipatif berbagai kelompok di masyarakat. Bahkan, juga dalam mengalokasikan sumber daya dan dana tertentu, misalnya melalui tender berbagai proyek pembangunan diseluruh wilayah kekuasaan negara. Pengalaman menunjuk bahwa ada kegiatan pembangunan tertentu yang demi kepentingan nasional dan karena sifatnya yang menyangkut keselamatan negara dan eksistensinya diselenggarakan sendiri oleh pemerintah.

Untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi tersebut, birokrasi pemerintahan harus menjadi instrumen yang handal, tangguh, dan profesional. Ciri-ciri tersebut bagi seluruh jajaran birokrasi akan tetapi merupakan tuntutan kuat bagi mereka yang tergolong sebagai elit birokrasi atau elit administrasi. Artinya, mereka mendapat kepercayaan menduduki jabatan manajerial publik tingkat tinggi dan pengembangan misi pengabdian kepada kepentingan negara dan bangsa. Kelompok elit administrasi harus mampu berperan selaku “*administrative policy makers*” dan sebagai pelaksana keputusan politik yang telah dirumuskan dan ditentukan oleh elit politik. Agar mam-

pu menampilkan kinerja yang memuaskan, elit administrasi harus memelihara hubungan kerja yang bersifat kooperatif dengan elit politik. Hubungan kerja yang serasi dan kerjasama yang harmonis dikatakan mutlak karena seperti diketahui, ada ungkapan yang mengatakan bahwa apabila proses politik berakhir, proses administrasi mulai (*when politics ends, administration begins*).

### **3. Elit Cendikiawan (*Academic elite*) dan Peranannya**

Pada bab terdahulu dalam karya tulis itu telah dikatakan bahwa dewasa ini ilmu pengetahuan berkembang dengan kepesatan yang belum pernah diterima oleh umat manusia sebelumnya. Salah satu hasil perkembangan tersebut ialah “lahirnya” berbagai disiplin ilmu yang bersifat spesialisik. Perkembangan itu jelas membiarkan karena umat manusia memiliki instrumen ilmu baru dan lebih ampuh untuk digunakan dalam memecahkan berbagai masalah rumit yang timbul karena dinamika manusia. Tetapi meskipun demikian, harus diingatkan bahwa perkembangan tersebut hanya menguntungkan apabila : (a) disiplin ilmu baru yang dikembangkan mempunyai nilai aplikatif tinggi dalam memecahkan bagian permasalahan yang dihadapi, termasuk permasalahan dalam penyelenggaraan bagi kegiatan pembangunan, (b) para cerdik pandai tidak hanya harus menguasai ilmu yang bersifat universal, akan tetapi juga harus mampu menerapkannya sesuai dengan tuntutan politik dan sosial yang sifatnya lokal dan khas. Implikasi kedua hal tersebut ialah bahwa para anggota elit akademis tidak hidup terisolasi dalam “menara gading” dan hanya mengembangkan disiplin ilmu tertentu semata-mata demi ilmu. Pandangan ini perlu ditekankan karena pengamat menunjukkan bahwa tidak sedikit para ilmuwan di negara-negara yang sedang

Berkembang dan membangun yang menempuh pendidikan tinggi luar negeri, terutama di Eropa dan Amerika Serikat. Keunggulan dalam penguasaan teori yang bersifat universal dan kemampuan analitik yang tinggi masi harus "diuji" dalam penerapannya yang bersifat aktif.

#### **4. Elit Bisnis (*captains of industries*) dan perananya**

Meskipun harus diakui bahwa sektor swasta di negara-negara industri baru sedang berkembang dan sedang membangun belum sekuat rekan-rekan (*counterparts*) mereka di negara-negara industri maju, kini semakin disadari bahwa sektor tersebut tertentu melalui interaksi dan pertisipasi merupakan mitra bagi pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan pembangunan nasional. Faktor-faktor yang menyebabkan belum kuatnya sektor swasta di negara-negara dunia ketiga antara lain ialah : Kewirausahawan (*enterpreneurship*) yang belum membudaya, lemahnya permodalan, belum dikuasainya teori manajemen mutakhir baik dalam arti manajemen umum, manajemen fungsional, fungsi-fungsi manajerial, dan tekhnik-teknik manajemen, iklim berusaha yang tidak selalu kondusif, keengganan mengambil resiko, dan faktor-faktor ekonomi lainnya. Karena berbagai faktor itu, tidak jarang dilemparkan tuduhan kepada dunia usaha bahwa mereka dihinggapi oleh "mental catut" dan mengelola usahanya dengan cara-cara yang manipulatif dan spekulatif ada kalanya tuduhan tersebut masih "diperkuat" oleh persepsi negatif di kalangan masyarakat mengenai perilaku para usahawan antara lain dalam bentuk memberikan suap, uang pelicin, kolusi dengan anggota birokrasi pemerintahan, manipulasi perolehan lisensi istimewa, penanaman modal hanya pada kegiatan ekonomi yang akan menda-

tangan keuntungan seketika tetapi tidak mempunyai daya tahan untuk jangka panjang, dan perilaku tercela lainnya. Para elit bisnis harus melihat dan memperlakukan berbagai faktor tersebut sebagai tantangan yang harus dihadapi dan diselesaikan. Jika tidak, alternatif yang akan timbul ke permukaan ialah efisiensi dalam arti terlalu dominannya peranan pemerintah. Dalam kaitan ini harus segera ditambahkan bahwa di negara-negara industri baru, negara sedang berkembang, dan negara sedang membangun, para usahawan memang telah mengalami banyak kemajuan yang menggembirakan justru kemajuan itulah mereka dituntut berpartisipasi lebih aktif. Substansial demikian dapat mengambil berbagai bentuk seperti (a) pemberian dukungan pada strategi, rencana, dan kebijaksanaan pembangunan nasional, (b) meningkatkan kegiatan ekspor dan dengan demikian meningkatkan penerimaan devisa negara (c) mengurangi pengangguran dengan menciptakan lapangan kerja yang lebih banyak, (d) menghasilkan produk untuk konsumsi dalam negeri sehingga mengurangi impor bahan tertentu karena memang sudah dapat dihasilkan dalam negeri sendiri (e) menunaikan berbagai kewajiban sosial kepada masyarakat, (f) membina kemitraan antara usaha besar, kecil, dan menengah, dan (g) meningkatkan daya asing melalui ketangguhan dalam memelihara keunggulan kompetitif yang dimiliki.

## **5. Elit Miter (*Military, Elite*) dan Peranannya**

Dapat dipastikan bahwa suatu negara bangsa bertekad bulat untuk memperhatakan kemerdekaannya, menjamin integritas teritorial, menegakkan kedaulatannya, menjamin stabilitas dalam segala bidang dan penghidupan bangsa, seperti di bidang politik, ekonomi,

pertahanan dan keamanan, serta sosial budaya. Oleh karena itu, setiap negara melakukan ketahanan nasional yang ampuh dan andal. Dengan kemampuan seperti itu, negara bangsa yang bersangkutan akan memerlukan angkatan bersenjata yang efektif dan modern untuk menangkal berbagai bentuk ancaman-atau bahkan serangan-yang mungkin datang dari luar dan untuk memadamkan segala bentuk gangguan yang mungkin timbul dalam negeri.

Kemampuan demikian tetap diperlukan meskipun secara global kemungkinan timbulnya perang dunia ketiga kelihatannya kecil, perang yang bersifat lokal, ketidakstabilan politik, gerakan separatisme, terorisme, kejahatan terorganisasi, dan berbentuk gangguan keamanan lainnya tidak dapat dipandang remeh.

Dengan kata lain kegiatan pembangunan hanya akan berhasil apabila dalam suatu negara tidak terjadi gejolak, instabilitas dan gangguan keamanan serta ketertiban umum. Meskipun benar bahwa keabsahan pendekatan security dan kesejahteraan adakalanya dipertanyakan. Yang jelas ialah bahwa upaya meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat mutlak memerlukan keamanan, ketertiban, disiplin nasional, dan semangat juang yang tinggi.

Karena latar belakang pendidikan, sifat misi dan fungsi serta disiplin organisasional para kelompok elit dikalangan angkatan bersenjata dapat memainkan peranan yang penting, bukan hanya dalam memimpin angkatan bersenjata yang bersangkutan, akan tetapi juga sebagai *“role model”* bagi warga masyarakat lainnya dan sebagai stabilisator dan dinamisator bagi pembangunan bangsa.

## 6. Para "*Informed Observers*" dan Peranannya

Telah umum diketahui bahwa yang dimaksud dengan "*Informed Observers*" adalah sekelompok tokoh masyarakat yang "panggilan hidup" adalah menjadi pengumpul, pengolah, dan penyalur informasi, serta membentuk pendapat umum ("*publik opinium*") tergolong kepada kelompok ini ialah mereka yang menguasai dan mengelola media massa baik dalam arti media elektronik, visual seperti radio, televisi maupun media cetak, seperti majalah, surat kabar, tabloid, (*newletter*) dll.

Sebagai pembentuk pendapat umum, para anggota elit informasi yang mempunyai saham yang tidak kalah pentingnya dengan kelompok tokoh lain yang telah disinggung di muka. Bahkan karena dunia sudah memasuki era informasi, perekat kemajuan, perkembangan, dan terobosan dibidang teknologi informasi, kini semakin disadari bahwa informasi merupakan asset yang bersifat kritikal bagi suatu masyarakat bangsa.

Sesungguhnya, dimasyarakat dunia terdapat semacam "konsensus" bahwa salah satu aspek penting dari proses demokratisasi di bidang politik ialah tercipta, terwujud, dan terpeliharanya kebebasan pers. Bararti harus terdapat jaminan adanya kebebasan menulis, kebebasan berbicara, kebebasan menyatakan pendapat, dan tumbuh suburnya iklim dan budaya penelitian. Sesungguhnya karena sifat teknologi informasi yang sangat penetratif, pembatasan terhadap berbagai kebebasan yang disinggung dimuka merupakan hal yang sia-sia. Karena jika kebebasan seperti itu tidak ada, masyarakat mempunyai pilihan lain seperti "*informatioan highway*"i di internet melalui *word wide web*nya. Dalam pada itu memang harus



ditekankan berbagai kebebasan tersebut mutlak perlu dipergunakan secara bertanggung jawab.

Suatu hal yang tampak dengan sangat jelas dari pembahasan dimuka ialah bahwa pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan tidak mungkin diserahkan pemerintah semata-mata, betapapun tingginya kemampuan pemerintah dengan seluruh jajaranya untuk melakukan hal itu. Sebaiknya juga tidak dapat diserahkan hanya kepada kelompok tertentu dimasyarakat. Pembangunan di bidang politik bukan hanya urusan tokoh-tokoh politik. Pembangunan dan pembaruan administrasi tidak bisa hanya diserahkan kepada para pejabat pimpinan dalam lingkungan birokrasi. Penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi tidak mungkin diserahkan hanya kepada para pakar dan kaum cendekiawan. Pembangunan ekonomi bukan hanya urusan tokoh tokh duniabisnis. Betapapun jauhnya keterlibatannya, menjamin ketahanan nasional bukan hanya tanggung jawah tokoh tokh militer. Mewujudkan kebebasan pers dengan dengan jaminan undang-undang sekalipun, tidak dapat diserahkan hanya kepada para elite *informed Observers*.

Artinya, keberhasilan kegiatan pembangunan akan lebih terjamin apabila seluruh warga masyarakat membuat komitmen untuk turut berperan sebagai pelaku pembangunan dengan para anggota elite masyarakat sebagai panutan, pengarah, pembimbing, dan motivator. Dalam literatur tentang administrasi pembangunan, para warga masyarakat yang diharapkan ikut berperan dalam pembangunan disebut sebagai *developement clientele*.

Dengan perkataan lain partisipasi masyarakat luas mutlak diperlukan. Oleh karena itulah yang pada akhirnya melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan tersebut. Memang benar bahwa kepu-

tusan politik diambil oleh *power elite* atau *political elite*. Jika benar bahwa pemerintah melalui elit administratif merencanakan dan merumuskan program kerja dalam rangka mewujudkan keputusan politik. Dukungan teoritikal dan ilmiah diperoleh dari pada ilmuan, pakar, dan cendekiawan. Demikian juga para elit dunia bisis dengan pendekatan seperti investasi, industrilisasi, penanaman modal, dan penciptaan lapangan kerja. Angkatan bersenjata memelihara keamanan nasional dan ketertiban umum. Informasi tentang berbagai dimensi pembangunan, termasuk hasilnya dan permasalahannya, disebarluaskan oleh media massa dibawah pimpinan para "*Informed observers*". Akan tetapi jika para warga masyarakat tidak dilibatkan, berarti mereka hanya diperlakukan sebagai obyek pembangunan, padahal seluruh warga masyarakat harus diperlakukan sebagai subyek dan objek pembangunan sekaligus. Itulah yang dimaksud dengan ungkapan bahwa komitmen nasional merupakan *condition sine quo non* bagi keberhasilan pembangunan.

Dengan telah meletakkan dasar-dasar konseptual untuk keberhasilan pembangunan administrasinya, pada bab berikut akan dibahas pembangunan dibidang politik sebagai bagian integral dari pembangunan nasional yang bersifat multifaset dan multidimensional.

## *Bagian Kesebelas*

### PRIVATISASI

Pada tanggal 5 september 2005, pemerintah menetapkan kebijakan tentang privatisasi BUMN melalui penetapan PP Nomor 33/2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero). Kebijakan ini merupakan kebijakan turunan untuk melaksanakan pasal 83 Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, yang menyatakan perlunya penetapan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (persero) BUMN.

Pada penjelasannya, peraturan pemerintah ini menyebutkan bahwa privatisasi dilaksanakan berdasarkan pemikiran yang menyejajarkan peran strategis BUMN dengan kemajuan ekonomi nasional. Dikemukakan bahwa sejalan dengan makin meningkatnya pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasil yang dicapai, produktivitas dan efisiensi seluruh kekuatan ekonomi nasional perlu ditingkatkan lagi sehingga peran dan sumbangannya dalam pembangunan dapat memberikan hasil optimal bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu kekuatan ekonominasional yang perlu ditingkatkan produktivitas dan efisiensinya adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), khususnya Persero. Untuk dapat mengoptimalkan pera-

nannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka dan kompetitif, BUMN perlu menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme, antara lain melalui pembenahan pengurusan dan pengawasannya. Pengurusan dan pengawasan BUMN harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Peningkatan efisiensi dan produktivitas BUMN harus dilakukan melalui langkah-langkah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi sektoral dilakukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga efisiensi dan pelayanan yang optimal bisa tercapai. Restrukturisasi perusahaan meliputi penataan kembali bentuk badan usaha, kegiatan usaha, organisasi, manajemen, dan keuangan.

Privatisasi bukan semata-mata bermakna sebagai penjualan perusahaan, melainkan sebagai alat dan cara pembenahan BUMN untuk mencapai beberapa sasaran sekaligus, termasuk peningkatan kinerja dan nilai tambah perusahaan/perbaikan struktur keuangan dan manajemen, menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif, memberdayakan BUMN yang mampu bersaing dan berorientasi global, penyebaran kepemilikan oleh publik serta pengembangan pasar modal domestik.

Dengan dilakukannya privatisasi BUMN, bukan berarti kendali atau kedaulatan negara atas BUMN yang bersangkutan menjadi berkurang atau hilang karena negara tetap menjalankan fungsi penguasaan melalui regulasi sektoral tempat BUMN yang privatisasi melaksanakan kegiatan usahanya.

Pentingnya penataan yang berkelanjutan atas pelaksanaan peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional, terutama upaya

peningkatan kinerja dan nilai (value) perusahaan, telah diamanatkan pula oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 199-2004.

Ketetapan MPR tersebut menggariskan bahwa BUMN yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum, perlu untuk terus ditata dan disehatkan Melalui Restrukturisasi. Bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum dan berada dalam sektor yang telah kompetitif didorong untuk melakukan privatisasi.

Sebagai pelaksanaan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara ditetapkan Peraturan Pemerintah yang akan memberikan pedoman bagi pelaksanaan program Privatisasi persero. Namun, dalam melaksanakan program privatisasi, pemerintah tidak dapat bertindak sendiri. Perusahaan yang telah diseleksi dan memenuhi kriteria yang telah ditentukan perlu dikonsultasikan terlebih dahulu kepada DPR-RI. Hal ini perlu dilakukan untuk mengurangi resistensi masyarakat luas karena DPR-RI merupakan representasi masyarakat Indonesia. Konsultasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dilakukan dengan harapan pelaksanaan privatisasi dapat berjalan lancar.

Persero yang dapat diprivatisasi sekurang-kurangnya harus memenuhi kriteria sebagai industri/sektor usaha yang kompetitif atau industri/sektor usaha yang unsur teknologinya cepat berubah. Sebaliknya, persero yang tidak dapat diprivatisasi adalah persero yang bidang usahanya berdasarkan pada peraturan peundang-undangan dan hanya boleh dikelola oleh BUMN, persero yang bergerak di sektor usahayang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan

negara, persero yang bergerak di sektor tertentu yang oleh pemerintah diberi tugas khusus melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat, dan persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam.

Dalam hal ini, Peraturan Pemerintah tersebut hanya mengatur Privatisasi Persero, sepanjang dimungkinkan berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor tempat persero yang bersangkutan melakukan kegiatan usahanya. Sebaliknya, Perusahaan Umum (perum), Menurut undang-undang Nomor 19 tahun 2003. Badan Usaha Milik Negara tidak dimungkinkan diprivatisasi. Persero dapat diprivatisasi karena selain dimungkinkan oleh ketentuan di bidang pasar modal juga karena pada umumnya telah bergerak dalam sektor-sektor yang kompetitif. Pelaksanaan Privatisasi senantiasa memperlihatkan manfaat bagi rakyat.

Sejalan dengan undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Peraturan Pemerintah ini juga menetapkan kriteria persero apa saja yang dapat diprivatisasi. Selain itu, diatur pula cara dan prosedurnya. Dalam rangkaian kegiatan pelaksanaan privatisasi, menteri menetapkan program tahunan privatisasi yang memuat hasil seleksi dan penepatan persero yang akan diprivatisasi, metode privatisasi yang akan digunakan dan jenis serta rentangan jumlah saham yang akan dijual. Menteri juga menetapkan lembaga dan/atau profesi penunjang lain untuk membantu pelaksanaan privatisasi. Namun, dalam penunjukan lembaga dan /atau profesi penunjang dimaksud, dituntut pula keterlibatan aktif manajemen persero yang terwakili dalam keanggotaan Tim privatisasi.

Pada ketentuan umum dalam PP ini disebutkan bahwa yang dimaksud dengan perusahaan perseroan, yang selanjutnya disebut

persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseorangan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh sahamnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki Negara Republik Indonesia dan bertujuan mengejar keuntungan.

Privatisasi adalah penjualan saham persero, baik sebagian maupun seluruhnya kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas kepemilikan saham oleh masyarakat.

Investor adalah mitra strategis dan/atau investor finansial, baik sendiri maupun konsorsium yang berasal dari dalam dan/atau luar negeri yang ikut serta dalam Privatisasi Persero dengan memenuhi syarat yang ditetapkan.

Untuk mendukungnya, dibentuk Komite Privatisasi yang merupakan wadah koordinasi yang dibentuk oleh pemerintah untuk membahas dan memutuskan kebijakan privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral.

Privatisasi BUMN Indonesia dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam peraturan pemerintah ini dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait. Dalam hal privatisasi terhadap persero dimana negara tidak memiliki seluruh saham, disamping memperhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus pula memperhatikan perjanjian dan/atau kesepakatan dengan pemegang saham lain.

Di Indonesia, pemerintah dapat melakukan privatisasi setelah DPR-RI memberikan persetujuan atas RAPBN yang didalamnya terdapat target penerimaan negara dari hasil privatisasi. Rencana privatisasi sebagaimana dimaksud dituangkan dalam program tahu-

nan privatisasi yang pelaksanaannya dikonsultasikan kepada DPR-RI.

Dalam pengusulan RAPBN kepada DPR-RI, pemerintah menyertakan daftar BUMN yang akan diprivatisasi dalam tahun anggaran yang bersangkutan untuk memenuhi target penerimaan negara dari hasil privatisasi yang direncanakan dalam RAPBN tersebut. Dengan demikian, persetujuan yang diberikan oleh DPR-RI atas RAPBN dimaksud sudah termasuk didalamnya persetujuan atas rencana privatisasi BUMN-BUMN yang akan dilaksanakan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 UU-Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Rencana privatisasi yang telah disetujui DPR-RI tersebut selanjutnya dituangkan dalam program tahunan privatisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah ini. Program tahunan privatisasi tersebut dalam pelaksanaannya dikonsultasikan dengan DPR-RI sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 82 Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

### **A. Tujuan Privatisasi**

Salah satu tujuan yang ingin dicapai melalui privatisasi adalah memberikan kontribusi finansial kepada Negara dan Badan Usaha, mempercepat penerapan prinsip-prinsip *Good corporate Governence*, membuka akses ke pasar internasional, dan ahli teknologi serta *transfer best pratice* kepada badan usaha. Arah kebijakan privatisasi diklasifikasikan berdasar 3 (tiga) jenis struktur industri, yaitu untuk Badan Usaha yang industrinya kompetitif dilakukan *initial publik offering (IPO)* atau *strategic sales*, untuk badan usaha yang industrinya sudah sunset dilakukan divestasi, dan untuk Badan Usaha yang usa-



hanya bersifat *natural resources base* tetap dipertahankan sebagai badan Usaha.

Berdasarkan uraian diatas, privatisasi merupakan salah satu kebijakan publik yang diambil pemerintah bersama manajemen BUMN atau mengalihkan kendali perusahaan kepada pihak swasta. Dalam perspektif kebijakan publik, maksud dilakukannya privatisasi (Ernst, 1994 ) adalah untuk (dampak positifnya) yaitu :

- (a) Kebijakan fiskal (*fiscal management*); pemerintah mengalami kesulitan anggaran belanja dan pendapatan yang selama ini dibiayai pemerintah. Arus transaksi antar BUMN yang mempengaruhi pemerintah dipandang terlalu rumit dan menjadi tidak efisien.
- (b) Demokratisasi kepemilikan (*creating a share-owning democracy*); untuk membangun perekonomian yang demokratis, pemerintah dapat melibatkan pihak swasta untuk secara aktif turut serta dalam proses pembangunan. Mengurangi dominasi kelompok pengusaha (*reducing trade union power*); privatisasi yang dilakukan pemerintah diharapkan dapat, mengurangi dominasi pasar selama ini dikuasai pengusaha atau beberapa lembaga dalam merencanakan masing-masing BUMN untuk menjual yang ditunjuk pemerintah.
- (c) Menghapus sosialisme dan kolektivisme (*defeating sosialisme and collectivism*); privatisasi yang dilakukan pemerintah merupakan salah satu kebijakan publik yang ditunjukkan untuk mengurangi dominasi negara terhadap publik.

## **B. Manfaat Privatisasi Pada Skala Makro Ekonomi**

Pertama, membantu pemerintah memperoleh Dana Pembangunan; dengan melakukan privatisasi, perusahaan diharapkan akan memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap negara, baik dalam bentuk pajak dividen maupun kontribusi langsung terhadap APBN. Keterlibatan swasta dalam pembangunan infrastruktur telekomunikasi memiliki kontribusi positif terhadap peningkatan pelayanan kepada publik. Dengan melibatkan pihak swasta, dana pembangunan menjadi lebih besar sehingga dapat mewujudkan perekonomian Indonesia yang lebih demokratis.

Kedua, pengganti Kewajiban Setoran Tambahan Modal Pemerintah : BUMN merupakan salah satu aset yang dimiliki pemerintah sekaligus agen dalam menjalankan pembangunan nasional. Kontribusi BUMN pasca- privatisasi menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Ketika IPO dilakukan, pemerintah ikut menjual sebagian saham seri B Milik Negara Republik Indonesia (divestasi). Dana hasil penjualan saham seri B itu digunakan sepenuhnya oleh pemerintah untuk mendanai kebutuhan pemerintah, seperti pembayaran angsuran pinjaman luar negeri dan menutup kekurangan APBN.

Ketiga. Mendorong Pasar Modal Dalam negeri : privatisasi melalui penerbitan saham (*initial public offering*) diharapkan dapat mendorong pasar modal dalam negeri. Penerbitan saham PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk. Memiliki kontribusi yang cukup signifikan terhadap pasar modal dengan tingkat kapitalisasi pasar kurang lebih 18 persen. Kapitalisasi sebesar itu merupakan nilai terbesar yang pernah diberikan satu emiten di Bursa efek Jakarta.

### C. Manfaat Privatisasi pada Skala Mikro BUMN

#### (1) Restrukturisasi Modal (*Capital Restructuring*)

Privatisasi diarahkan untuk membentuk struktur modal yang lebih baik bagi perusahaan. Privatisasi melalui penerbitan saham baru dapat meningkatkan ekuitas perusahaan sehingga dana yang dibutuhkan untuk mendanai proyek investasi atau operasi perusahaan dapat dipenuhi dan modal sendiri (*equity*). Penerbitan saham dapat memperkuat struktur modal perusahaan serta mengurangi kebergantungan perusahaan atas utang kepada kreditor. Beban utang yang tinggi akan menghambat pertumbuhan serta peningkatan biaya modal (*cost of capital*) yang ditanggung oleh perusahaan.

#### (2) Keterbukaan dalam pengelolaan perusahaan.

Keterlibatan sektor swasta dan perubahan kepemilikan saham perusahaan menurut manajemen untuk lebih transparan dalam melaksanakan fakta kelola perusahaan (*good corporate governance*). Pemegang saham sebagai salah satu pemangku kepentingan (*stake holder*) memiliki hak untuk mengetahui pengelolaan perusahaan serta kinerja perusahaan untuk periode tertentu. Manajemen selaku agen memiliki kewajiban untuk melaporkan kejadian dan beberapa kebijakan yang dilakukan kepada para pemegang saham melalui rapat umum pemegang saham (RUPS).

#### (3) Peningkatan efisiensi dan Produktivitas

Perubahan kepemilikan perusahaan dan pemerintah pada sektor swasta diharapkan mampu meningkatkan kinerja manajemen. Privatisasi diharapkan mampu meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan dalam menggunakan

sumber daya perusahaan. Beberapa prinsip *good corporate governance* yang dijalankan manajemen diharapkan mampu meningkatkan kinerja perusahaan.

#### (4) Perubahan Budaya Perusahaan

Perubahan kepemilikan perusahaan mendorong manajemen untuk melakukan revitalisasi manajemen serta perubahan budaya perusahaan. Perubahan dari status BUMN menjadi perusahaan swasta menuntut manajemen untuk bekerja lebih profesional segala lini. Orientasi perusahaan tidak lagi pada pemenuhan kebutuhan publik semata, tetapi lebih diarahkan pada upaya untuk membentuk BUMN sebagai entitas bisnis yang profesional dan memiliki daya saing tinggi.

### **D. Pemberlakuan Privatisasi Di Indonesia**

Ide awal privatisasi di Indonesia berasal dari *International Monetary Fund* (IMF) dan Bank Dunia (World Bank) untuk memulihkan perekonomian Indonesia. Privatisasi disyaratkan oleh IMF dan World Bank karena memberikan peluang kepada pemodal asing untuk masuk menanamkan investasinya, sehingga diharapkan bisa memberikan pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi. Privatisasi swasta/asing dianggap perlu sebagai penetrasi pasar dan mengubah kultur korup kalangan pengelola BUMN. IMF yakin privatisasi akan berhasil memulihkan perekonomian Indonesia jika dilakukan dengan bersih dan benar serta dilengkapi dengan aturan yang mendukung untuk melindungi kepentingan masyarakat. Permasalahannya adalah sistem kontrol yang ketat dalam mengawasi jalannya privatisasi? mengingat beberapa praktek privatisasi yang sudah berlangsung tidak transparan.

Konsepsi privatisasi berangkat dari teori ekonomi klasik Adam Smith, *The wealth of Nations* (1776). Adam Smith mengemukakan sebuah model yang abstrak namun sistematis mengenai alam, logika, struktur, dan kerja dari tata kapitalistik. Smith mengatakan bahwa tata mekanisme pengaturan pasar secara otomatis menyangkut dua perkara sekaligus, yakni pemenuhan kebutuhan individual dan kompetisi dalam menyediakan kebutuhan tata sosial. Lebih jauh lagi, menurut Smith, bahwa "tangan tak nampak" bekerja dengan mengelola keuntungan individual dan memaksimalkan kesejahteraan ekonomi masyarakat yang dimaksud dengan "tangan tak nampak" "... bukanlah ciptaan seseorang, melainkan terbentuk dengan sendirinya oleh pekerjaannya hukum-hukum alam " kejeniusan Smith terletak pada kemampuannya merumuskan *edifice of sosial order* – konstruksi tata sosial dimana pasar merekrut masyarakat : secara bersama-sama dan berakar pada basis ideologi filsafat tertentu.

Di Indonesia, pemerintah meminta bantuan keuangan IMF pada Oktober 1997 dan sepakat untuk melakukan penyesuaian (*adjustment*) makroekonomi secara menyeluruh seperti yang dimandatkan IMF, Bank Dunia, dan Donor lainnya. Sebagai kompensasi dari paket *Bail-out* sebesar US\$46 Miliar yang didapat, pemerintah Indonesia diminta untuk mengupayakan kembali keseimbangan neraca pembayaran dan mengimplementasikan reformasi pembaruan kebijakan kritis yang menyangkut aspek-aspek yang sangat krusial, yakni pengeluaran disektor publik, termasuk pemotongan subsidi, privatisasi BUMN dan ekspansi partisipasi sektor swasta.

Namun, dibalik kata-kata policy reform (reformasi kebijakan), *adjustment support program* (program bantuan), dan *development program* (program pengembangan) dalam erbagai intensi pinjaman diatas, yang

terjadi adalah satu hal sederhana namun fatal. Seluruh pinjaman itu diberikan dengan prasyarat, yaitu :

(1) dipinggirkannya peran pemerintah sebagai badan publik dalam penyediaan berbagai layanan dasar untuk publik dan (2) menjadikan berbagai jasa layanan pokok penunjang hidup sekedar sebagai barang dagangan yang dikuasai swasta. Lebih ironis lagi ; proses peminggiran ini disetujui dan bahkan dilakukan sendiri oleh pemerintah dan DPR melalui berbagai pembuatan UU dan RUU yang sangat tendensius. Beberapa permasalahan yang mendorong kebijakan privatisasi antara lain dapat dijelaskan sebagai berikut (World Bank 1995, 1998, dan 2002).

(1) Inefisiensi, kelebihan karyawan, dan produktivitas rendah, ketiga masalah tersebut terbelah akut dan dominan pada BUMN yang sepenuhnya berada dibawah kontrol pemerintah. Sebagai contoh, Produktivitas karyawan PT Telkom (1994) sebesar 54 pelanggan per karyawan, kemudian meningkat menjadi 84 pelanggan per karyawan pasca privatisasi. Pada tahun 2001 meningkat menjadi 225 pelanggan per karyawan.

(2) Kualitas barang dan jasa yang rendah.

Kualitas barang dan jasa yang dihasilkan BUMN pada umumnya dinilai rendah oleh masyarakat karena lemah kualitas sumber daya manusia dan tertinggalnya teknologi yang digunakan oleh BUMN dalam memproduksi barang dan jasa.

(3) Rugi berkelanjutan dan peningkatan utang

Beberapa BUMN yang merugi dan memiliki utang cukup besar tidak dapat segera melakukan pembenahan untuk pe-

ningkatan kinerjanya karena beberapa alasan. Salah satunya adalah keharusan untuk mengonsultasikan kebijakan yang dapat berdampak pada aset BUMN yang berasal dari penyi-sihan APBN (sebelum ditetapkan Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN) kepada pemerintah dan bahkan DPR.

(4) Tidak resposif terhadap kebutuhan publik.

Keterlambatan dalam merepon kebutuhan publik pada umumnya disebabkan oleh lembannya proses pengambilan keputusan dan kurangnya jiwa wirausaha (*enterpreneurship*) di lingkungan manajemen BUMN.

(5) Ketiadaan dana untuk memenuhi kebutuhan modal investa-si.

Salah satu hambatan pengembangan BUMN adalah kurang-nya dana investasi terutama untuk keperluan pengembangan usaha. Sebagian modal.

BUMN berasal dari utang hingga biaya modalnya (*cost of ca-pital*) lebih tinggi dibandingkan jika didanai dengan modal sendiri (ekuitas).

(6) Integrasi Vertikal secara berlebihan.

Kebijakan pemerintah dalam pengelolaan sering kali sangat intervensif sehingga manajemen BUMN mengalami hamba-tan dalam pengambilan keputusan manajerial.

## E. Privatisasi BUMN Indonesia

Privatisai BUMN dimulai ketika pada tahun 1991 semen Gre-sik melepas 27% sahamnya kepasar modal. Pada tahun 1994 disusul

Indonesia satelit yang melepas saham pemerintah ke pasar modal sebesar 10%.

Pada kenyataannya, BUMN yang *go publik* atau telah diprivatisasi memberikan kontribusi optimal dibanding yang tidak/belum diprivatisasi. Di tahun ke tahun, sebagian besar dari 10 BUMN menyumbang lama terbesar adalah BUMN yang *go publik*. Pada tahun 2006, (tujuh dari sepuluh perusahaan penyumbang laba terbesar adalah perusahaan terbuka dan satu perusahaan yang sudah diprivatisasi (melalui privat placement) yaitu Telkom, BJR, PGN, BNI, Mandiri, Semen Gresik, dan Aneka Tambang; dan Pelindo II. Komposisi ini meningkat dari tahun sebelumnya 2004-2005, yaitu 5 dari 10 BUMN terbaik adalah BUMN yang *go publik*.

Kontribusi BUMN dalam pasar modal Indonesia juga sangat signifikan, yang dicerminkan dari total kapitalisasi pasar 12 BUMN terbuka per 28 Desember 2006 yang mencapai Rp. 452,69 triliun atau 36,82% total kapitalisasi pasar Bursa Efek Jakarta (BEJ). Artinya, pergerakan BUMN di pasar modal sangat mempengaruhi pergerakan saham di bursa.



**Tabel 1.4 BUMN yang Go Publik**

BUMN	2004	2005	2006
PT. PERTAMINA	8.869	15.44.244	23.726
PT. Telkom Indonesia, Tbk	6.192	7.955.000	10.245
PT. Bank Rakyat Indonesia, Tbk	3.633	3.808.587	4.405
PT. Semen Gresik, Tbk	520	1.022.568	1.309
PT. Perusahaan Gas Negara, Tbk	474	862.013	1.958
PT. Pupuk Sriwijaya	761	848.698	Kd
PT. Aneka Tambang, Tbk	807	841.936	970
PT. Pelabuhan Indonesia II	520	737.960	750
PT. JAMSOSTEK	421	640.837	774
PT. TB Bukit Asam, Tbk	419	467.060	Kd
PT. BANK BNI, Tbk			1.910
PT. BANK MANDIRI, Tbk			1.529

*Sumber : Kantor Meneg BUMN 2005-2007*

*Dalam Rp (Milyar)*

*Kd= Keluar Dari Daftar Besar*

*Angka BUMN Tbk pada tahun 2006 adalah angka estimasi internal karena pada saat disampaikan, angka defenitif akan diumumkan oleh masing-masing perusahaan secara resmi setelah selesainya audit atas laporan keuangan tahun buku 2006 oleh kantor Akuntan Publik*

## **Praktik Privatisasi di Indonesia**

Pelaksanaan privatisasi dapat lebih efektif apabila disertai sikap wiraswasta dan para birokrat sebab konsep *Enterpreneurship* pengupayakan agar para birokrat mempunyai sikap dan jiwa sebagai pelaksana bisnis swasta untuk bergerak melalui organisasi publik dalam mengejar keuntungan. Sebenarnya, sikap yang diinginkan ini adalah sikap efisiensi dalam melaksanakan kebijakan publik sehingga memudahkan dalam pengukuran kinerja dan dengan demikian dana yang terbatas dapat dimanfaatkan secara maksimal serta tidak terbuang sebagaimana umumnya yang terjadi dalam organisasi

publik (Hughes, 1994). Masalah yang tak kalah penting dalam program privatisasi adalah bagaimana pemerintah dan manajemen BUMN mampu memberikan penjelasan mengenai pentingnya privatisasi diakaitkan dengan karastistik permasalahan pengelolaan BUMN, serta memperhatikan kesiapan masyarakat dan kondisi ekonomi politik negara. Beberapa hal yang harus diperhatikan (starr, 1990: 31 - 49), antara lain :

***(a) Institution Building***

Sebelum melaksanakan program privatisasi, pemerintah dituntut melaksanakan beberapa kebijakan deregulasi dan membangun kerangka kerja (*frame work*) untuk menjamin pelaksanaan program privatisasi yang bersangkutan. Dukungan beberapa insti-tusi terkait, termasuk kesiapan manajemen BUMN, harus dipersiapkan sedemikian rupa sehingga pelaksanaan privatisasi dapat terlaksana dengan baik.

***(b) Balance Sifting***

Kebijakan privatisasi dapat dilakukan secara bertahap dengan mempertimbangkan adanya keseimbangan pergeseran peran pemerintah untuk secara berangsur-angsur diserahkan pada mekanisme pasar (*market mechanism*). Hal ini dimaksudkan agar program privatisasi tidak mengakibatkan gejolak dalam perekonomian nasional.

***(c) Boundary bluring***

Kebijakan privatisasi akan meperoleh respon negatif atau resistensi dari pemangku kepentingan apabila pemerintah tidak mampu memberikan kejelasan tujuan program privatisasi yang akan dilaksanakan. Argumentasi yang logis harus dapat diberikan secara jelas dan terarah.

#### ***(d) Contextual Privatisation***

Kebijakan privatisasi disesuaikan dengan faktor kontekstual, seperti deregulasi, liberalisasi pasar, dan kondisi ekonomi dan politik suatu negara, tanpa itu, kebijakan privatisasi akan mengalami kegagalan.

Kasus privatisasi BUMN di Indonesia lebih ditujukan untuk mengurangi pinjaman sektor publik, mengurangi besarnya subsidi yang ditanggung pemerintah, mendorong efisiensi dan inovasi, dan untuk mencapai popularitas politis.

Secara umum proses privatisasi yang dilakukan pemerintah mengindikasikan adanya kegagalan pasar (*market failure*) yang disebabkan oleh adanya beberapa fungsi yang melakukan intervensi atas proses privatisasi, informasi pasar yang kurang sempurna (*asymmetry*), dan beberapa asumsi dasar pasar persaingan sempurna tidak berjalan secara *ceteris paribus*.

Kenyataan di Indonesia menunjukkan bahwa privatisasi yang dilakukan pemerintah mengindikasikan adanya *market failure*. Beberapa asumsi dasar bahwa BUMN yang di privatisasi disamping bertujuan untuk memperoleh keuntungan juga dapat memenuhi kebutuhan sosial tidak dapat terpenuhi. *Market Failure* terkait dengan privatisasi BUMN dapat ditandai dengan :

#### ***(a) Inefficiency***

Meskipun pemerintah telah melakukan privatisasi atas BUMN, kinerja BUMN belum menunjukkan perubahan signifikan. Asumsi bahwa privatisasi diharapkan dapat meningkatkan efisiensi bagi entitas bisnis yang bersangkutan tidak dapat diwujudkan. Dasar asumsi keseimbangan (*equilibrium*) tidak dapat dicapai ka-

rena BUMN tidak dapat bekerja secara efisien (Libenstein, 1966; 1976).

**(b) *Assymetric Information.***

Informasi pasar kurang sempurna sehingga fungsi pemerintahan dan penawaran tidak dapat berjalan sempurna. Beberapa manipulasi terkait dengan privatisasi tidak dapat diserap oleh seluruh pelaku ekonomi sehingga dalam hal ini ada beberapa pihak yang diuntungkan dan ada beberapa pihak yang dirugikan.

**(c) *Sosial Cost.***

Privatisasi yang dilakukan pemerintah memiliki sosial cost yang relatif tinggi. Pengalihan kepemilikan ke pihak swasta pada gilirannya mendorong pihak swasta untuk mengesampingkan dimensi sosial dari pengoprasian badan usaha yang bersangkutan. Pemenuhan kebutuhan sosial dari beberapa pihak tidak dapat berjalan sesuai dengan harapan pemerintah dan warga masyarakat.

**(d) *Intervensi Pemerintah.***

Faktor lain yang dapat mengganggu posisi keseimbangan (*Pareto Equilibrium*) adalah intervensi pemerintah. Beberapa tarikan politis dan intervensi dari pihak pemerintah pada gilirannya dapat mempengaruhi posisi keseimbangan perekonomian. Tingginya tingkat intervensi pemerintah mengakibatkan pasar tidak berjalan secara normal dan dapat dikatakan mengalami kegagalan pasar (*market failure*).

Untuk Indonesia, perubahan dari *Welfare state* ke *non-welfare state* juga karena pemerintah tidak punya cukup dana untuk membiayai paradigma welfare state berbeda dengan zaman oil boom. Semen-

tara menaikkan pajak sulit dilakukan karena selain infrastruktur dan software pengumpul pajak belum memadai, di zaman sulit itu menggalakkan pajak adalah kegiatan yang paling tidak populer. Politisi paling tidak suka kebijakan yang tidak populer karena akan menyurutkan dukungan publik. Selain itu, publik pun banyak yang enggan memberikan kontribusi pajak mengingat pelayanan yang diberikan pemerintah tidak cukup memuaskan. Apalagi ditambah dengan kebiasaan pungli "oknom" dalam birokrasi (sekarang juga ada banyak di legeslasi dan judikasi). Jadi, meskipun Indonesia mempunyai UUD yang *welfare state*, untuk memperaktikkannya cukup sulit.

Asumsi Ketiga, pemerintah hanya mengurus pelayanan publik, dan jangan main bisnis karena itu bukan *core competencenya* juga benar. Seperti diketahui dalam masyarakat ada tiga jenis tugas pokok (bahkan bisa disebut sebagai "misi") yang diperlukan agar masyarakat hidup, tumbuh dan berkembang, yaitu tugas pelayanan, tugas pembangunan, dan tugas pemberdayaan. Ketiga tugas ini dilaksanakan oleh organisasi-organisasi yang memang dilahirkan untuk tugas-tugas tersebut. Setiap organisasi mengembangkan satu tugas dan kemudian menjadi misi atau *raison d'être* atau "alasan keberadaan".

Tugas Pelayanan publik adalah tugas memberikan pelayanan kepada umum tanpa membedakan dan diberikan secara cuma-cuma atau dengan biaya sedemikian murah sehingga kelompok paling tidak mampu pun mampu menjangkaunya. Tugas ini diemban oleh negara yang dilaksanakan melalui salah satu lengannya. Yaitu lengan eksekutif (pelaksana pemerintah). Tugas pembangunan adalah tugas untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi dari

masyarakat. Tugas ini fokus pada upaya pembangunan produktivitas masyarakat dan mengkorelasikan nilai ekonomi atas produktivitas ekonomi tersebut. Tugas pembangunan menjadi misi organisasi ekonomi atau Lembaga Bisnis. Tugas pemberdayaan adalah peran untuk membuat setiap Warga masyarakat mampu meningkatkan kualitas kemanusiaan dan kemasyarakatan. Tugas ini adalah tugas *non for profit*. Organisasi-Organisasi nirlaba adalah organisasi yang memiliki kompetensi pokok (*core competence*) di bidang pemberdayaan.

Pada saat orde baru mulai berjalan, tidak satu pun kekuatan di luar negara yang mampu menjalankan peran pembangunan dan pemberdayaan. Akhirnya, negara/pemerintah menjalankan ketiga peran tersebut sekaligus. Malangnya, diantara ketiga tugas tersebut, tugas yang "paling basah" adalah tugas pembangunan karena di sana ada "proyek-proyek". Alhasil, dari ketiga misi tersebut, misi yang paling dikejar adalah misi "pembangunan". Bahkan di Indonesia pun muncul kosa kata "administrasi pembangunan". Tidak heran jika banyak aparatur birokrasi yang mempunyai mental "proyek" daripada mental "pelayanan publik". Administrasi pembangunan pun akhirnya dipahami sebagai "administrasi proyek".

Merajalelanya korupsi juga karena birokrasi bekerja tidak pada *core competence*. Demikian pula halnya dengan BUMN. Nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda akhirnya menjadi tempat bagi aparat pemerintah untuk menjadi pemimpin-pemimpin usaha. Salah satu kasus yang paling spektakuler adalah korupsi di Pertamina yang melibatkan direktur utamanya sendiri yang kebetulan adalah seorang militer. Sementara itu, dengan menjadikan BUMN sebagai bagian dari kinerja pemerintahan, terjadi bisa dalam penen-

tuan ukuran kinerja. Kinerja korporasi yang baku acap kali dikalahkan oleh pendekatan politik. Seorang pemimpin BUMN yang berprestasi pun dapat dicopot sewaktu-waktu apabila "tidak loyal" pada kekuasaan politik yang ada.

Jadi, Ketiga asumsi tersebut dapat dikatakan "membenarkan privatisasi BUMN. Tetapi, ternyata kebenaran ketiga asumsi tersebut tidak secara absah berlaku untuk Indonesia. Ada asumsi-asumsi yang berbeda.

Untuk indonesia yang membuat privatisasi BUMN tidak bisa diterima begitu saja.

Pertama, Indonesia adalah sebuah negara berkembang yang masyarakatnya menjadi keterbatasan untuk bisa ikut memiliki BUMN apabila ada proses privatisasi. Terlebih dalam krisis ekonomi seperti ini, sebagian besar pelaku ekonomi besar terpuruk, sementara tidak ada kekuatan ekonomi menengah (*hollow middle*) dan kekuatan ekonomi kecil merupakan kekuatan yang hidup *day by day*. Privatisasi BUMN di Eropa khususnya di Inggris, dilakukan melalui pasar modal yang sudah dewasa dan kekuatan pembeli domestik yang memadai sehingga begitu dilepas dalam rangka privatisasi, pembeli mayoritasnya adalah *domestic Investor*. Privatisasi dengan demikian, berjalan seiring dengan prinsip demokratisasi ekonomi sehingga rakyat dapat memilih kepemilikan perusahaan yang sebelumnya dimiliki negara.

Di Indonesia, privatisasi akhirnya bermakna asing. Pembeliannya adalah orang asing, warga negara asing, perusahaan asing, negara asing, Ada dua pasal, pertama karena tidak ada daya beli yang memadai di dalam negeri. Kedua karena kita pasti curiga kalau yang membeli orang kita sendiri. Saya teringat pada tahun 1999 ketika

privatisasi PT perkebunan Nusantara ditentang karena salah satu calon pembelinya adalah Kelompok Bakrie. Memang, sebagian besar pelaku ekonomi besar kita banyak yang "nakal", tetapi apakah ada jaminan 100% bahwa pemain asing "tidak nakal". Indosat seperti disebut diatas adalah contoh privatisasi megundang tanda tanya karena privatisasi tersebut tidak dapat dikatakan optimal. Paling tidak ada lima hal penyebab penilaian kurang optimal, yaitu :

- (a) Privatisasi ini "mengejar target" dengan demikian, dilaksanakan relatif tergesa-gesa dan mengutamakan nilai pembayaran, tidak beda dengan lelang ikan di TPI (tempat pelelangan ikan).
- (b) privatisasi indosat tidak memerlukan upaya luar biasa karena indosat memang blue chipnya perusahaan-perusahaan blue-chip di BEJ.
- (c) penjualan indosat lebih menggunakan target "akunting" dari pada target maximum value privatisasi karena tidak mampu mencapai target harga yang ideal, yaitu sama dengan harga jual perdana dalam US.  
Dollar, yaitu US\$. 32.02 per saham atau dalam rupiah hari ini sekitar Rp. 30.000,- per saham. Indosat dilepas sedikit lebih tinggi dibanding harga di bursa, yaitu Rp. 12.950 per saham, sementara harga bursa adalah Rp. 12.600 per saham.
- (d) Ada kalkulasi aset yang cukup menjadi tanda tanya di Indosat. Sebelum privatisasi, indosat mengambil alih 25% saham deutsche Telekom Satelindo, perusahaan operator telepon seluler pertama di Indonesia, senilai US\$. 325 Juta. Dengan demikian, indosat menguasai 100% saham Satelindo, yaitu senilai US\$. 1,4 Miliar. Dengan melepas 41,94% saham senilai Rp. 5,62 Triliun, Total aset indosat adalah 13 Triliun. Jika dikonversi ke dollar dengan kurs Rp. 9.000 per dollar, total



100% saham indosat ”hanya” dinilai sekitar US\$ 1,5 Miliar. Harga tersebut selisih US\$0,4 miliar dari 100% saham satelindo (kompas, 2002).

- (e) STT yang mengambil alih Indosat adalah anak perusahaan Tamasuk BUMN milik singapura, yang juga memiliki anak perusahaan Singapore Telecom (singtel) yang menguasai 35% saham telkomsel, operator seluler kedua di indonesia. Jadi, secara stretegis sebenarnya Indonesia ”kecolongan”. Pertama, seperti dikemukakan mantan Presiden Wahid dan Ketua MPR RI Amien Rais, Indosat mempunyai nilai strategis sebagai perusahaan terdepan dan terbesar dalam sambungan telepon Internasional untuk Indonesia. Pengambilalihan ini merupakan pelepasan jaringan saraf global bagi Indonesia. BUMN Telekomunikasi Australia, Telstra, hanya di perioritaskan 49% sementara sisanya tetap dipegang pemerintah karena arti strategisnya. Kedua, dengan pengambilalihan ini, prektis singapura relatif menguasai industri dua jasa layanan telekomunikasi selular di Indonesia, yaitu satelindo dan Telkomsel yang diperkirakan menguasai sekitar 80% pangsa pasar seluler Indonesia. Padahal ada sejumlah BUMN yang lebih layak diprivatisasi, khususnya karena kurang memiliki arti strategis, seperti PT Perkebunan III, PT Perkebunan IV, PT Pupuk Kaltim, PT Tambang batu bara bukit asam. Memang privatisasi pada BUMN-BUMN tersebut memerlukan usaha. Privatisasi Indosat, apalagi dengan model ”lelang ikan”.

Transaksi privatisasi mengundang kecurigaan. Pemenang tender 41,94% saham indosat adalah STT (*Singapore Technologies Telemedia*), namun transaksi yang terjadi adalah bukan antara Indosat dan STT, melainkan antara Indosat dan *Indo-*

*nesia Communication Limited* (ICL). Dijelaskan bahwa ICL adalah anak perusahaan STT. Namun jika STT bermarkas di singapura, ICL bermarkas di mauritus, salah satu negara yang pernah dikecam OECD (*Organization For Economic Cooperation and Development*) sebagai negara surga baik perusahaan yang hendak menghindari perpajakan.

Negara ini bahkan dituduh sebagai negara yang sangat akomodatif bagi perusahaan dunia yang tidak mengindahkan etika bisnis. Pertanyaan pertama, *Who is the truly investor* ? kedua, ada apa dibalik transaksi ini sehingga singapura, sebuah negara yang terkenal terbaik kualitas *good governance* (ranking 4 Dunia) dan *Good corporate governance*-nya (terbaik di asia) menggunakan perusahaannya yang berada di negara yang berada dalam "daftar Hitam" dalam *good governance* seperti Mauritius ? Belum lagi masih ada masalah dalam hal prosedur penyetoran divestasi. Sebagai catatan, daftar hitam OECD termasuk Andorra, Angulla, Antigua, & berbuda, aruba, Bahamas, Bahrain, Barbados, Belize, Britiz Virgin Island, Cook Island, Dominika, Gibraltar, Guernsey, Sark & Alderncy, Isle Of Man, Jersey, Liberia, Liechtenstein, Maldivas, Marshall Island, Monaco, Monserrat, Nauru, Netherland, Antilles, Nius, Panama, Samoa, Seychelles, St. Lucia, St. Kitts, dan Nevis. St. Vincent & Granada, Tonga, Turks, & Caigos, US Virgin Island, dan Vanuatu, OECD menyebutnya kawasan "surga" *Money Laundering* ini sebagai "*Non-Cooperative Offshore Centers* " (*kompas*, 2003.)

## Daftar Pustaka

A Buku

**Dr. H. Amin Ibrahim, MA**, *Model Ketahanan Nasional sebagai Model Administrasi Negara untuk Memberdayakan Otonomi Daerah*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2006.

**Arifin P Soeria Atmadja**, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik*, Rajawali Press, 2009.

**Bachsar Mustafa, SH**, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

**Bintoro Tjokroamidjojo**, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1974.

**Diana Halim Koentjoro**, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.

**Prof.Dr.I Gde Pantja Astawa, SH, M**, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2009.

**Jimly Asshiddiqie**, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

**Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H**, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Bhuna Ilmu Populer, 2008.

**Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat**, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009.

**Prof.Dr.C.S.T. Kansil, S.H**, *Modul Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005

-----, et al, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002.

**Lawrence m Friedman**, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975.

**B.N. Marbun, SH**, *DPRD dan Otonomi Daerah setelah amandemen UUD 1945 & UU Otonomi Daerah 2004*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

**Dr. S.F. Marbun, SH, M.Hum**, *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII Press, Yogyakarta, 2013.

**Miriam Budiardjo**, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta.1984.

**L.Misbah Hidayat**, *Reformasi Administrasi*, Gramedia, Jakarta, 2007.

**Mochtar Kusumaatmaja**, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1986.

**Muin Fahmal**, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008.

**Nomensen Sinamon SH, M.H.**, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Penerbit, Jakarta, 2010.

**Peter salim**, *The Contemporary English-Indonesia, Dictionary*, Modern English Press, Jakarta, 1989.

**Philipus M Hardjon, et.al.** *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.

**Philipus M, Hardjon, Paulus Effendie Lotulung, H.M Laica Marzuki, Tatiek Sri Djamiati, I Gusti Ngurah Wairocana**, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2012.

**Prof. Dr. Mr. S. Prajudi Admosudirdjo**, *Administrasi dan Manajemen Umum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982

\_\_\_\_\_, *Dasar-Dasar Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1961

\_\_\_\_\_, Dasar-Dasar Administrasi Negara ( Pengantar Studi ) Administrasi Niaga ( Bussines Administratiton ), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.

\_\_\_\_\_, Dasar-Dasar Ilmu Administrasi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.

Prayudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983

\_\_\_\_\_, Beberapa Pandangan Umum Tentang Pengambilan Keputusan( Decisions Making ) , Ghalia Indonesia, Jakarta ,1971

**W.Riawan Tjandra**, Hukum Administrasi negara, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008.

**Ridwan H R**, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

\_\_\_\_\_, *Hukum Administrasi di Daerah*, FHUII Press, Yogyakarta, 2009.

**Dr. Sadjijono, SH, M.Hum**, Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008.

**Dr. H. Siswanto Sunarno, SH.MH**, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.

**Prof. Dr. Sondang P.Siagian, M.P.A.**, *Administrasi Pembangunan*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2000.

**Drs.Sudono Syueb, M.si, MH**, Dinamika Hukum Pemerintah Daerah Sejak Kemerdekaan Sampai Era Reformasi, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2008

**Sunaryati Hartono**, *Politik Hukum menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumnii, Bandung, 1991

**HAW. Widjaja**, *Pemerintahan Desa/Marga Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

**Wiratno**, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2009.

**Wirjono Prodjodikoro**, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1971.

\_\_\_\_\_, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, PT Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

Ainur Rofieq, 2011, *Pelayanan Publik Dan Welfare State*, Jurnal Governance, Vol. 2, No. 1, Jakarta, Universitas Islam “45”, Bekasi. Diakses pada tanggal 21 Mei 2016.

Alfitri, Volume 9 Nomor 3, September 2012, “Ideologi *Welfare Stated* dalam Dasar Negara Indonesia Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional”, Jurnal Mahkamah Konstitusi.

Andersen, J.G. *Welfare States and Welfare State Theory*, Centre for Comparative Welfare Studies, Working Paper, 2012.

Edi Suharto, *Negara Kesejahteraan Dan Reinventing Depsos*, Makalah Seminar UGM, [www.policv.hu](http://www.policv.hu) / [suharto](http://suharto) / Naskah % 20 PDF/ReinventingDepsos.2006.

Ginandjar Kart^sasmita, *Administrasi Pembangunan: Perkembangan dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1997.

Hall, P, A, and David Soskice. *An Introduction to Varieties of Capitalism*, 2001.

Hayati, Tri, Harsanto Nursadi, dan Andhika Danesjvara. *Administrasi Pembangunan: Suatu Pendekatan Hukum dan Pernecanaannya*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, [www.jimly.com](http://www.jimly.com). diakses 15 Agustus 2016.

Kwik Kian Gie. "Reformasi Birokrasi dalam Mengefektifkan Kinerja Pegawai Pemerintah" Makalah disampaikan dalam *Workshop* Gerakan Pemberantasan Korupsi, diselenggarakan oleh Pengurus Besar Nahdlatul Ulama di Jakarta, 5 Januari 2003.

Lindbeck, A. *The Welfare State-Background, Achievements, Problems*, Research Institute of Industrial Economics, 2006.

R. M. A. B. Kusuma, , *Negara Kesejahteraan Dan Jaminan Sosial*, Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 1, Mahkamah Konstitusi, 2006.

Rasad, Fauziah. *Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Pemberantasan Korupsi*, Januari 2006.

Siagian, Sondang P. *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, Jakarta: Bumi Aksara, 2003.

Suminta, Pradja. *Bahan Ajar Administrasi Pembangunan*. Surakarta: Program Studi Pendidikan Ekonomi Jurusan Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Sebelas Maret, 2005.

Tjokroamidjojo, Bintoro. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES, 1995.