



Dr. Yusri Munaf, SH, M.Hum

Hukum adminstrasi negara menghendaki bagaimana pemerintahan dikelola dan diselenggarakan dengan baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak hanya berdasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang baik semata, namun legalitas tindakan dan perbuatan pemerintah memiliki relevansi terhadap hukum yang berlaku. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 termaktubkan cita-cita perjuangan bangsa yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka syarat pertama adalah mewujudkan Penyelenggara Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab. Untuk itu perlu diletakkan asas-asas umum penyelenggaraan negara supaya bisa tercipta Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance). Kemudian, peran serta Masyarakat sangat diperlukan untuk mengawasi mereka, baik Eksekutif, yudikatif atau pun legislatif supaya tetap berpegang teguh pada Asas-asas Umum Pemerintahan ini.



publishing

marpoyan tujuh

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Islam Riau

Jl. Kaharudin Nasution No. 113

Perhentian Marpoyan Damai-Pekanbaru 28284



HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

DR. H. YUSRI MUNAF, SH. M.HUM

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA



DOSEN PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
FISIPOL UIR

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

DR. H. YUSRI MUNAF, SH. M.HUM



Dr. Yusri Munaf, SH, M.Hum

Hukum admnistrasi negara menghendaki bagaimana pemerintahan dikelola dan diselenggarakan dengan baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak hanya berdasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang baik semata, namun legalitas tindakan dan perbuatan pemerintah memiliki relevansi terhadap hukum yang berlaku. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 termaktubkan cita-cita perjuangan bangsa yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka syarat pertama adalah mewujudkan Penyelenggara Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab. Untuk itu perlu diletakkan asas-asas umum penyelenggaraan negara supaya bisa tercipta Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance). Kemudian, peran serta Masyarakat sangat diperlukan untuk mengawasi mereka, baik Eksekutif, yudikatif atau pun legislatif supaya tetap berpegang teguh pada Asas-asas Umum Pemerintahan ini.



publishing

marpoyan tujuh

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

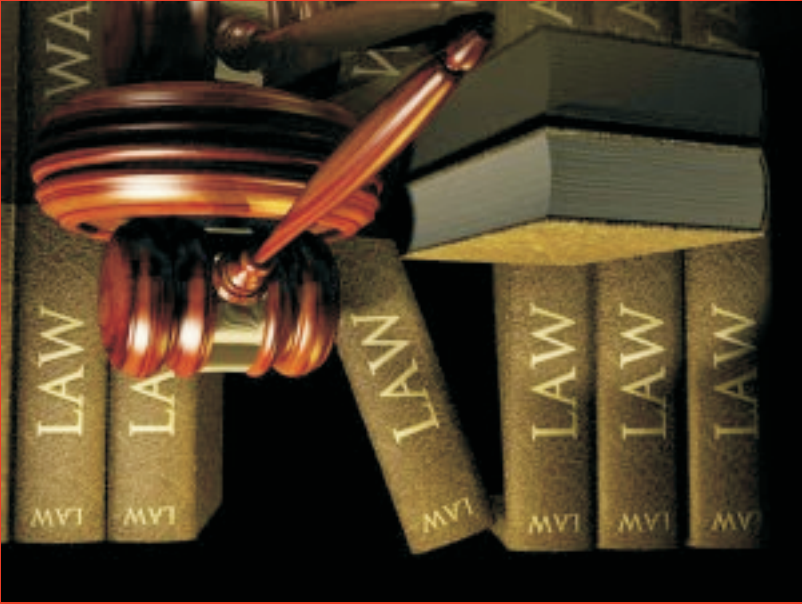
Universitas Islam Riau

Jl. Kaharudin Nasution No. 113

Perhentian Marpoyan Damai-Pekanbaru 28284



DOSEN PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
FISIPOL UIR



HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Penulis :

DR. H. YUSRI MUNAF, SH. M.HUM

**DOSEN PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
FISIPOL UIR**



(c) copyright by marpoyan tujuh

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

DR. Yusri Munaf, SH, M.HUM

Editor : Elydar Chaidir

Hak Cipta (c) 2015 Marpoyan Tujuh Publishing

Jl. KH Nasution No. 113 Pekanbaru-Riau

Telp. (0761) 674635

Fax. (0761) 674834

Website : marpoyan-tujuh.com

E-mail : marpoyan7@gmail.com

Bekerja sama dengan:

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Islam Riau

Hak Cipta dilindungi undang-undang : Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik dalam bentuk elektronik maupun mekanik, termasuk memfotocopy, merekam atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya tanpa izin dari *Marpoyan Tujuh Publishing*.

UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA
1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar 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 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)

ISBN : 978-602-73271-8-4

Pekanbaru, Marpoyan Tujuh, 2016 --- Cetakan Pertama

1. Jil, 126 hlm. 15.5 x 23 cm

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur selalu terucap atas segala nikmat dan karunia yang Allah SWT berikan kepada hambanya disetiap saat dan disetiap keadaan. Dalam surat Ar-Rahman berkali-kali Allah SWT menegaskan nikmat mana lagi yang kamu dustakan? Ayat ini mengandung hikmah yang luar biasa karena setiap makhluk tidak bisa memungkirinya bahwasanya Allah SWT adalah Dzat Yang Maha Pemberi, Dzat Yang Maha Penyayang, Dzat Yang Maha Bijaksana yang kesemuanya terangkum dalam Asmaul Husna dengan segala KemahaanNya. Sudah sepatutnya kita selalu bersyukur kepada Allah SWT dengan ucapan Alhamdulillahirabbil `alamin.

Sholawat dan salam juga selalu terucap dengan iringan syukur kepada Allah SWT, atas junjungan alam dan kekasih Allah SWT yakni Habibana Wa Nabiyan Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat, dan seluruh umat Beliau hingga akhir zaman. Dengan ucapan Allahumma Sholli`ala Sayyidina Muhammad wa `ala ali Sayyidina Muhammad. Dengan jasa Beliau kepada umat manusia telah menerangi manusia dengan cahaya iman dan islam dalam ilmu pengetahuan, yang mengajarkan umat untuk selalu menuntut ilmu mulai dari ayunan sampai pada liang lahat, agar umat keluar dari kebodohan.

Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan bahwa buku Hukum administrasi negara menghendaki bagaimana pemerintahan dikelola dan diselenggarakan dengan baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak hanya berdasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang baik semata, namun legalitas tindakan dan perbuatan pemerintah memiliki relevansi terhadap hukum yang berlaku.

Dalam kesempatan yang baik dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Rektor Universitas Islam Riau, yang telah mendukung penulis baik moril maupun materil untuk mengembangkan kemampuan menulis dan meneliti demi terwujudnya chatur dharma perguruan tinggi.
2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau, yang telah memberikan bantuan dan motivasi kepada penulis untuk membuat monograf ini.
3. Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau beserta jajarannya, yang telah memberi wewenang, motivasi, dan kesempatannya.
4. Rekan-rekan Dosen Ilmu Pemerintahan dan FISIPOL Universitas Islam Riau, atas dukungan, masukan dan saran yang membangun untuk perkembangan Ilmu Pemerintahan yang lebih baik kedepannya.
5. Istri, anak-anak, dan keluarga yang telah membantu, mendoakan, dan mendukung penulis selama ini.
6. Dan semua pihak yang telah membantu dan menumbuhkan inspirasi dalam penyusunan buku Hukum Administrasi Negara ini.

Semoga apa yang kita lakukan mendapatkan ridho dari Allah SWT, sehingga buku Hukum Administrasi Negara ini, bisa bermanfaat luas bagi perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Ilmu Pemerintahan secara keilmuan maupun secara praktis. Amin.

Pekanbaru, Januari 2016

Hotmat saya

Penulis

Dr. H. Yusri Munaf, SH, M.Hum

Prolog

Hukum administrasi negara menghendaki bagaimana pemerintahan dikelola dan diselenggarakan dengan baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak hanya berdasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang baik semata, namun legalitas tindakan dan perbuatan pemerintah memiliki relevansi terhadap hukum yang berlaku.

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 termaktubkan cita-cita perjuangan bangsa yaitu mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka syarat pertama adalah mewujudkan Penyelenggara Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab. Untuk itu perlu diletakkan asas-asas umum penyelenggaraan negara supaya bisa tercipta Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*). Kemudian, peran serta Masyarakat sangat diperlukan untuk mengawasi mereka, baik Eksekutif, yudikatif atau pun legislatif supaya tetap berpegang teguh pada Asas-asas Umum Pemerintahan ini.

Hukum administrasi negara sejatinya melihat perbuatan pemerintah dari segi hukum, yang memiliki konsekuensi akibat-akibat dari hukum tersebut. Dan akibat dari hal itu berupa hak dan kewajiban baik yang diperoleh pelaku perbuatan maupun kepada siapa yang ditujukan perbuatan itu. Hal ini dapat terjadi baik kepada pihak yang membuat aturan hukum ataupun kepada pihak yang diperintah dan menjadi subjek penataan hukum pemerintahan. Namun untuk mengetahui seberapa besar konsekuensi tersebut haruslah dipahami melalui kacamata pemerintahan tentang mengapa penataan tersebut perlu dilakukan hingga menimbulkan konsekuensi dalam penerapannya. Dan untuk memahami perbuatan pemerintahan ini maka perlu terlebih dahulu memahami tugas dari pemerintahan dalam konteks hukum yang berlaku. Yang pada gilirannya menuntut pemahaman atas konsep pemerintah dan dalam kaitannya sebagai suatu studi.

Kajian hukum administrasi negara yang mencakup aspek kerja pemerintahan berupa tugas penataan penyelenggaraan pemerintahan berupa setiap tindakan dan ketetapan pemerintahan melalui mekanisme penetapan hukum menjadi ruang lingkup yang tak terbantahkan dari hukum administrasi negara. Penyelenggaraan pemerintahan dalam hal ini harus memiliki landasan yang tetap melalui hukum yang telah ditetapkan sebagai landasan normatif dan bertanggungjawab. Selanjutnya hukum administrasi negara juga dimaknai segala hal yang termasuk di dalamnya hubungan otoritas yang sifatnya istimewa yang terwujud dalam otoritas keputusan sepihak yang diambil dan diberlakukan terhadap warga negara.

Buku ini sejatinya merupakan rangkaian pemikiran penulis yang telah mengabdikan diri secara fokus dalam bidang pengajaran dan pengembangan ilmu hukum administrasi negara sejak tahun 2000. Melalui bahan ajar yang penulis paparkan pada setiap perkuliahan telah mengantarkan rumusan yang baik dalam mempelajari hukum tata pemerintahan. Materi-materi yang terdapat dalam buku ini secara berkelanjutan memiliki ruang yang terus diperbaiki, dan penulis merasakan perbaikan tersebut melalui publikasi hasil pemikiran dan interpretasi konsep yang selama ini penulis lakukan untuk selanjutnya pengembangan dan pembaharuan keilmuan diberikan melalui koreksi oleh pembaca dan zaman.

Selanjutnya penulis memberikan apresiasi yang dalam pada sejawat yang telah memberikan sumbangsih pemikiran melalui forum-forum diskusi ilmiah yang memperluas khazanah pemikiran penulis sehingga tulisan ini dapat dihadirkan sedemikian rupa kepada khalayak luas.

Pekanbaru, Januari 2016

Dr. H. Yusri Munaf, SH, M.Hum

KATA PENGANTAR	iii-iv
PROLOG	v-vii
DAFTAR ISI	vii-viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Pengetian Hukum	1
B. Sejarah Administrasi Negara	4
C. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara	9
D. Kedudukan dan Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Ilmu Hukum lainnya.	15
BAB II MENGENAL HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	
A. Perkembangan Hukum Administrasi Negara	19
B. Pembidangan Hukum Administrasi Negara	22
C. Objek dan Subjek Hukum Administrasi Negara	23
D. Pemerintahan Indonesia	29
BAB III PEMERINTAHAN dan KEWENANGAN	
A. Pendahuluan	47
B. Bentuk-Bentuk Pemerintahan	48
C. Kewenangan	52
D. Unsur-Unsur Pemerintahan	57
BAB IV ASAS-ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN	
A. Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik	63
B. Upaya ke Pembentukan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik	66
C. Asas- Asas Umum Pemerintahan yang Layak Di Indonesia	68
BAB V PERBUATAN PEMERINTAH/TINDAKAN PEMERINTAH	
A. Pengertian	77
B. <i>Beschikking</i> /ketetapan	78
C. Macam-macam ketetapan	80
D. Perbuatan pemerintah lainnya	82

BAB VI TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE*)

A. Konsep Dasar Good Governance	85
B. Substansi Governance	86
C. Prinsip Good Governance	90

BAB VII SISTEM PENGAWASAN

A. Pengertian Pengawasan	99
B. Pengawasan Tata Kelola Pemerintahan	101
C. Bentuk Pengawasan	102

BAB VIII HUKUM KEPEGAWAIAN

A. Hak dan Kewajiban Pegawai Pemerintahan	105
B. Pencapaian Fungsi Pemerintahan Melalui Penataan Kepegawaian	107
C. Problematika Kepegawaian di Indonesia	108

BAB IX PERADILAN TATA USAHA NEGARA

A. Pengertian Tata Usaha Negara	113
B. Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara	114
C. Peraturan dan Pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara	116

BAB X BENDA-BENDA MILIK NEGARA

Daftar Pustaka.

BAB I PENDAHULUAN

A. Pengetian Hukum

Karakteristik hukum sebagai kaedah selalu dinyatakan berlaku umum untuk siapa saja dan di mana saja dalam wilayah negara, tanpa membedakan. Meskipun ada pengecualian dinyatakan secara eksplisit dan berdasarkan alasan tertentu yang dapat diterima dan dibenarkan. Pada dasarnya hukum itu tidak berlaku secara diskriminatif, kecuali oknum aparat atau organisasi penegak hukum dalam kenyataan sosial telah memberlakukan hukum itu secara diskriminatif.

Sistem hukum tidak hanya mengacu pada aturan (*codes of rules*) dan peraturan (*regulations*), namun mencakup bidang yang luas, meliputi struktur, lembaga dan proses (*procedure*) yang mengisinya serta terkait dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) dan budaya hukum (*legal structure*).

Menurut Lawrence Friedman, unsur-unsur sistem hukum itu terdiri dari struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). (Friedman, 1984:6)

Struktur hukum meliputi badan eksekutif, legislatif dan yudikatif serta lembaga-lembaga terkait, seperti Kejaksaan, Kepolisian, Pengadilan, Komisi Judisial, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan lain-lain.

Sedangkan substansi hukum adalah mengenai norma, peraturan maupun undang-undang. Budaya hukum adalah meliputi pandangan, kebiasaan maupun perilaku dari masyarakat mengenai pemikiran nilai-nilai dan pengharapan dari sistem hukum yang berlaku, dengan perkataan lain, budaya hukum itu adalah iklim dari pemikiran sosial tentang bagaimana hukum itu diaplikasikan, dilanggar atau dilaksanakan. Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya, seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya (*without legal culture, the legal system is inert, a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea*). (Friedman, 1984:7). Setiap masyarakat, negara dan komunitas mempunyai budaya hukum. Selalu ada sikap dan pendapat mengenai hukum. Hal ini tidak berarti bahwa setiap orang dalam satu komunitas memberikan pemikiran yang sama.

Hukum adalah kontrol sosial dari pemerintah (*law is governmental social control*), sebagai aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku, baik yang berguna atau mencegah perilaku yang buruk. (Black, 1976:2) Di sisi lain kontrol sosial adalah jaringan atau aturan dan proses yang menyeluruh yang membawa akibat hukum terhadap perilaku tertentu, misalnya aturan umum perbuatan melawan hukum. (Friedman, 1984:3) Tidak ada cara lain untuk

memahami sistem hukum selain melihat perilaku hukum yang dipengaruhi oleh aturan keputusan pemerintah atau undang-undang yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Jika seseorang berperilaku secara khusus adalah karena diperintahkan hukum atau karena tindakan pemerintah atau pejabat lainnya atau dalam sistem hukum.

Tetapi kita juga membutuhkan kontrol sosial terhadap pemerintah, karena tidak dapat kita pungkiri, bahwa tiada kuda tanpa kekang. Begitu juga tiada penguasa dan aparaturnya yang bebas dari kontrol sosial. Semua tahu ada orang yang berwenang menyalahgunakan jabatannya, praktek suap dan KKN sering terjadi dalam tirani birokrat. Maka untuk memperbaiki harus ada kontrol yang dibangun dalam sistim. Dengan kata lain, hukum mempunyai tugas jauh mengawasi penguasa itu sendiri, kontrol yang dilakukan terhadap pengontrol. Pemikiran ini berada di balik pengawasan dan keseimbangan (*check and balance*) dan di balik Peradilan Tata Usaha Negara, Inspektur Jenderal, Auditor dan lembaga-lembaga seperti, KPK, Komisi Yudisial. Kesemuanya ini harus mempunyai komitmen yang tinggi untuk memberantas segala bentuk penyalahgunaan wewenang dari pihak penguasa.

Hukum akan menjadi berarti apabila perilaku manusia dipengaruhi oleh hukum dan apabila masyarakat menggunakan hukum menuruti perilakunya, sedangkan di lain pihak efektivitas hukum berkaitan erat dengan masalah kepatuhan hukum sebagai norma. Hal ini berbeda dengan kebijakan dasar yang relatif netral dan bergantung pada nilai universal dari tujuan dan alasan pembentukan undang-undang.

Dalam praktek kita melihat ada undang-undang sebagian besar dipatuhi dan ada undang-undang yang tidak dipatuhi. Sistem hukum jelas akan runtuh jika setiap orang tidak mematuhi undang-undang dan undang-undang itu akan kehilangan maknanya. Ketidakefektifan undang-undang cenderung mempengaruhi waktu sikap dan kuantitas ketidakpatuhan serta mempunyai efek nyata terhadap perilaku hukum, termasuk perilaku pelanggar hukum. Kondisi ini akan mempengaruhi penegakan hukum yang menjamin kepastian dan keadilan dalam masyarakat.

Kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum. "Kepastian dalam hukum" dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala

tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbeda-beda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian hukum.

Sedangkan “kepastian karena hukum” dimaksudkan, bahwa karena hukum itu sendirilah adanya kepastian, misalnya hukum menentukan adanya lembaga daluarsa, dengan lewat waktu seseorang akan mendapatkan hak atau kehilangan hak. Berarti hukum dapat menjamin adanya kepastian bagi seseorang dengan lembaga daluarsa akan mendapatkan sesuatu hak tertentu atau akan kehilangan sesuatu hak tertentu.

Hukum tidak identik dengan undang-undang, jika hukum diidentikkan dengan perundang-undangan, maka salah satu akibatnya dapat dirasakan, adalah kalau ada bidang kehidupan yang belum diatur dalam perundang-undangan, maka dikatakan hukum tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Demikian juga kepastian hukum tidak identik dengan dengan kepastian undang-undang. Apabila kepastian hukum diidentikkan dengan kepastian undang-undang, maka dalam proses penegakan hukum dilakukan tanpa memperhatikan kenyataan hukum (*Werkelijkheid*) yang berlaku.

Para penegak hukum yang hanya bertitik tolak dari substansi norma hukum formil yang ada dalam undang-undang (*law in book's*), akan cenderung mencederai rasa keadilan masyarakat. Seyogyanya penekanannya di sini, harus juga bertitik tolak pada hukum yang hidup (*living law*). Lebih jauh para penegak hukum harus memperhatikan budaya hukum (*legal culture*), untuk memahami sikap, kepercayaan, nilai dan harapan serta pemikiran masyarakat terhadap hukum dalam sistim hukum yang berlaku.

Pengertian hukum menurut beberapa ahli :

a. Prof. Mr. E.M. Mayers

Dalam bukunya *De Algemene begrippen van het Burgerlijk Recht* “Hukum adalah semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat, dan yang menjadi pedoman bagi penguasa-penguasa Negara dalam melakukan tugasnya”

b. Leon Duguit

Hukum ialah aturan tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang daya penggunaannya pada saat tertentu di indahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama dan yang jika dilanggar menimbulkan reaksi bersama terhadap orang yang melakukan pelanggaran itu.

- c. Immanuel Kant
Hukum ialah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang yang lain, menuruti peraturan hukum tentang kemerdekaan.
- d. S.M Amin., S.H
Dalam bukunya “bertamasya ke alam hukum”, hukum dirumuskan sebagai kumpulan-kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi.
- e. J.C.T. Simorangkir., S.H dan Woerjono Sastropranoto., S.H
Dalam bukunya “pelajaran hukum Indonesia” , hukum ialah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran terhadap peraturan-peraturan tadi mengakibatkan diambilnya tindakan, yaitu dengan hukuman tertentu.
- f. M.H. Tirtaatmidjaja., S.H
Dalam bukunya “Pokok-pokok hukum perniagaan” ditegaskan bahwa hukum ialah semua aturan (norma) yang harus diturut dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman mesti menggantikan kerugian-jika melanggar aturan-aturan itu-akan membahayakan diri sendiri atau harta, umpamanya orang akan kehilangan kemerdekaannya, didenda dan sebagainya.

B. Sejarah Administrasi Negara

Ilmu Administrasi Negara lahir sejak Woodrow Wilson (1887), yang kemudian menjadi presiden Amerika Serikat pada 1913-1921, menulis sebuah artikel yang berjudul “*The Study of Administration*” yang dimuat di jurnal *Political Science Quarterly*. Kemunculan artikel itu sendiri tidak lepas dari kegelisahan Wilson muda akan perlunya perubahan terhadap praktik Administrasi Negara yang terjadi di Amerika Serikat pada waktu itu yang ditandai dengan meluasnya praktik *spoil system* (system perkoncoan) yang menjurus pada terjadinya inefektivitas dan inefisiensi dalam pengelolaan Negara. Studi Ilmu Politik yang berkembang pada saat itu ternyata tidak mampu memecahkan persoalan tersebut karena memang fokus kajian Ilmu Politik bukan pada bagaimana mengelola pemerintahan dengan efektif dan efisien, melainkan lebih pada urusan tentang sebuah konstitusi dan bagaimana keputusan-keputusan politik dirumuskan.

Menurut Wilson, Ilmuwan Politik lupa bahwa kenyataannya lebih sulit mengimplementasikan konstitusi dengan baik dibanding dengan merumuskan

konstitusi itu sendiri. Sayangnya ilmu yang diperlukan untuk itu belum ada. Oleh karena itu, untuk dapat mengimplementasikan konstitusi dengan baik maka diperlukan suatu ilmu yang kemudian disebut Wilson sebagai Ilmu Administrasi tersebut. Ilmu yang oleh Wilson disebut ilmu administrasi tersebut menekankan dua hal, yaitu perlunya efisiensi dalam mengelola pemerintahan dan perlunya menerapkan *merit system* dengan memisahkan urusan politik dari urusan pelayanan publik. Agar pemerintahan dapat dikelola secara efektif dan efisien, Wilson juga menganjurkan diadopsinya prinsip-prinsip yang diterapkan oleh organisasi bisnis — *the field of administration is the field of business*.

Penjelasan ilmiah terhadap gagasan Wilson tersebut kemudian dilakukan oleh Frank J. Goodnow yang menulis buku yang berjudul: *Politics and Administration* pada tahun 1900. Buku Goodnow tersebut seringkali dirujuk oleh para ilmuwan administrasi negara sebagai "proklamasi" secara resmi terhadap lahirnya Ilmu Administrasi Negara yang memisahkan diri dari induknya, yaitu Ilmu Politik. Era ini juga sering disebut sebagai era paradigma dikotomi politik-administrasi. Melalui paradigma ini, Ilmu Administrasi Negara mencoba mendefinisikan eksistensinya yang berbeda dengan ilmu politik dengan ontology, epistemologi dan aksiologi yang berbeda. Beberapa tahun kemudian, sebuah buku yang secara sistematis menjelaskan apa sebenarnya Ilmu Administrasi Negara lahir dengan dipublikasikannya buku Leonard D. White yang berjudul *Introduction to the Study of Public Administration* pada 1926. Buku White yang mencoba merumuskan sosok Ilmu Administrasi tersebut pada dasarnya sangat dipengaruhi oleh berbagai karya ilmuwan sebelumnya yang mencoba menyampaikan gagasan tentang bagaimana suatu organisasi seharusnya dikelola secara efektif dan efisien, seperti Frederick Taylor (1912) dengan karyanya yang berjudul *Scientific Management*, Henry Fayol (1916) dengan pemikirannya yang dituangkan dalam monograf yang berjudul *General and Industrial Management*, W.F. Willoughby (1918) dengan karyanya yang berjudul *The Movement for Budgetary Reform in the State*, dan Max Weber (1946) dengan tulisannya yang berjudul *Bureaucracy*.

Era berikutnya merupakan periode di mana para ilmuwan administrasi negara berusaha membangun *body of knowledge* ilmu ini dengan terbitnya berbagai artikel dan buku yang mencoba menggali apa yang mereka sebut sebagai prinsip-prinsip administrasi yang universal. Tonggak utama dari era ini tentu saja adalah munculnya artikel L. Gulick (1937) yang berjudul *Notes on the Theory of Organization* di mana dia merumuskan akronim yang terkenal dengan sebutan POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-ordinating, Reporting dan Budgeting*). Tidak dapat dipungkiri, upaya para ahli administrasi

negara untuk mengembangkan body of knowledge ilmu administrasi negara sangat dipengaruhi oleh ilmu manajemen. Prinsip-prinsip administrasi sebagaimana dijelaskan oleh para ilmuwan tersebut pada dasarnya merupakan prinsip-prinsip administrasi yang diadopsi dari administrasi bisnis yang menurut mereka dapat juga diterapkan di organisasi pemerintah.

Perkembangan pergulatan pemikiran ilmuwan administrasi negara diwarnai sebuah era pencarian jati diri Ilmu Administrasi Negara yang tidak pernah selesai. Kegamangan para ilmuwan administrasi negara dalam meninggalkan induknya, yaitu Ilmu Politik, untuk membangun eksistensinya secara mandiri bermula dari kegagalan mereka dalam merumuskan apa yang mereka sebut sebagai prinsip-prinsip administrasi sebagai pilar pokok Ilmu Administrasi Negara. Keruntuhan gagasan tentang prinsip-prinsip administrasi ditandai dengan terbitnya tulisan Paul Applebey (1945) yang berjudul *Government is Different*. Dalam tulisannya tersebut Applebey berargumen bahwa institusi pemerintah memiliki karakteristik yang berbeda dengan institusi swasta sehingga prinsip-prinsip administrasi yang diadopsi dari manajemen swasta tidak serta merta dapat diadopsi dalam institusi pemerintah. Karya Herbert Simon (1946) yang berjudul *The Proverbs of Administration* semakin memojokkan gagasan tentang prinsip-prinsip administrasi yang terbukti lemah dan banyak aksiomanya yang keliru. Kenyataan yang demikian membuat Ilmu Administrasi Negara mengalami "krisis identitas" dan mencoba menginduk kembali ke Ilmu Politik. Namun demikian, hal ini tidak berlangsung lama ketika ilmuwan administrasi negara mencoba menemukan kembali fokus dan lokus studi ini.

Kesadaran bahwa lingkungan pemerintahan dan bisnis cenderung mengembangkan nilai, tradisi dan kompleksitas yang berbeda mendorong perlunya merumuskan definisi yang jelas tentang prinsip-prinsip administrasi yang gagal dikembangkan oleh para ilmuwan terdahulu. Dwiyanto (2007) menjelaskan bahwa lembaga pemerintah mengembangkan nilai-nilai dan praktik yang berbeda dengan yang berkembang di swasta (pasar) dan organisasi sukarela. Mekanisme pasarbekerja karena dorongan untuk mencari laba, sementara lembaga pemerintah bekerja untuk mengatur, melayani dan melindungi kepentingan publik. Karena karakteristik antara birokrasi pemerintah dan organisasi swasta sangat berbeda, maka para ilmuwan dan praktisi administrasi negara menyadari pentingnya mengembangkan teori dan pendekatan yang berbeda dengan yang dikembangkan oleh para ilmuwan yang mengembangkan teori-teori administrasi bisnis. Dengan kesadaran baru tersebut maka identitas Ilmu Administrasi Negara menjadi semakin jelas, yaitu

ilmuan administrasi negara lebih menempatkan proses administrasi sebagai pusat perhatian (fokus) dan lembaga pemerintah sebagai tempat praktik (lokus).

1.3. Ruang Lingkup Administrasi Negara

Administrasi Negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara.

Secara sederhana, administrasi negara adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik. Meskipun sama-sama mengkaji tentang organisasi, administrasi publik ini berbeda dengan ilmu manajemen. Jika manajemen mengkaji tentang pengelolaan organisasi swasta, maka administrasi publik mengkaji tentang organisasi publik/pemerintah, seperti departemen-departemen, dan dinas-dinas, mulai dari tingkat kecamatan sampai tingkat pusat. Kajian ini termasuk mengenai birokrasi, penyusunan, pengimplementasian, dan pengevaluasian kebijakan public, administrasi pembangunan, pemerintahan daerah, dan good governance.

Sejarah tentang perubahan Ilmu Administrasi Negara masih terus berulang. Upaya mendefinisikan diri Ilmu Administrasi Negara sebagai ilmu administrasi pemerintahan sebagaimana dijelaskan sebelumnya ternyata tidak berlangsung lama. Dinamika lingkungan administrasi negara yang sangat tinggi kemudian menimbulkan banyak pertanyaan tentang relevansi keberadaan Ilmu Administrasi Negara sebagai administrasi pemerintahan. Gugatan tersebut terutama ditujukan pada lokus Ilmu Administrasi Negara yang dirasa tidak memadai lagi. Menurut Dwiyanto (2007) lembaga pemerintah dirasa terlalu sempit untuk menjadi lokus Ilmu Administrasi Negara. Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa lembaga pemerintahan tidak lagi memonopoli peran yang selama ini secara tradisional menjadi otoritas pemerintah. Saat ini semakin mudah ditemui berbagai lembaga non-pemerintah yang menjalankan misi dan fungsi yang dulu menjadi monopoli pemerintah saja. Di sisi yang lain, organisasi birokrasi juga tidak semata-mata memproduksi barang dan jasa publik, tetapi juga barang dan jasa privat. Pratikno (2007) juga memberikan konstataksi yang sama. Saat ini negara banyak menghadapi pesaing-pesaing baru yang siap menjalankan fungsi negara, terutama pelayanan publik, secara lebih efektif. Selain pelayanan publik, dalam bidang pembangunan ekonomi dan sosial, negara juga harus menegosiasikan kepentingannya dengan aktor-aktor yang lain, yaitu pelaku bisnis dan kalangan *civil society* (masyarakat sipil).

Secara lebih tegas, Miftah Thoha (2007) bahkan mengatakan telah terjadi perubahan paradigma “ dari orientasi manajemen pemerintahan yang serba negara menjadi berorientasi ke pasar (*market*). Menurut Thoha, pasar di sini secara politik bisa dimaknai sebagai rakyat atau masyarakat (*public*). Fenomena menurunnya peran negara ini merupakan arus balik dari apa yang disebut Grindle sebagai *too much state*, di mana negara pada pertengahan 1980-an terlalu banyak melakukan intervensi yang berujung pada jeratan hutang luar negeri, krisisfiskal, dan pemerintah yang terlalu sentralistik dan otoriter.

Dwiyanto (2007) menyebut setidaknya ada empat faktor yang menjadi sebab semakin menurunnya dominasi peran negara, yaitu:

1. Dinamika ekonomi, politik dan budaya yang membuat kemampuan pemerintah semakin terbatas untuk dapat memenuhi semua tuntutan masyarakat;
2. Globalisasi yang membutuhkan daya saing yang tinggi di berbagai sektor menuntut makin dikurangnya peran negara melalui debirokratisasi dan deregulasi;
3. Tuntutan demokratisasi mendorong semakin banyak munculnya organisasi kemasyarakatan yang menuntut untuk dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan dan implementasinya;
4. munculnya fenomena *hybrid organization* yang merupakan perpaduan antara pemerintah dan bisnis.

Berbagai fenomena tersebut menimbulkan gugatan di antara para mahasiswa maupun ilmuwan Ilmu Administrasi Negara: Apakah masih relevan menjadikan pemerintah sebagai lokus studi Ilmu Administrasi Negara? Pemaparan di atas menunjukkan bahwa kata “negara” dalam Ilmu Administrasi Negara menjadi terlalu sempit dan kurang relevan lagi untuk mewadahi dinamika Ilmu Administrasi Negara di awal abad ke-21 yang semakin kompleks dan dinamis. Utomo (2007) menyebutkan bahwa dalam perkembangan konsep Ilmu Administrasi Negara telah terjadi pergeseran titik tekan dari negara yang semula diposisikan sebagai agen tunggal yang memiliki otoritas untuk mengimplementasikan berbagai kebijakan publik menjadi hanya sebagai fasilitator bagi masyarakat. Dengan demikian istilah *public administration* tidak tepat lagi untuk diterjemahkan sebagai administrasi negara, melainkan lebih tepat jika diterjemahkan menjadi administrasi publik. Sebab, makna kata “ publik” di sini jauh lebih luas daripada kata “ negara” (Majelis Guru Besar dan Jurusan Ilmu Administrasi Negara UGM, 2007: x). Publik di sini menunjukkan keterlibatan institusi-institusi non-negara baik di sektor bisnis maupun *civil society* di dalam pengadministrasian pemerintahan.

Konsekuensi dari perubahan makna *public administration* sebagai administrasi publik di sini adalah terjadinya pergeseran lokus Ilmu Administrasi Negara dari yang sebelumnya berfokus pada birokrasi pemerintah menjadi berfokus pada organisasi publik, yaitu birokrasi pemerintah dan juga organisasi-organisasi non-pemerintah yang terlibat menjalankan fungsi pemerintahan, baik dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik maupun pembangunan ekonomi, sosial maupun bidang-bidang pembangunan yang lain.

C. Ruang Lingkup Hukum Administrasi Negara

Istilah hukum administrasi negara adalah terjemahan dari istilah *Administratie recht* (bahasa Belanda). Hukum Administrasi Negara merupakan peraturan hukum mengenai administrasi dalam suatu negara, dimana hubungan antar warga negara dan pemerintahannya dapat berjalan dengan baik dan aman. Hukum Administrasi Negara menjelaskan peraturan-peraturan mengenai segala hal ihwal penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh aparatur negara guna mencapai tujuan negara. Dalam Hukum administrasi Negara juga menjelaskan seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi Negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri.

Mereka yang mengartikan “administration” dengan “administrasi” saja menggunakan istilah “Hukum Administrasi Negara” sebagai ganti istilah *Administratief Recht*. Sedangkan mereka yang mengartikan “administration” dengan “pemerintahan” menggunakan istilah *Hukum Tata Pemerintahan* sebagai terjemahan dari *Administratief Recht*. Begitu juga mereka yang menterjemahkan “administration” (dalam arti sempit) dengan tata usaha (surat menyurat) dapat menggunakan istilah *Hukum Tata Usaha Negara*.

Selain itu masih ada istilah asal lainnya dari lapangan studi ini yaitu istilah Belanda “*Bestuursrecht*” “*Bestuurkunde*” dan “*Bestuurwetenschappen*”. Kata *bestuur* dalam bahasa Indonesia berarti pemerintahan. Oleh sebab itu penggunaan istilah Hukum Tata Pemerintahan kalau dikaitkan dengan istilah asalnya bisa berasal dari terjemahan atas istilah *administratief recht* (administration = Pemerintahan) dan bisa berasal dari terjemahan atas istilah *Bestuurrecht* (*bestuur* =Pemerintahan).

Dengan mengaitkannya dengan istilah asal dan mengartikannya dalam bahasa Indonesia maka bisa dijelaskan bahwa meskipun istilah yang dipakai dalam lapangan studi ini berbeda-beda namun objek dan maksudnya adalah sama. Racmat Soemitro di dalam papernya yang berjudul “ Hukum Tata

Pemerintahan pada umumnya di Indonesia” mengemukakan bahwa “pengertian Hukum Tata Pemerintahan (Bestuursrecht) dapat dipersamakan dengan pengertian *Hukum Administrasi Negara* (Administratief Recht).

Sekalipun begitu J.R Stellingma mengidentifikasi adanya paham tentang hubungan antara Hukum Tata Pemerintahan dengan Hukum Administrasi Negara (dalam arti bahwa ada perbedaan cakupan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Pemerintahan) yaitu :

1. Hukum Administrasi Negara adalah lebih luas daripada Hukum Tata Pemerintahan (seperti pendapat Van Vollenhoven).
2. Hukum Administrasi Negara adalah identik dengan Hukum Tata Pemerintahan (seperti pendapat JHPM Van der Grinten)
3. Hukum Administrasi Negara adalah lebih sempit dari Hukum Tata Pemerintahan (seperti pendapat HJ. Romeijn dan G.A. Van Poelje)

Hukum Administrasi Negara Menurut Para Ahli :

1. W. F Prins-R. Kosim Adisapoetra (1976)
Hukum Administrasi Negara (yang disebut pula Hukum Tata Pemerintahan) adalah mengenai pelaksanaan tugas pemerintah oleh subyek hukum yang disebutkan dengan tegas siapa-siapanya. Artinya yang menjadi subyek hukum tersebut menjalankan kewajiban yang tidak ada ditangan setiap warga negara.
2. Menurut .R. Abdoel Djamali.
Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi
3. Menurut E. Utrecht.
Utrecht (1960) merumuskan Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Pemerintahan adalah menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat (administrasi negara) melakukan tugas mereka yang khusus. Rumusan Utrecht menampakkan sudut pandang hukum Administrasi Negara, dan mencirikan hukum tata pemerintahan sebagai berikut:
 - a) Menguji hubungan hukum istimewa
 - b) Adanya para pejabat
 - c) Melakukan tugas khusus
4. Menurut Van Apeldoorn.

Hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh para pengusaha yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya.

5. Menurut Djokosutono
Hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur tentang hubungan-hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dengan warga masyarakat.
6. Menurut Oppen Hein
Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenangnya yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara.
7. Menurut de La Bassecour Caan
Hukum administrasi Negara adalah, himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab maka Negara berfungsi. Maka peraturan-peraturan itu mengatur hubungan-hubungan antara tiap-tiap warga Negara dengan pemerintahannya.
8. Menurut Van Vollenhoven
Hukum Administrasi Negara adalah suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan untuk menggunakan wewenangnya yang diberikan kepadanya oleh hukum tata Negara. Beliau juga menjelaskan HAN adalah semua pengaturan hukum setelah dikurangkan hukum tata negara materiil, hukum perdata materiil maupun hukum pidana materiil. Dia membedakan HTP dalam 4 jenis yaitu :
 - a) Berstuurecht (hukum pemerintahan)
 - b) Justisierecht (hukum peradilan)
 - c) Politurecht (hukum kepolisian)
 - d) Regelaasrecht (hukum perundang-undangan)
9. Menurut J.H.A. Logemann
Hukum administrasi Negara adalah, hukum mengenai hubungan-hubungan antara jabatan-jabatan satu dengan lainnya, serta hukum antara jabatan-jabatan Negara itu dengan para warga masyarakat.
10. Prof. A.A.H. Struijcken (dalam buku :Drs. C.S.T. Kansil, S.H. (1984) hal. 29)
Prof. A.A.H. Struijcken menyebutkan Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Pemerintahan) sebagai peraturan-peraturan tentang cara bagaimana badan-badan pemerintah harus menjalankan kewajibannya.

11. Prof. Djokosutono, S.H (dalam buku : Drs. C.S.T. Kansil, S.H. (1984) hal. 26)
Prof. Djokosutono, S.H memandang Hukum Administrasi Negara (disebut juga Hukum Tata Pemerintahan) sebagai hukum mengenai hubungan-hubungan antara jabatan-jabatan negara satu sama lainnya serta hubungan-hubungan hukum antara jabatan-jabatan negara itu dengan para warga masyarakat.
12. Prof. J. Oppenheim (dalam buku : Drs. C.S.T. Kansil, S.H. (1984) hal. 29)
Prof. J. Oppenheim merumuskan Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Pemerintahan) sebagai peraturan-peraturan tentang negara dan alat-alat perlengkapannya dilihat dalam geraknya (hukum negara dalam keadaan bergerak).
13. Sarjana Hukum Belanda, Prof. Dr. J.H.A. Logemann (dalam buku : Drs. C.S.T. Kansil, S.H. (1984) hal. 28)
Sarjana Hukum Belanda, Prof. Dr. J.H.A. Logemann dalam bukunya yang berjudul *Over de theorie van een stellig staatsrecht* menegaskan, bahwa Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Pemerintahan) ialah serangkaian kaidah hukum yang menyelidiki hubungan-hubungan hukum khusus yang ditimbulkan untuk memungkinkan para pejabat di dalam menjalankan tugas kemasyarakatannya yang khusus.
14. Prof. Prajudi (dalam buku : Drs. C.S.T. Kansil, S.H. (1984) hal. 27)
Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Pemerintahan) adalah sebagai suatu pengkhususan atau spesialisasi daripada Hukum Tata Negara yakni bagian hukum mengenai administrasi daripada negara.
15. Prof. Kusumadi Pudjosewojo, S.H (dalam buku : Drs. C.S.T. Kansil, S.H. (1984) hal. 27)
Dalam buku yang berjudul *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Prof. Kusumadi Pudjosewojo, S.H merumuskan Hukum Administrasi Negara (disebut juga Hukum Tata Pemerintahan) sebagai keseluruhan aturan hukum yang menentukan cara bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugas-tugas, atau cara bagaimana penguasa itu seharusnya bertingkah laku dalam mengusahakan tugas-tugasnya.

Sumber-sumber Hukum Administrasi Negara pada umumnya, dapat dibedakan menjadi dua

1. Sumber hukum material, yaitu sumber hukum yang turut menentukan isi kaidah hukum. Sumber hukum material ini berasal dari peristiwa-peristiwa dalam pergaulan masyarakat dan peristiwa-peristiwa itu dapat mempengaruhi bahkan menentukan sikap manusia.

2. Sumber hukum formal, yaitu sumber hukum yang sudah diberi bentuk tertentu. Agar berlaku umum, suatu kaidah harus diberi bentuk sehingga pemerintah dapat mempertahankannya.

Sedangkan asas-asas hukum administrasi Negara meliputi beberapa yaitu :

1. Asas yuridikitas (*rechtmatingheid*): yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan).
2. Asas legalitas (*wetmatingheid*): yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya (ada peraturan dasar yang melandasinya). Apalagi Indonesia adalah negara hukum, maka asas legalitas adalah hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah.
3. Asas diskresi yaitu kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri tetapi tidak bertentangan dengan legalitas.

Hukum Administrasi Negara dalam arti luas itu dapat dibagi dalam 4 (empat) bidang, yaitu *Bestuursrecht* (hukum pemerintahan); *Justitierecht* (hukum peradilan); *Politie recht* (hukum kepolisian); dan *Regelaarsrecht* (hukum perundang-undangan). Sedangkan ruang lingkup hukum administrasi negara meliputi wewenang lembaga negara baik pusat dan daerah, perhubungan kekuasaan antar lembaga negara, dan antara lembaga negara dengan warga masyarakatnya.

Lebih lanjut isi dan ruang lingkup Hukum Administrasi Negara menurut Van Vollen Hoven dalam bukunya yang berjudul: *Omtrek van het administratiefrecht*, memberikan skema tentang hukum administrasi Negara didalam kerangka hukum seluruhnya sebagai berikut :

- a. Hukum Tata Negara/*Staatsrecht* meliputi :
 1. Pemerintah/*Bestuur*
 2. Peradilan/*Rechtpraak*
 3. Polisi/*Politie*
 4. Perundang-undangan/*Regeling*
- b. Hukum Perdata / *Burgerlijk*
- c. Hukum Pidana/ *Strafrecht*
- d. Hukum Administrasi Negara/ *administratief recht* yang meliputi :
 1. Hukum Pemerintah / *Bestuur recht*
 2. Hukum Peradilan yang meliputi :
 - a. Hukum Acara Pidana
 - b. Hukum Acara Perdata
 - c. Hukum Peradilan Administrasi Negara
 3. Hukum Kepolisian
 4. Hukum Proses Perundang-undangan / *Regelaarsrecht*.

Pendapat Van Vallen Hoven ini dikenal dengan “*Residu Theori*”. Menurut Walther Burckhardt (Swiss), bidang-bidang pokok Hukum Administrasi Negara adalah. :

1. Hukum Kepolisian
Kepolisian dalam arti sebagai alat administrasi Negara yang sifat preventif misalnya pencegahan dalam bidang kesehatan, penyakit flu burung, malaria, pengawasan dalam pembangunan, kebakaran, lalu lintas, lalu lintas perdagangan (Ekspor-Impor).
2. Hukum Kelembagaan, yaitu administrasi wajib mengatur hubungan hukum sesuai dengan tugas penyelenggara kesejahteraan rakyat misal dalam bidang pendidikan, rumah sakit, tentang lalu lintas (laut, udara dan darat), Telkom, BUMN, Pos, pemeliharaan fakir miskin, dan sebagainya.
3. Hukum Keuangan, aturan-aturan tentang keuangan Negara, misal pajak, bea cukai, peredaran uang, pembiayaan Negara dan sebagainya.

Prajudi Atmosudirdjo mengatakan bahwa ruang lingkup Hukum Administrasi Negara adalah:

- a. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum daripada Administrasi Negara.
- b. Hukum tentang organisasi dari Administrasi Negara.
- c. Hukum tentang aktifitas-aktifitas dari Administrasi Negara yang bersifat yuridis.
- d. Hukum tentang sarana-sarana dari Administrasi Negara terutama mengenai kepegawaian Negara dan keuangan Negara.
- e. Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah dan wilayah yang dibagi menjadi :
 1. Hukum Administrasi Kepegawaian
 2. Hukum Administrasi Keuangan
 3. Hukum Administrasi Materiil
 4. Hukum Administrasi Perusahaan Negara
- f. Hukum tentang Peradilan Administrasi Negara

Kusumadi Pudjosewojo, membagi bidang-bidang pokok yang merupakan lapangan Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Administrasi Negara, yang diambil dari Undang-undang Dasar Sementara adalah sebagai berikut :

- a. Hukum Tata Pemerintahan
- b. Hukum Tata Keuangan
- c. Hukum Hubungan Luar Negeri
- d. Hukum Pertahanan Negara dan Keamanan Umum

Golongan yang berpendapat bahwa Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara tidak ada perbedaan prinsip yaitu :

1. Kranenburg

Tidak ada perbedaan yang prinsipil antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara, perbedaannya hanya terjadi dalam praktek dalam rangka tercapainya suatu kemanfaatan saja. Hukum Tata Negara adalah hukum mengenai struktur umum daripada suatu pemerintahan Negara. Sedangkan Hukum Administrasi Negara merupakan peraturan-peraturan yang bersifat khusus.

2. Vegting

3. Prins.

Hukum Tata Negara mempelajari hal-hal yang fundamental yang merupakan dasar-dasar dari Negara. Hukum Administrasi Negara menitikberatkan kepada hal-hal yang bersifat teknis yang selama ini kita tidak berkepentingan hanya penting bagi para spesialis.

D. Kedudukan dan Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Ilmu Hukum lainnya.

Dalam sistematika Ilmu Hukum, Hukum Administrasi Negara termasuk dalam hukum publik dan merupakan bagian daripada hukum Tata Negara. Dilihat dari sejarahnya sebelum abad 19 Hukum Administrasi Negara menyatu dengan Hukum Tata Negara dan baru setelah abad ke 19 Hukum Administrasi

Negara berdiri sendiri sebagai suatu disiplin ilmu hukum tersendiri. Pada pertengahan abad 20 Hukum Administrasi Negara berkembang dengan pesat sebagai akibat tuntutan timbulnya Negara hukum modern (welfarestate) yang mengutamakan kesejahteraan rakyat. Hukum Administrasi Negara sebagai suatu disiplin ilmiah tersendiri dapat dilihat dalam teori Residu dari Van Vallen Hoven yang membagi seluruh materi hukum itu secara terperinci sebagai berikut :

Hukum

1. Hukum Tata Negara (materiil)

- a. Pemerintahan
- b. Peradilan
- c. Kepolisian

2. Hukum Perdata (materiil)

3. Hukum Pidana (materiil)

- a. Hukum Pemerintahan
- b. Hukum Peradilan :
 - a. Peradilan Tata Negara
 - b. Hukum Acara Perdata
 - c. Hukum Acara Pidana
 - d. Hukum Peradilan Tata Usaha Negara

Ilmu Hukum Administrasi Negara Sebagai suatu disiplin ilmiah tersendiri maka harus ditentukan batasan-batasan serta hubungan-hubungan antara ilmu administrasi Negara dengan beberapa cabang ilmu hukum lainnya seperti Hukum Tata Negara, Hukum Perdata, Hukum Pidana dan Ilmu Pemerintahan yang akan dibahas di bawah ini :

Hubungan Hukum Administrasi Negara dengan Hukum Tata Negara dilihat dari segi sejarah bahwa sebelum abad ke 19 Hukum Administrasi Negara menyatu dengan Hukum Tata Negara dan baru setelah abad ke 19 Hukum Administrasi Negara berdiri sendiri. Mengenai batasan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara ini terdapat dua golongan pendapat yaitu :

- a) Bahwa antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara ada perbedaan prinsip, yaitu :
 - Oppen Heim.
Mengatakan bahwa pokok bahasan Hukum Tata Negara adalah Negara dalam keadaan diam (*Strats in rust*), dimana Hukum Tata Negara membentuk alat-alat perlengkapan Negara dan memberikan kepadanya wewenang serta membagi bagian tugas pekerjaan kepada alat-alat perlengkapan Negara ditingkat tinggi dan tingkat rendah. Sedangkan Hukum Administrasi Negara adalah Negara dalam keadaan bergerak (*Staats in beving*) dimana Hukum Administrasi Negara melaksanakan aturan-aturan yang sudah ditetapkan oleh Hukum Tata Negara baik ditingkat tinggi maupun ditingkat rendah.
 - Van Vallen Hoven.
Hukum Administrasi Negara adalah semua peraturan-peraturan hukum setelah dikurangi hukum-hukum materiil Tata Negara, Pidana dan Perdata. Hukum Administrasi Negara merupakan pembatasan dari kebebasan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Badan-badan kenegaraan memperoleh kewenangan dari Hukum Tata Negara, dan dalam melaksanakan kewenangan itu badan-badan kenegaraan haruslah berdasarkan pada Hukum Administrasi Negara.
 - Romeign.
Hukum Tata Negara mengatur mengenai dasar-dasar dipad Negara, sedangkan Hukum Administrasi Negara mengenai pelaksanaan teknisnya.

- Donner.
Hukum Tata Negara menetapkan tugas, sedangkan Hukum Administrasi Negara melaksanakan tugas itu yang telah ditentukan oleh Hukum Tata Negara.
- Logemann
Hukum Tata Negara merupakan suatu pelajaran tentang kompetensi, sedangkan Hukum Administrasi Negara tentang perhubungan hukum istimewa.
- Hukum Tata Negara mempelajari :
 1. Jabatan-jabatan apa yang ada dalam susunan suatu Negara
 2. Siapa yang mengadakan jabatan-jabatan itu
 3. Cara bagaimana ditempati oleh pejabat
 4. Fungsi jabatan-jabatan itu
 5. Kekuasaan hukum jabatan-jabatan itu
 6. Hubungan antara jabatan-jabatan
 7. Dalam batas-batas manakah organ-organ kenegaraan dapat melakukan tugasnya.

Sedangkan Hukum Administrasi Negara mempelajari sifat bentuk dan akibat hukum yang timbul karena perbuatan hukum istimewa yang dilakukan oleh para pejabat dalam melaksanakan tugasnya.



BAB II

MENGENAL HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

A. Perkembangan Hukum Administrasi Negara

Perkembangan hukum Administrasi Negara berkaitan dengan tipe Negara, semakin banyak urusan-urusan yang diambil alih oleh suatu pemerintahan yang melibatkan aparatur pemerintahannya, maka semakin membutuhkan peraturan perundang-undangan yang melandasi setiap kegiatan pemerintahan. Karena telah terkodifikasi bahwa produk dari pemerintah adalah kebijakan untuk mengatur keseluruhan aspek kehidupan masyarakat warganegaranya. Penyelenggaraan pemerintahan Negara di arahkan pada sistem pemerintahan yang berlaku pada suatu Negara tersebut.

Negara Indonesia didalam Undang-Undang Dasar 1945 memaktubkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang memiliki tujuan negara terdapat dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu sebagai berikut.

- 1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- 2) Memajukan kesejahteraan umum.
- 3) Menceddaskan kehidupan bangsa.
- 4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan Negara merdeka dengan aneka corak keragaman dan warna-warni kebudayaan. NKRI adalah kesatuan wilayah dari Sabang di Nangroe Aceh Darussalam (NAD) sampai Merauke di Irian Jaya (Papua). Indonesia terdiri dari berbagai suku, bahasa, dan agama yang berbeda. Semboyan nasional Indonesia, "Bhinneka Tunggal Ika", yang mempunyai arti berbeda-beda tetapi tetap satu. Selain memiliki populasi padat dan wilayah yang luas, Indonesia memiliki wilayah alam yang mendukung tingkat keanekaragaman hayati terbesar kedua di dunia.

Bangsa Indonesia yang lahir melalui Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 telah memiliki tekad yang sama, bahwa negara ini akan eksis di dunia internasional dalam bentuk negara kesatuan. Kesepakatan ini tercermin dalam rapat-rapat Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dalam menyusun UUD.

Soepomo dalam Sidang BPUPKI menghendaki bentuk Negara kesatuan sejalan dengan pahamnya negara integralistik yang melihat bangsa sebagai suatu organisme. Hal ini antara lain juga dikemukakan oleh Muhammad Yamin, bahwa kita hanya membutuhkan negara yang bersifat unitarisme dan wujud negara kita tidak

lain dan tidak bukan adalah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bentuk negara kesatuan tersebut didasarkan pada 5 (lima) alasan berikut.

- 1) Unitarisme sudah merupakan cita-cita gerakan kemerdekaan Indonesia.
- 2) Negara tidak memberikan tempat hidup bagi provinsialisme.
- 3) Tenaga-tenaga terpelajar kebanyakan berada di Pulau Jawa sehingga tidak ada tenaga di daerah untuk membentuk negara federal.
- 4) Wilayah-wilayah di Indonesia tidak sama potensi dan kekayaannya.
- 5) Dari sudut geopolitik, dunia internasional akan melihat Indonesia kuat apabila sebagai negara kesatuan.

Pembentukan negara yang bersifat unitarisme bertujuan untuk menyatukan seluruh wilayah nusantara agar menjadi negara yang besar dan kokoh dengan kekuasaan negara yang bersifat sentralistik. Tekad tersebut sebagaimana tertuang dalam Alinea Kedua Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah pada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depanpintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”.

Menurut Jimly Asshiddiqie pakar hukum tata Negara dan mantan Ketua Mahkamah Konstitusi dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II (2006) menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan (unitary state). Kekuasaan asal berada pada pemerintah pusat, namun kewenangan (authority) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang. Kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Dengan demikian, Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang memiliki rasa kesatuan dalam hidup bermasyarakat, saling bersatu sebagai sesama masyarakat dalam satu negara, saling membantu karena manusia tidak mungkin dapat hidup sendiri dalam suatu wilayah negara.

Gagasan untuk membentuk negara kesatuan, secara yuridis formal tertuang dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan secara tegas bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Pasal ini menunjukkan bahwa prinsip negara kesatuan Republik Indonesia adalah pemegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat.

Penjelasan Pasal 1 Ayat (1) juncto Pasal 18 (sebelum perubahan) yang termuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor. 7, menyatakan antara lain sebagai berikut:

- 1) Bentuk negara kesatuan dan republik mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat.
- 2) Negara Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat (negara).
- 3) Daerah negara Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka menurut kesatuan undang-undang.
- 4) Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah dan pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- 5) Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut.

Tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat di dalam Negara kesatuan Republik Indonesia. Akan tetapi, karena negara kesatuan Republik Indonesia menganut asas desentralisasi maka terdapat kewenangan dan tugas-tugas tertentu yang menjadi urusan pemerintahan daerah. Hal ini pada akhirnya akan menimbulkan hubungan kewenangan dan pengawasan antara pemerintah pusat dan daerah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara persatuan yang mengatasi paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin segala warga negara bersamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa terkecuali. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, kepentingan individu diakui secara seimbang dengan kepentingan bersama. Negara persatuan mempersatukan seluruh bangsa Indonesia dalam wadah NKRI.

Dalam konteks negara, Indonesia adalah negara kesatuan. Namun, di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antardaerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antardaerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur NKRI. Dengan kata lain, NKRI diselenggarakan dengan jaminan otonomi seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya dengan dukungan dan bantuan yang diberikan pemerintah pusat.

Pasca Amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, prinsip negara kesatuan sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Ayat (1) diperkuat oleh Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesiadibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Demikian pula dalam Pasal 18 B Ayat (2) yang berisi rumusan, bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Rumusan kata-kata Negara Kesatuan Republik Indonesia tertulis dalam Pasal 25 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan rumusan “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara, dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”.

Pasal 37 Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai ketentuan penutup menyatakan secara tegas bahwa “Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Hal ini menunjukkan bahwa NKRI merupakan harga mati dan tidak dapat diganggu gugat. Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut merupakan penguatan dan pengokohan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia agar semakin kokoh dan terjaga dalam konstitusi negara.

B. Pembidangan Hukum Administrasi Negara

Tugas negara secara umum adalah pengayoman, partisipator masyarakat dan tugas pelayanan. Selanjutnya tugas tersebut berkembang dan ditambah tugas pemberian informasi secara terbuka dan penguasaan hal-hal vital. Dalam melaksanakan tugasnya secara khusus, pemerintah memiliki hak yang istimewa yakni kebebasan atau kemerdekaan bertindak atas inisiatifnya sendiri dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang harus segera diambil tindakan penyelesaian sedangkan peraturan yang mengatur permasalahan tersebut belum ada. Hak istimewa tersebut disebut *freise ermessen*.

Dengan adanya *freise ermessen* maka terjadi pergeseran kekuasaan (*delegatie van wetgeving*) dari legislatif ke eksekutif yang memiliki tujuan, yakni :

- a) Untuk mencegah kekosongan dalam undang-undang:
- b) Mencegah kemacetan dalam pemerintahan
- c) Mencari kaidah-kaidah baru dalam lingkungan undang-undang Dalam *delegatie van wetgeving* terdapat kemerdekaan yang disebut *Droit Function*, yakni kemerdekaan pejabat pemerintah dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang konkret, tanpa berdasarkan pada delegasi yang ditetapkan secara jelas. Meski demikian, *freise ermessen* harus dijaga agar tidak terjadi penyimpangan wewenang dari apa yang telah diatur oleh Undang-undang

Berdasarkan *freise ermessen* tadi, dapat dirumuskan bidang kajian Hukum Administrasi Negara meliputi :

- a) Kajian mengenai hubungan hukum istimewa
- b) Kajian tentang aktivitas dari aparat pemerintah sebagai subjek Hukum Administrasi Negara
- c) Kajian tentang tugas pemerintah yang khusus. Peraturan perundangan dalam Hukum Administrasi Negara mempunyai sifat-sifat sebagai berikut :
 - Proses pembuatannya tidak berada di satu tangan
 - Jenisnya beraneka warna dan tidak seragam
 - Berkembang pesat melebihi peraturan perundangan yang lain
 - sukar untuk dimodifikasi.

Kunci penentuan pembidangan lapangan/ruang lingkup Hukum Administrasi Negara terletak pada perbuatan hukum sebagai perbuatan yang menimbulkan hak dan kewajiban. Hukum yang termasuk lapangan hukum Hukum Administrasi Negara adalah perbuatan pemerintah yang berakibat hukum menurut hukum publik (hubungan antar negara yakni pemerintah dengan warganya) sedangkan apakah perbuatan hukum menurut hukum privat atau hukum publik bersegi satu atau dua, maka tergantung dari sudut pandang ahli yang dipakai atau mendasarinya. Menurut Van Vallenhoven, Hukum Administrasi Negara adalah hasil pengurangan dari semua norma hukum (hukum nasional) dengan hukum tata negara materiil, hukum perdata materiil, dan hukum pidana materiil. Teori tersebut disebut teori sisa/residu. Hukum Administrasi Negara juga dikatakan sebagai hukum tentang negara dalam keadaan bergerak karena hukum ini berisi aturan-aturan yang mengikat alat perlengkapan negara saat menjalankan kekuasaannya (bergerak).

C. Objek dan Subjek Hukum Administrasi Negara

1. Objek Hukum Administrasi Negara

Kajian Hukum Administrasi Negara mencakup dua aspek yaitu aspek yang luas dan sempit. Kedua aspek itu melihat Hukum Administrasi Negara dari fokus perhatian yakni obyek penelitiannya. Aspek yang Luas: melihat Hukum Administrasi Negara sebagai sebagai obyek yang berorientasi pada pengertian Hukum Administrasi Negara yang identik dengan lapangan tugas pemerintahan sedangkan obyek yang sempit adalah yang tidak identik.

Identifikasi sedemikian ini, maka pemberian Pengertian hukum Administrasi Negara terbagi dalam 2 (dua) pengertian yaitu :

- 1) Hukum Administrasi Negara Heteronom adalah semua aturan hukum yang mengatur tentang organisasi pemerintahan negara. Hukum Administrasi Negara yang merupakan bagian dari hukum Tata Negara.
- 2) Hukum Administrasi Negara Otonom adalah aturan-aturan hukum yang dibuat oleh aparat pemerintah yang sifatnya istimewa, baik aturan yang

sifatnya sepihak maupun aturan yang bersifat dua pihak. atau hukum yang dibuat oleh aparatur pemerintah atau oleh para administrasi negara.

Hukum Administrasi Negara Heteronom dalam kajiannya berada pada konteks tugas-tugas pemerintah berkaitan dengan akibat-akibat hukum yang ditimbulkannya, termasuk didalamnya aspek hukum dalam kehidupan organisasi pemerintahan seperti organisasi pemerintahan negara dalam hal hubungan hukum lembaga-lembaga negara dan berbagai kompetensi hukum kelembagaan organisasi pemerintahan negara; organisasi pemerintahan daerah dalam kaitan hukum otonomi daerah; dan akibat-akibat hukum dalam organisasi pemerintahan desa dan kelurahan. Juga menyangkut aspek hukum dalam menyelesaikan pertentangan kepentingan pemerintah dengan warga yang diayomi atau penyelesaian suatu sengketa akibat dari suatu perbuatan pemerintah.

Sedangkan Hukum Administrasi Negara yang Otonom adalah hukum yang dibuat dan atau diciptakan oleh aparatur pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas seperti; Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota.

Didalam mempelajari Hukum Administrasi Negara Heteronom akan terkait aspek hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, sementara penyelenggaraan pemerintahan suatu negara akan ditentukan oleh tipe negara.

Pada tipe *welfare state* (negara kesejahteraan), lapangan pemerintahan semakin luas. Hal ini disebabkan semakin luasnya tuntutan campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat. Tugas pemerintah dalam tipe negara demikian ini, oleh Lemaire (1952) disebut sebagai *Bestuurzorg*. Ini dimaksudkan bahwa dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum, kepada aparatur pemerintah memiliki hak istimewa yang disebut *Freies Ermessen*, yaitu kepada aparatur pemerintah diberikan kebebasan untuk atas inisiatif sendiri melakukan perbuatan-perbuatan guna menyelesaikan persoalan yang mendesak dan peraturan penyelesaiannya belum ada. Dengan hak yang demikian itu maka aparatur pemerintah dapat membuat peraturan yang diperlukan. Dari sini terlihat bahwa dengan hal istimewa menyebabkan fungsi aparatur pemerintah dalam *Welfare State* ini bukan saja berfungsi sebagai badan eksekutif tetapi juga sudah berfungsi sebagai badan legislatif. Sebagai konsekwensinya di dalam Undang-Undang Dasar 1945 hak ini pun diakui, di dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa kepada Presiden diberikan hak untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Fungsi Presiden sebagai kepala eksekutif melakukan perbuatan dibidang legislatif, yang dalam Tata Negara disebut delegasi perundang-undangan, dengan tujuan : mengisi kekosongan dalam undang-undang, mencegah kemacetan dalam

bidang pemerintahan, dan para aparatur pemerintah dapat mencari kaidah-kaidah baru dalam lingkungan undang-undang atau sesuai dengan jiwa undang-undang.

Didalam Hukum Administrasi Negara Heteronom dipelajari pula hal-hal yang menyangkut *leability*, *responsibility* dan *accountability*. *Leability* menuntut tanggung jawab aparatur pemerintah terhadap hukum. Artinya dalam melaksanakan tugas para aparatur pemerintah dituntut untuk berbuat sesuai aturan hukum yang berlaku, dituntut untuk mempertahankan keberlakuan aturan hukum. Begitu pula dengan *responsibility* para aparatur pemerintah dituntut tanggung jawabnya dalam pelaksanaan tugas dalam batas-batas pendelegasian wewenang yang pada gilirannya dapat melahirkan hubungan hukum antara yang memberi dan menerima wewenang. *Accountability* menuntut para aparatur negara bertanggung jawab atas segala kegiatan dan tugas yang diemban. Di dalam kerangka itulah maka konteks hubungan hukum terjelma dalam tuntutan dan realisasi tuntutan.

Ketiga hal tersebut ini bukan saja menjadi suatu keharusan dimiliki oleh setiap aparatur pemerintah tetapi justru menjadi dasar dari kekuasaan para aparatur pemerintah di dalam berbuat dan bertindak. Kalau berbicara tentang kekuasaan aparatur pemerintah, maka sumber kekuasaan berasal dari sumber kekuasaan yang tertinggi yang ada pada setiap negara. Kekuasaan demikian itu diartikan sebagai kedaulatan yang ada pada setiap negara. Kekuasaan yang berasal dari kedaulatan adalah disebut kekuasaan publik yaitu suatu kekuasaan yang tidak dapat dilawan oleh siapapun kecuali melalui aturan hukum yang bersifat khusus atau yang bersifat istimewa. Aturan-aturan yang sifatnya istimewa inilah yang menjadi isi dari aturan Hukum Administrasi Negara baik itu dalam konteks yang heteronom maupun dalam konteks yang otonom.

Dalam konteks yang heteronom, isi Hukum Administrasi Negara adalah aturan-aturan hukum yang mengatur tentang organisasi pemerintahan negara mulai dari tingkat pemerintah pusat sampai pada tingkat pemerintahan desa dan kelurahan termasuk didalamnya kaitan atas hal-hal tersebut diatas. Sedangkan dalam konteks yang otonom, maka isi Hukum Administrasi Negara adalah aturan-aturan hukum yang dibuat oleh aparatur pemerintah baik itu bersifat pengaturan sepihak sebagaimana ketetapan maupun pengaturandua pihak sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Semua aturan yang dimaksud adalah bersifat istimewa atau yang bersifat khusus.

2. Subyek Hukum Administrasi Negara

Subyek hukum dimaksudkan sebagai pendukung hak dan kewajiban. Tidak semua orang atau benda dapat menjadi pendukung hak dan kewajiban. Hanya mereka yang cakap itulah yang disebut sebagai pendukung hak dan kewajiban. Kecakapan untuk menjadi pendukung hak dan kewajiban adalah diartikan sebagai

kewenangan hukum, yang oleh J.L. Van Apeldorn (1983) dimaksudkan sebagai sifat yang diberikan oleh hukum obyektif dan hanya boleh dimiliki mereka, untuk siapa diberikan oleh hukum.

Hukum obyektif selalu ada bersamaan dengan hukum subyektif. Dikatakan obyektif oleh karena melihat tujuan dari hukum itu sendiri, sedangkan subyektif bila aturan hukum itu sendiri dikaitkan dengan subyek tertentu. Jika tujuan hukum ditujukan kepada setiap orang yang berkepentingan dan yang memberikan hak jaminan perlindungan maka dalam kaitannya dengan subyek tertentu adalah terletak pada hak yang diberikan oleh norma hukum itu. Dengan demikian hukum obyektif menunjuk norma hukumnya yang berarti mengatur pelbagai hubungan hukum. Hubungan hukum dimaksud pada hakekatnya adalah kepentingan-kepentingan yang mendapat perlindungan, sedangkan kepentingan yang diatur oleh hukum pada dasarnya terdiri dari kepentingan umum (publik) dan kepentingan khusus (privat).

Badan hukum sebagai urusan hukum dibagi ke dalam 2 (dua) macam yaitu :

- 1) Badan hukum publik seperti negara, daerah-daerah swapraja atau daerah swatantra, dan dinas-dinas publik atau jawatan-jawatan publik.
- 2) Badan hukum perdata yang dapat dibedakan atas :
 - a. Perserikatan dengan tujuan tidak meteriil (perkumpulan gereja)
 - b. Perserikatan dengan tujuan memperoleh laba (perseroan terbatas, perseroan komanditer, firma).
 - c. Perserikatan dengan tujuan memenuhi kebutuhan paraanggotanya (koperasi)

Manusia dan badan hukum disebutkan ini adalah menjadi subyek hukum di lapangan hukum perdata, yaitu yang mengatur kepentingan-kepentingan perdata, sedang di lapangan hukum pidana, atau yang secara materiil menunjukkan peristiwa-peristiwa yang dapat dihukum maka yang menjadi subyek hukumnya adalah manusia.

Bagi lapangan hukum Administrasi Negara sebagai hukum publik, telah dituraikan diatas bahwa yang menjadi subek hukum adalah badan hukum publik yang terdiri dari :

- 1) Negara
- 2) Daerah-daerah swapraja dan swatantra
- 3) Dinas-dinas publik dan jawatan publik serta badan usaha milik negara dan milik daerah.

Hukum Administrasi Negara yang memiliki ruang lingkup yang membicarakan tindakan aparatur pemerintah yang berakibat hukum bukan saja tindakan bersegi dua seperti tindakan dalam hubungan hukum antara aparatur pemerintah dengan swasta, tetapi juga mencakup tindakan bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah terhadap pihak lain.

Aparatur pemerintah adalah manusia yang dalam fungsinya menyelenggarakan hubungan-hubungan hukum yang bersifat istimewa sehingga memungkinkan mereka melaksanakan tugas yang khusus. Status dalam lapangan hukum publik adalah sebagai pegawai negeri sedangkan kedudukannya adalah menyangkut jabatan-jabatan yang melekat pada dirinya.

Sebagai pegawai negeri maka yang dimaksudkan adalah mereka yang diangkat sebagai pegawai negeri pada badan-badan pemerintah seperti lembaga-lembaga departemen dan nondepartemen pada tingkat pusat, dinas-dinas publik dan jawatan publik atau badan pemerintah daerah di tingkat daerah. Sedangkan jabatan dimaksud adalah mereka yang memegang jabatan struktural atau fungsional baik secara vertikal maupun secara horisontal dalam struktur pemerintah negara/daerah/desa.

Berdasarkan uraian diatas dan kalau dilakukan tata urutannya kembali, maka subyek hukum dalam lapangan hukum Administrasi Negara adalah :

- 1) Pegawai negeri
- 2) Jabatan-jabatan
- 3) Jawatan publik, dinas-dinas publik, badan usaha milik negara dan daerah.
- 4) Daerah swapraja dan daerah swatantra
- 5) Negara

Untuk jelasnya masing-masing subyek disebutkan diatas, dibawah ini secara berturut-turut akan diuraikan pengertiannya sebagai berikut :

1) Pegawai Negeri

Berangkat dari Undang-undang No.8 tahun 1974 pasal 1 ayat (a) maka yang dikatakan pegawai negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundangan yang berlaku diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2) Jabatan

Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang pegawai dalam rangka susunan suatu satuan organisasi. Kalau kedudukan itu berada dalam lingkup pemerintahan, maka jabatan yang dimaksud adalah jabatan negeri. Jabatan negeri adalah jabatan yang mewakili pemerintah. Sedangkan dimaksudkan dengan badan negara misalnya karena keanggotaan seseorang di dalam lembaga-lembaga negara. Keanggotaan

pada badan negara di bidang eksekutif disebut departemen pada tingkat tertinggi dan jawatan pada tingkat di bawahnya.

3) Jawatan, Dinas dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah

Jawatan adalah kesatuan organisasi aparatur pemerintahan yang mencakup tugas pemerintahan yang bulat dan merupakan kesatuan anggaran negara tersendiri. Sebagai subyek hukum, maka hak yang dimiliki jawatan adalah memiliki dan menguasai kekayaan negara/daerah. Dan oleh sebab itu ia berkewajiban memeliharanya dan menyimpannya. Dalam kaitan itu setiap barang yang dibeli dipergunakan dan disimpan oleh jawatan selalu dicantumkan pada barang itu label yang bertuliskan "Milik Negara". Dan pembelian barang dilakukan atas nama negara.

4) Daerah-Daerah Swapraja Dan Daerah Swatantra

Daerah adalah suatu kesatuan wilayah dalam organisasi negara yang karena kelahirannya disebabkan mungkin didasarkan atas hak swapraja yang diakui atau karena hak otonom diperolehnya. Sebagai kesatuan wilayah didalam perkembangannya ia berhak mengurus dan menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri kekuasaan negara. Dengan haknya demikian itu ia berkewajiban menyelenggarakan kepentingan umum.

5) Negara

Negara adalah organisasi dari sekumpulan rakyat yang mendiami wilayah tertentu dan diselenggarakan oleh pemerintah berdasarkan kedaulatan yang diperolehnya dan dimilikinya.

Dalam kedudukannya sebagai subyek hukum maka negara berhak melindungi, mengurus dan mengatur dirinya sebagai organisasi sehingga pada gilirannya ia berkewajiban mencapai tujuan yang ditetapkan. Dan sebagai subyek hukum maka sumber hak dan kewajibannya bersumber dari lapangan hukum publik sehingga cakupannya luas dan menyeluruh dalam hal-hal yang menyangkut kepentingan umum (publik).

Prinsip-prinsip hukum Administrasi Negara, menurut Varied Ali prinsip-prinsip dasar yang menjadi dasar atau pedoman dalam pembentukan hukum dan praktisi pemerintahan antara lain:

1) Prinsip Legalitas (*Legality Principle*)

Yaitu prinsip yang menyatakan bahwa setiap perbuatan dan tindakan atau kebijakan aparatur pemerintah harus didasarkan pada hukuman yang berlaku.

- 2) Prinsip Oportunitas (*Opportunity Principle*).
Yaitu bahwa pejabat pemerintahan dalam melakukan pengambilan keputusan memiliki kebebasan yang dilandasi kebijaksanaan.
- 3) Prinsip Adaptasi
Yaitu prinsip hukum yang menghendaki akan setiap pejabat pemerintah dalam proses pengambilan keputusan selalu diberi kesempatan untuk mengadakan perubahan sebagai langkah penyesuaian bagi dirinya terhadap tugas-tugas yang dihadapinya.
- 4) Prinsip Continuitas
Yaitu prinsip hukum yang menghendaki adanya jaminan suatu keputusan yang telah ditanda tangani terdahulu tetap berlaku walaupun pejabat tersebut telah diganti.
- 5) Prinsip Prioritas
Yaitu prinsip Administrasi Negara yang memberikan perlindungan serta mengutamakan pada kepentingan umum.

D. Pemerintahan Indonesia

Kekuasaan identik dengan negara, hal ini dikarenakan negara mencakup berbagai unsur didalamnya diantaranya wilayah, penduduk, kedaulatan, pengakuan dan adanya pemerintah. Unsur-unsur tersebut yang dikelola dengan kekuasaan. Seperti yang diungkapkan oleh sumantri (Syafiie, 2007:100) yang mendefinisikan negara sebagai suatu organisasi kekuasaan, oleh karenanya dalam setiap organisasi bernama negara, selalu kita jumpai adanya organ atau alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada siapapun juga yang bertempat tinggal di dalam wilayah kekuasaannya.

Dalam sejarah teori tentang pemisahan kekuasaan mengalami perkembangan dari masa ke masa. Kita kenal dengan istilah *trias politica* yang dahulunya dimunculkan dan ditulis oleh Aristoteles. Teori pemisahan kekuasaan ini awalnya dikemukakan oleh Jhon Locke pada tahun 1690 dan kemudian dikembangkan oleh Montesquie pada pertengahan abad XVIII. Doktrin ini bertujuan mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut disatu tangan, sehingga cenderung sewenang-wenang dan berpeluang menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. (Chaidir, 2008:50)

Dalam perkembangannya, ternyata di beberapa negara modern sekarang ini jarang yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni (materil) karena selain tidak praktis juga menimbulkan kesewenang-wenangan di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut. (Manan, 1999:9) Jika melihat dari konteks pencegahan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, konstitusi memegang peranan yang sangat strategis dan mengandung prinsip pembagian kekuasaan yang dikembangkan oleh Jhon Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan

yang dijelaskan oleh kedua tokoh itu dikenal dengan teori *Trias Politica*. Jhon Locke membagi kekuasaan menjadi tiga yaitu :

1. Kekuasaan Legslatif, yakni kekuasaan yang memiliki tugas membuat peraturan dan undang-undang.
2. Keuasaan eksekutif, yakni kekuasaan yang memiliki tugas melaksanakan undang-undang yang didalamnya termasuk keuasaan mengadili.
3. Kekuasaan federatif, yakni kekuasaan yang memiliki tugas meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain.

Sedangkan Montesquieu sedikit berbeda dengan pemikiran Jhon Locke. Perbedaan itu ada pada konsep kekuasaan federatif yang diganti dengan kekuasaan yudikatif, untuk lebih jelas dapat kita jabarkan pendapat Montesquieu sebagai berikut :

1. Kekuasaan legislaif, memiliki tugas yang sama seperti pendapat Jhon locke yaitu bertugas membuat undang-undang.
2. Keuasaan Eksekutif, memiliki tugas yang sama dengan pendapat Jhon Loce yaitu bertugas menjalankan undang-undang. Tetapi Montesquieu memasukkan kekuasaan federatif menjadi bagian dari tugas eksekutif.
3. Kekuasaan Yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Dalam perkembangannya, konsep pemisahaan kekuasaan ini tidaklah diterapkan secara tegas, namun mengalami penyesuaian-penyesuaian dengan situasi sosial dan politik negara yang bersangkutan. Disamping itu, logika pemisahan keuasaan yang didasarkan pada pendekatan horizontal bergeser pada pendekatan vertikal. (Asshiddiqie , 2004:219) Dari sinilah, lahir konsep baru yang dikenal dengan istilah pembagian kekuasaan (*distibution of power*). Dalam konsep ini kekuasaan diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lembaga-lembaga negara, yang didalamnya berisi tentang tugas dan kewenangan lembaga negara tersebut. (Chaidir, 2007:26-27)

Proses penyelenggaraan negara menurut UUD, maka harus dipahami tentang prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan dan perlu dicermati karena sangat mempengaruhi hubungan dan mekanisme kelembagaan antar lembaga negara. Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk menunjukan ciri konstitusionalisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan kekuasaan.

Adanya pergeseran prinsip pembagian kepada pemisahan kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945 telah membawa implikasi pada pergeseran kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Konsep pembagian kekuasaan menurut UUD 1945 sebelum amandemen yaitu bahwa kedaulatan tertinggi ada ditangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sistem pembagian kekuasaan menurut UUD 1945 sebelum amandemen dapat dianggap sebagai pengertian yang bersifat vertikal.

Sedangkan setelah amandemen UUD 1945 sistem yang dianut adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *check and balances*. (Thaib, 2001:29)

Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak 4 (empat) kali maka lembaga negara yang dapat merumuskan politik hukum nasional ada 2 (dua) lembaga negara yaitu MPR dan DPR. MPR dapat merumuskan politik hukum dalam bentuk UUD 1945, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa kata mengubah dan menetapkan merupakan bahwa kegiatan tersebut tidak dapat dipisahkan dengan kegiatan mengubah. (Syaukani, 2004:114)

Pemahaman kekuasaan negara juga tidak lepas dari konsep organ negara selaku lembaga pelaksana kekuasaan negara. Setiap organ negara mempunyai kewenangan yang diatur dalam konstitusi. Mengenai keberadaan organ negara ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan yaitu *organ* dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadah, sedangkan *functie* adalah gerakan suatu wadah yang sesuai dengan maksud pembentukannya. (Assiddiqie, 2006:45)

Organ atau lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam konstitusi dapat menjalankan fungsinya sebagaimana kewenangan yang melekat pada organ tersebut. Sehingga organ yang satu tidak dapat menjalankan kewenangan organ lainnya dan dapat mencegah terjadinya sengketa kewenangan antar organ negara.

Dalam UUD 1945, tiap organ negara ada yang disebutkan namanya secara eksplisit dan ada pula yang disebutkan secara eksplisit hanya fungsinya. Selain itu, ada juga lembaga atau organ yang disebutkan baik nama maupun fungsinya yang kemudian diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. (Assiddiqie, 2006:46)

Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kedudukan sebelum amandemen UUD 1945 sebagai lembaga tertinggi negara. Kewenangan MPR salah satunya adalah mengubah dan menetapkan UUD 1945. Menurut ketentuan dalam teori pembagian kekuasaan, MPR selaku lembaga tertinggi mempunyai hubungan horizontal dengan lembaga tinggi negara lainnya. Hubungan tersebut juga ditentukan dalam TAP MPR-RI No III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga Tinggi Negara.

Kewenangan dalam mengubah dan juga menentukan UUD 1945 ditentukan dalam Pasal 37 UUD 1945, dimana UUD 1945 diubah dengan syarat adanya kehadiran anggota MPR sebanyak 2/3 anggota dan membutuhkan suara sebanyak 2/3 suara dari total anggota yang hadir.

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan kesepakatan dasar dalam mengamandemen UUD 1945 yaitu sebagai berikut:

- Tidak mengubah bagian pembukaan UUD 1945;
- Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Perubahan dilakukan dengan adendum;

- Mempertegas sistem Presidensial;
- Penjelasan dalam UUD 1945 diadopsi, hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal. (Subekti, 2007:82)

Dalam pengertian yang luas, konstitusi berarti semua entitas hukum tertulis atau hukum kasus yang mempengaruhi konstitusi. Dalam pengertian sempit, berarti hanya hukum yang termuat dalam dokumen yang selanjutnya disebut sebagai konstitusi dan undang-undang untuk mengubah dan mengamandemen konstitusi harus disahkan dengan disertai beberapa tahapan khusus seperti yang ditetapkan dalam konstitusi semula. (Amos, 2005:32)

Secara harfiah logika hukumnya, MPR selaku lembaga yang mengubah dan menetapkan UUD 1945, maka MPR yang dapat menjaga dan juga menafsirkan UUD 1945. Perubahan terhadap UUD 1945 juga dilakukan salah satunya dengan amendemen hanya menambahkan ketentuan umum yang diatur dan disebutkan dalam penjelasan UUD 1945. (Sumantri, 1992:95)

Sistem kerjasama antar lembaga negara tidak lagi bersifat horizontal, hal ini disebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara melainkan lembaga negara. Kedudukan MPR kini sama dengan lembaga negara lainnya, baik dengan lembaga eksekutif, legislatif dan juga lembaga yudikatif.

Pasca amendemen UUD 1945, telah dibentuk lembaga yudikatif baru yang bertugas untuk menjaga dan menafsirkan konstitusi, yaitu MK. Berdasarkan Pasal 24 dan Pasal 24C UUD menyebutkan kedudukan dan kewenangan MK sebagai lembaga negara bidang yudikatif. Oleh karena itu, telah terjadi peralihan kewenangan dalam menafsirkan konstitusi dari MPR kepada MK.

Dalam pandangan hukum menyebutkan bahwa MPR merupakan lembaga negara yang menetapkan konstitusi semestinya dapat menafsirkan konstitusi. Pasca amendemen UUD 1945 sendiri, MPR memberikan kewenangan dalam menjaga konstitusi serta menafsirkan konstitusi pada lembaga negara lainnya yang dibentuk melalui UUD 1945, yaitu MK. Peralihan kewenangan dalam menafsirkan konstitusi dari MPR pada MK merupakan terobosan hukum baru dalam ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena MK dapat menafsirkan konstitusi maka MK menafsirkannya sebagaimana tugas dan kewenangannya dalam bidang yudisial.

Dalam melakukan fungsi peradilan terkait kewenangan MK yang diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 tersebut, MK melakukan penafsiran terhadap konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan konstitusi, karena disamping sebagai pengawal konstitusi, MK juga disebut sebagai *the sole interpreter of the constitution*. (Asshiddiqie, 2006:239)

Pembentukan MK merupakan dalam rangka menyempurnakan pelaksanaan reformasi konstitusional yang integral menuju proses demokratisasi yang berfungsi untuk menggantikan fungsi MPR dalam hal menafsirkan konstitusi. (Asshiddiqie, 2006:244)

Sebelum diberlakukannya sistem pemerintahan baru berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen keempat tahun 2002, sistem pemerintahan Indonesia masih mendasarkan pada UUD 1945 dengan beberapa perubahan seiring dengan adanya transisi menuju sistem pemerintahan yang baru.

Pokok-pokok sistem pemerintahan Indonesia adalah sebagai berikut.

1. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas. Wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi.
2. Bentuk pemerintahan adalah republik, sedangkan sistem pemerintahan presidensial.
3. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket.
4. Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.
5. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota dewan merupakan anggota MPR. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.
6. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya.

Sistem pemerintahan ini juga mengambil unsur-unsur dari sistem pemerintahan parlementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem presidensial.

Beberapa variasi dari sistem pemerintahan presidensial di Indonesia adalah sebagai berikut;

1. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
2. Presiden dalam mengangkat penjabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
3. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
4. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget (anggaran)

Dengan demikian, ada perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal itu diperuntukan dalam memperbaiki sistem presidensial yang lama. Perubahan baru tersebut, antara lain adanya pemilihan secara langsung, sistem bikameral, mekanisme checks and balance, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.

Dengan demikian, sistem pemerintahan suatu negara dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan atau type yang dapat diadopsi menjadi bagian dari sistem pemerintahan negara lain. Amerika Serikat dan Inggris masing-masing telah mampu membuktikan diri sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial dan parlementer secara excellent. Sistem pemerintahan dari kedua negara tersebut selanjutnya banyak ditiru oleh negara-negara lain di dunia yang tentunya disesuaikan dengan negara yang bersangkutan.

Susunan pemerintahan Republik Indonesia setelah amandemen UUD 1945 terstruktur sebagai berikut :

Majelis Permusyawaratan Rakyat

MPR merupakan lembaga negara (bukan lagi lembaga tertinggi setelah amandemen UUD 1945) yang beranggotakan semua anggota DPR dan anggota DPD yang terpilih dalam pemilu legislatif. Masa jabatan MPR adalah lima tahun sama seperti masa jabatan DPR dan DPD dan MPR paling sedikit harus bersidang sekali dalam masa jabatan di ibu kota negara. Fungsi, tugas dan wewenang MPR adalah sebagai berikut:

- a. Mengubah dan menetapkan UUD
- b. Melantik presiden dan wakil Presiden
- c. Memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya sesuai UUD.

Dewan Perwakilan Rakyat

DPR adalah lembaga negara yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat. Anggota DPR terpilih melalui pemilihan umum legislatif yang diikuti partai politik pengusung calon anggota legislatif. Dewan Perwakilan Rakyat terdiri dari DPR (Pusat) dan DPRD (daerah).

Keanggotaan DPR yang berjumlah 560 orang sesuai UU Pemilu No 10 tahun 2008 diresmikan dengan keputusan presiden untuk masa jabatan 5 tahun. Masa jabatan ini berakhir ketika anggota DPR baru mengucapkan sumpah/janji oleh ketua MA dalam sidang paripurna. Memiliki wewenang DPR

- a. Membuat Undang-undang (fungsi legislasi)
- b. Menetapkan APBN (fungsi anggaran)
- c. Mengawasi pemerintah dalam menjalankan undang-undang (fungsi pengawasan).

Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga negara yang terdiri dari perwakilan dari tiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Jumlah anggota

DPD maksimal adalah 1/3 jumlah anggota DPR dan banyaknya anggota tiap provinsi tidak sama, maksimal 4 orang. Masa jabatan sama seperti DPR, lima tahun. Anggota DPD berdomisili di provinsinya dan berada di Ibu Kota negara ketika diadakan sidang. Memiliki wewenang:

- a. Lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR.
- b. Keberadaanya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia.
- c. Dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu.
- d. Mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.

Presiden

Presiden Indonesia merupakan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang memegang kekuasaan eksekutif menjalankan roda pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih langsung melalui pemilu oleh rakyat sesuai UUD 1945 sekarang. Masa jabatan presiden dan wakil presiden adalah lima tahun sejak mengucapkan janji dan dilantik oleh ketua MPR dalam sidang MPR. Dalam menjalankan program dan kebijakan, pelaksanaannya harus sesuai dengan UUD 1945 dan sesuai dengan tujuan negara dalam pembukaan Undang-undang dasar 1945.

Wewenang Presiden sebagai kepala negara

- a. Membuat perjanjian dengan negara lain melalui persetujuan DPR
- b. Mengangkat duta dan konsul
- c. Menerima duta dari negara asing
- d. Memberi gelar, tanda jasa, tanda kehormatan kepada WNI ataupun WNA yang berjasa bagi Indonesia.

Wewenang Presiden sebagai kepala pemerintahan

- a. Menjalankan kekuasaan pemerintah sesuai UUD
- b. Berhak mengusulkan RUU kepada DPR
- c. Menetapkan peraturan pemerintah
- d. Memegang teguh UUD dan menjalankan seluruh undang-undang dan peraturann dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa
- e. Memberi grasi dan rehabilitasi
- f. Memberi amnesti dan abolisi dengan pertimbangan DPR

Selain sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Presiden merupakan panglima angkatan tertinggi yang memiliki wewenang sebagai berikut:

- a. Menyatakan perang, perdamaian, perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR
- b. Membuat perjanjian internasional dengan persetujuan DPR
- c. Menyatakan keadaan bahaya

Wakil Presiden

Mendampingi Presiden jika presiden menjalankan tugas-tugas kenegaraan di Negara lain atau juga presiden menyerahkan jabatan kepresidenan baik pengunduran diri, atau halangan dalam menjalankan tugas seperti misalnya mengalami kematian saat menjabat presiden.

Tugas Wakil Presiden :

- a. Mendampingi sang presiden jika presiden menjalankan tugas-tugas kenegaraan di negara lain.
- b. Membantu dan/ atau mewakili tugas presiden di bidang kenegaraan dan pemerintahan.

Wewenang Wakil Presiden :

- a. Melaksanakan tugas teknis pemerintahan sehari-hari
- b. Menyusun agenda kerja kabinet dan menetapkan fokus atau prioritas kegiatan pemerintahan yang pelaksanaannya dipertanggung jawabkan kepada presiden.
- c. Memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.

Kementerian Negara

Keberadaan Kementerian Negara Republik Indonesia diatur secara tegas dalam Pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan:

- a. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- b. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- c. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
- d. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Pasal 17 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan kata lain, setiap kementerian negara masing-masing mempunyai tugas sendiri. Adapun urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab kementerian negara terdiri atas:

- a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan agama, hukum, keuangan,

keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.

- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Lembaga Pemerintah Nonkementerian

Lembaga Pemerintah Nonkementerian disingkat (LPNK), dahulu bernama Lembaga Pemerintah Nondepartemen (LPND) adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari presiden. Kepala LPNK berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden melalui menteri atau pejabat setingkat menteri yang mengoordinasikan.

Saat ini terdapat 30 LPNK yakni :

1. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)
2. Badan Ekonomi Kreatif (BEK)
3. Badan Informasi Geospasial (BIG)
4. Badan Intelijen Negara (BIN)
5. Badan Keamanan Laut Republik Indonesia (Bakamla)^[3]
6. Badan Kepegawaian Negara (BKN)
7. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN)
8. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM)
9. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG)
10. Badan Narkotika Nasional (BNN)
11. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)
12. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT)
13. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)
14. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
15. Badan Pengawas Tenaga Nuklir (Bapeten)
16. Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM)
17. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)
18. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)
19. Badan Pertanahan Nasional (BPN)

20. Badan Pusat Statistik (BPS)
21. Badan SAR Nasional (Basarnas)
22. Badan Standardisasi Nasional (BSN)
23. Badan Tenaga Nuklir Nasional (Batan)
24. Lembaga Administrasi Negara (LAN)
25. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
26. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)
27. Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas)
28. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (Lapan)
29. Lembaga Sandi Negara (Lemsaneg)
30. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (Perpusnas)

Lembaga Nonstruktural

Lembaga Nonstruktural (disingkat LNS) adalah lembaga yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan tertentu guna menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah, yang dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta dan masyarakat sipil, serta dibiayai oleh anggaran negara. Dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan terdapat tugas dan fungsi lain yang dinilai harus diselenggarakan, sehingga perlu dibentuk lembaga independen. Dinamika dimaksud melahirkan bermacam varian LNS dengan tugas dan fungsi masing-masing, seperti mempercepat proses terwujudnya penegakan dan kepastian hukum, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan juga pengembangan kehidupan sosial budaya di Indonesia.

Lembaga Nono Struktural yang ada di Indonesia hingga saat ini antara lain sebagai berikut :

1. Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia
2. Badan Amil Zakat Nasional
3. Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional
4. Badan Nasional Pengelola Perbatasan
5. Badan Nasional Sertifikasi Profesi
6. Badan Olahraga Profesional
7. Badan Pelaksana Pengelola Masjid Istiqlal
8. Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo
9. Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum
10. Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas
11. Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik
12. Badan Pengawas Pemilihan Umum
13. Badan Pengelola Dana Abadi Umat
14. Badan Pengembangan Wilayah Surabaya - Madura

15. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
16. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan
17. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun
18. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Sabang
19. Badan Perlindungan Konsumen Nasional
20. Badan Pertimbangan Kepegawaian
21. Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional
22. Badan Pertimbangan Perfilman Nasional
23. Badan Standarisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan
24. Dewan Energi Nasional
25. Dewan Jaminan Sosial Nasional
26. Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
27. Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan
28. Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun
29. Dewan Kelautan Indonesia
30. Dewan Ketahanan Nasional
31. Dewan Ketahanan Pangan
32. Dewan Koperasi Indonesia
33. Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus
34. Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas
35. Dewan Nasional Perubahan Iklim
36. Dewan Pengupahan Nasional
37. Dewan Pers
38. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
39. Dewan Pertimbangan Presiden
40. Dewan Riset Nasional
41. Dewan Sumber Daya Air Nasional
42. Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional
43. Kantor Staf Presiden
44. Komisi Banding Merek
45. Komisi Banding Paten
46. Komisi Informasi Pusat
47. Komisi Kejaksaan
48. Komisi Kepolisian Nasional
49. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

50. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
51. Komisi Nasional Lanjut Usia
52. Komisi Pemberantasan Korupsi
53. Komisi Pemilihan Umum
54. Komisi Penanggulangan AIDS Nasional
55. Komisi Pengawas Haji Indonesia
56. Komisi Pengawas Persaingan Usaha
57. Komisi Penyiaran Indonesia
58. Komisi Perlindungan Anak Indonesia
59. Komite Akreditasi Nasional
60. Komite Inovasi Nasional
61. Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur
62. Komite Nasional Keselamatan Transportasi
63. Komite Nasional Pengendalian Flu Burung (Avian Influenza) dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza
64. Komite Olah Raga Nasional Indonesia
65. Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Pulau Batam, Pulau Bintan, dan Pulau Karimun
66. Komite Privatisasi Perusahaan Perseroan
67. Komite Standar Akuntansi Pemerintahan
68. Komite Standar Nasional untuk Satuan Ukuran
69. Konsil Kedokteran Indonesia
70. Lembaga Kerja Sama Tripartit
71. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban
72. Lembaga Produktivitas Nasional
73. Lembaga Sensor Film
74. Majelis Disiplin Tenaga Kesehatan
75. Ombudsman Republik Indonesia
76. Otoritas Jasa Keuangan
77. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
78. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan

Lembaga nonstruktural yang telah dibubarkan adalah sebagai berikut :

1. Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional
2. Badan Koordinasi Keamanan Laut
3. Badan Pengembangan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu
4. Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN)

5. Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi untuk Aceh dan Nias (BRR Aceh-Nias)
6. Dewan Buku Nasional
7. Dewan Gula Indonesia
8. Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional Republik Indonesia
9. Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia
10. Komisi Hukum Nasional
11. Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak
12. Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan
13. Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat
14. Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program Kebijakan dan Reformasi (UPK3KR)
15. Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan

Yudikatif :

Mahkamah Agung

Mahkamah Agung (disingkat MA) adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya. Mahkamah Agung membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945, kewajiban dan wewenang MA adalah:

- a. Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang,
- b. Mengajukan 3 orang anggota Hakim Konstitusi,
- c. Memberikan pertimbangan dalam hal Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi.

Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (disingkat MK) adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung.

Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim Konstitusi untuk masa jabatan 3 tahun. Masa jabatan Ketua MK selama 3 tahun yang diatur dalam UU

24/2003 ini sedikit aneh, karena masa jabatan Hakim Konstitusi sendiri adalah 5 tahun, sehingga berarti untuk masa jabatan kedua Ketua MK dalam satu masa jabatan Hakim Konstitusi berakhir sebelum waktunya (hanya 2 tahun).

Mahkamah Konstitusi mempunyai 9 Hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden. Hakim Konstitusi diajukan masing-masing 3 orang oleh Mahkamah Agung, 3 orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan 3 orang oleh Presiden. Masa jabatan Hakim Konstitusi adalah 5 tahun, dan dapat dipilih kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya.

Mahkamah Konstitusi RI mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadakan pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. Memutus Sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- c. Memutus pembubaran partai politik, dan
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Komisi Yudisial

Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UU no 22 tahun 2004 yang berfungsi mengawasi perilaku hakim dan mengusulkan nama calon hakim agung.

Berdasarkan penelitian yang pernah dilakukan oleh A. Ahsin Thohari, seperti ditulis dalam buku *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan* (Jakarta: ELSAM, 2004), di beberapa negara, Komisi Yudisial muncul sebagai akibat dari salah satu atau lebih dari lima hal sebagai berikut:

- a. Lemahnya monitoring secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman, karena monitoring hanya dilakukan secara internal saja.
- b. Tidak adanya lembaga yang menjadi penghubung antara kekuasaan pemerintah (*executive power*) –dalam hal ini Departemen Kehakiman– dan kekuasaan kehakiman (*judicial power*).
- c. Kekuasaan kehakiman dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektivitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis non-hukum.
- d. Tidak adanya konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan kurang memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus.

- e. Pola rekrutmen hakim selama ini dianggap terlalu bias dengan masalah politik, karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu presiden atau parlemen

Wewenang Komisi Yudisial antara lain :

- a. Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;
- b. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
- c. Menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) bersama-sama dengan Mahkamah Agung;
- d. Menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH);

Tingkat Provinsi :

DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Provinsi

DPRD sebagai lembaga legislatif merupakan lembaga perimbangan terhadap kekuasaan eksekutif, dengan demikian negara mengatur fungsi-fungsi dan tugas DPRD agar pemerintahan berjalan efektif, transparan dan akuntabel.

Berdasarkan Undang-undang nomor 27 tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR/DPR-RI, DPD-RI dan DPRD, menyebutkan DPRD mempunyai fungsi yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat.

- 1. Legislasi: Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPRD selaku pemegang kekuasaan membentuk peraturan daerah.
- 2. Anggaran: Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati.
- 3. Pengawasan: Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.

Tugas dan wewenang DPRD antara lain:

- a. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Bupati untuk mendapat persetujuan bersama
- b. Membahas bersama Bupati dengan memperhatikan pertimbangan dan memberikan persetujuan atas rancangan peraturan daerah tentang APBD yang diajukan oleh Bupati
- c. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan daerah yang disampaikan oleh Bawasda

- d. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset daerah yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan daerah
- e. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat
- f. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

Gubernur

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintahan di wilayah provinsi yang bersangkutan. Sebagai wakil pemerintah, gubernur bertanggung jawab kepada presiden.

Terdapat beberapa tugas dan wewenang kepala daerah antara lain sebagai berikut.

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- b. Mengajukan rancangan perda
- c. Menetapkan Peraturan Daerah (Perda) yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan diluar pengadilan, dan dapat diwakili oleh kuasa hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang yang lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Wakil Gubernur

Tugas dan wewenang wakil Gubernur antara lain :

- a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah
- b. Membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti lampiran dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup
- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi

- d. Memberikan saran dan pertimbangan kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah
- e. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah
- f. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya sepenuhnya bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah daerah menggantikan kepala daerah sampai masa jabatannya habis atau kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat memenuhi segala kewajibannya selama enam bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan.



BAB III

PEMERINTAHAN dan KEWENANGAN

A. Pendahuluan

Pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara.

Proses pemerintahan dalam suatu Negara sangat bergantung pada bentuk pemerintahan Negara yang bersangkutan sehingga berdampak pada penyusunan dan pelaksanaan Hukum Administrasi Negara pada Negara tersebut. Tentang bentuk-bentuk pemerintahan, Robert Mac Iver mengemukakan bahwa ikhtisar format pemerintahan yang terdiri atas pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki; dan pemerintahan yang bersis pada konstitusi demokrasi. Bentuk pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki (oligarchy) adalah sistem pemerintahan yang bergantung pada "penguasa tunggal" dengan kekuasaan eksklusif dan absolut. Pada awalnya bentuk-bentuk pemerintahan dengan "penguasa tunggal" adalah bentuk-bentuk pemerintahan yang dikendalikan oleh "raja" atau "ratu" sebagai penguasa turun temurun yang memiliki kekuasaan eksklusif dan tak terbatas.

Bentuk-bentuk pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki adalah pemerintahan yang bersifat monarkis (monarchy), pemerintahan yang bersifat diktatoris (dictatorship), Pemerintahan yang bersifat teokratis (theocracy), dan pemerintahan yang bersifat pluralistik (plural headship). Sistem ekonomi dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki berbasis pada sistem folk economy primitive government dan atau feudal government. Basis kehidupan bersama (communal basic) yang dianut oleh pemerintahan yang berbasis pada oligarki konstitusi adalah tribal government atau "polis" government. Sedangkan sistem kedaulatan (sovereignty) yang dianut oleh pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki adalah sistem unitary government atau empire colony dependency.

Bentuk Pemerintahan yang berbasis pada konstitusi demokrasi (democracy) adalah sistem pemerintahan monarkis dengan kekuasaan yang terbatas dan sistem pemerintahan dengan pola republik. Dalam perkembangannya, sistem pemerintahan dengan pola republik semakin memperkuat bentuk pemerintahan yang demokratis. Pada dasarnya bentuk-bentuk Pemerintahan demokrasi adalah limited monarchy kemudian berkembang menjadi pemerintahan

republic. Sistem ekonomi dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan demokrasi berbasis pada sistem capitalist government atau socialist government. Basis kehidupan bersama (communal basic) yang dianut oleh pemerintahan demokrasi adalah country government, national government, multi-national government dan world government. Sedangkan sistem kedaulatan (sovereignty) yang dianut oleh pemerintahan yang berbasis pada sistem demokrasi adalah sistem federal government.

B. Bentuk-Bentuk Pemerintahan

Bentuk pemerintahan pada dasarnya menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan. Kopstein dan Lichbach (2005) mengatakan bentuk pemerintahan ialah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara untuk menegakkan kekuasaannya atas suatu komunitas politik.

Pada dasarnya ada banyak pendapat tentang macam bentuk pemerintahan. Teori klasik, bentuk pemerintahan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) golongan yaitu monarkhi, aristokrasi dan demokrasi. Pembagian itu berdasarkan kriteria jumlah orang yang memegang kekuasaan pemerintahan negara. Kelompok ajaran klasik tersebut pertama kali berasal dari Herodotus yang kemudian dilanjutkan dan dikembangkan oleh Plato, Aristoteles dan Polybios.

Sedangkan dalam teori modern bentuk pemerintahan dibedakan antara bentuk monarkhi dan republik. Pembagian bentuk pemerintahan menjadi monarkhi dan republik, pertama kali dikemukakan oleh Niccollo Machiavelli dalam bukunya yang berjudul *"Il Principe"*. Pada perkembangannya, secara umum bentuk pemerintahan yang banyak diadopsi ialah dari teori modern. Menurut Bagir Manan (2003) bentuk pemerintahan berkaitan dengan bagian dalam, yaitu pemerintahan negara yang dibedakan antara pemerintahan republik dan pemerintahan kerajaan.

1) Bentuk Pemerintahan Klasik

Teori-teori tentang bentuk pemerintahan klasik pada umumnya masih menggabungkan bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat Mac Iver dan Leon Duguit yang menyatakan bahwa bentuk negara sama dengan bentuk pemerintahan. Prof. Padmo Wahyono, SH juga berpendapat bahwa bentuk negara aristokrasi dan demokrasi adalah bentuk pemerintahan klasik, sedangkan monarki dan republik adalah bentuk pemerintahan modern.

Dalam teori klasik pemerintahan dapat dibedakan atas jumlah orang yang memerintah dan sifat pemerintahannya.

a. Ajaran plato (249 – 347 SM)

Plato mengemukakan lima bentuk pemerintahan negara. Kelima bentuk itu menurut Plato harus sesuai dengan sifat-sifat tertentu manusia. Adapun kelima bentuk itu sebagai berikut.

- 1) Aristokrasi, yaitu bentuk pemerintahan yang dipengang oleh kaum cendekiawan yang dilaksanakan sesuai dengan pikiran keadilan,
- 2) Timokrasi, yaitu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh orang-orang yang ingin mencapai kemashuran dan kehormatan,
- 3) Oligarki, yaitu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh golongan hartawan,
- 4) Demokrasi, yaitu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh rakyat jelata,
- 5) Tirani, yaitu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh seorang tirani (sewenang- wenang) sehingga jauh dari cita-cita keadilan.

b. Ajaran Aristoteles (384 – 322 SM)

Aristoteles membedakan bentuk pemerintahan berdasarkan dua kriteria pokok, yaitu jumlah orang memegang pucuk pemerintahan dan kualitas pemerintahannya. Berdasarkan dua kriteria tersebut, perbedaan bentuk pemerintahan adalah sebagai berikut.

- 1) Monarki, yaitu bentuk pemerintahan yang dibentuk oleh satu orang demi kepentingan umum, sifat pemerintahan ini baik dan ideal.
- 2) Tirani, yaitu bentuk pemerintahan yang dibentuk oleh satu orang demi kepentingan pribadi, bentuk pemerintahan ini buruk dan kemerosotan.
- 3) Aristokrasi, yaitu bentuk pemerintahan yang dipegang oleh sekelompok cendekiawan demi kepentingan kelompoknya. Bentuk pemerintahan ini merupakan pemerosotan dan buruk.
- 4) Politeia, yaitu bentuk pemerintahan yang dianggap oleh seluruh rakyat demi kepentingan umum. Bentuk pemerintahan ini baik dan ideal.
- 5) Demokrasi, yaitu pemerintahan yang dipegang oleh orang-orang tertentu demi kepentingan sebagian orang. Bentuk pemerintahan ini kurang baik dan merupakan pemerosotan.

c. Ajaran polybios (204 – 122 M)

Ajaran polybios yang dikenal dengan teori Siklus, sebenarnya merupakan pengembangan lebih lanjut dari Aristoteles dengan sedikit perubahan, yaitu dengan mengganti bentuk pemerintahan ideal politeia dan demokrasi.

Monarki adalah bentuk pemerintahan yang pada mulanya mendirikan kekuasaan atas nama rakyat dengan baik dan dapat dipercaya. Namun pada perkembangannya, para penguasa dalam hal ini adalah raja tidak lagi menjalankan pemerintahan untuk kepentingan umum, bahkan cenderung sewenang-wenang dan menindas rakyat. Bentuk pemerintahan monarki bergeser menjadi tirani.

Dalam situasi pemerintahan tirani yang sewenang-wenang, muncullah kaum bangsawan yang bersekongkol untuk melawan. Mereka bersatu untuk mengadakan pemberontakan sehingga kekuasaan beralih kepada mereka. Pemerintahan selanjutnya dipegang oleh beberapa orang dan memperhatikan kepentingan umum. Pemerintahan pun berubah dari tirani menjadi aristokrasi.

Aristokrasi yang semula baik dan memperhatikan kepentingan umum, pada perkembangan tidak lagi menjalankan keadilan dan hanya mementingkan diri sendiri. Keadaan itu mengakibatkan pemerintahan Aristokrasi bergeser ke Oligarki.

Dalam pemerintahan Oligarki yang tidak memiliki keadilan rakyat mengambil alih kekuasaan untuk memperbaiki nasib lewat pemberontakan. Rakyat menjalankan kekuasaan negara demi kepentingan rakyat. Akibatnya, pemerintahan bergeser menjadi demokrasi. Namun, pemerintahan demokrasi yang awalnya baik lama kelamaan banyak diwarnai kekacauan, kebobrokan, dan korupsi sehingga hukum sulit ditegakkan. Akibatnya pemerintahan berubah menjadi okhlokasi. Dari pemerintahan okhlokasi ini kemudian muncul seorang yang kuat dan berani yang dengan kekerasan dapat memegang pemerintahan. Dengan demikian, pemerintahan dipengang oleh satu tangan lagi dalam bentuk monarki.

Perjalanan siklus pemerintahan diatas memperlihatkan kepada kita adanya hubungan kausal (sebab-sebab) antara bentuk pemerintahan yang satu dengan yang lain. Itulah sebabnya Polybios beranggapan bahwa lahirnya pemerintahan yang satu dengan yang lain merupakan akibat dari pemerintahan yang sebelumnya telah ada.

Berikut dijelaskan bentuk pemerintahan monarki (kerajaan) dan bentuk pemerintahan Republik.

1) Bentuk Pemerintahan Monarki (Kerajaan)

Leon Duguit dalam bukunya *Traite de Droit Constitutional* membedakan pemerintahan dalam bentuk monarki dan republik. Perbedaan antara bentuk pemerintahan “monarki” dan “republik” menurut Leon Duguit, adalah ada pada kepala negaranya. Jika ditunjuk berdasarkan hak turun-temurun, maka kita berhadapan dengan Monarki. Kalau kepala negaranya ditunjuk tidak berdasarkan turun-temurun tetapi dipilih, maka kita berhadapan dengan Republik.

Dalam praktik-praktik ketatanegaraan, bentuk pemerintahan monarki dan republik dapat dibedakan atas:

a. Monarki absolut

Monarki absolut adalah bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai oleh seorang (raja, ratu, syah, atau kaisar) yang kekuasaan dan wewenangnya tidak terbatas. Perintah raja merupakan wewenang yang harus dipatuhi oleh rakyatnya. Pada diri raja terdapat kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang menyatu dalam ucapan dan perbuatannya. Contoh Perancis semasa Louis XIV dengan sembojannya yang terkenal *L'état C'est Moi* (negara adalah saya).

b. Monarki konstitusional

Monarki konstitusional adalah bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai oleh seorang raja yang kekuasaannya dibatasi undang-undang dasar (konstitusi). Proses monarki konstitusional adalah sebagai berikut:

- Ada kalanya proses monarki konstitusional itu datang dari raja itu sendiri karena takut dikudeta. Contohnya: negara Jepang dengan hak octroon.
- Ada kalanya proses monarki konstitusional itu terjadi karena adanya revolusi rakyat terhadap raja. Contohnya: Inggris yang melahirkan Bill of Rights 1 tahun 1689, Yordania, Denmark, Arab Saudi, Brunei Darussalam.

c. Monarki parlementer

Monarki parlementer adalah bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai oleh seorang raja dengan menempatkan parlemen (DPR) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Dalam monarki parlementer, kekuasaan, eksekutif dipegang oleh kabinet (perdana menteri) dan bertanggung jawab kepada parlemen. Fungsi raja hanya sebagai kepala negara (simbol kekuasaan) yang kedudukannya tidak dapat diganggu gugat. Bentuk monarki parlementer sampai sekarang masih tetap dilaksanakan di negara Inggris, Belanda, dan Malaysia.

2) Bentuk Pemerintahan Republik

Istilah republik secara etimologi berasal dari kata "*res*" artinya kepentingan dan "*publica*" berarti umum. Sedangkan terminologi republik adalah bentuk pemerintahan yang berasal dari (dipilih) rakyat dan dipimpin atau dikepalai oleh seorang presiden untuk masa jabatan tertentu. Dalam teori modern, juga melahirkan bentuk pemerintahan Republik. Sama dengan pemerintahan Monarki, pemerintahan Republik juga digolongkan menjadi beberapa bagian.

Dalam pelaksanaan bentuk pemerintahan republik dapat dibedakan menjadi republik absolut, republik konstitusional, dan republik parlementer.

a. Republik absolut

Dalam sistem republik absolut, pemerintahan bersifat diktator tanpa ada pembatasan kekuasaan. Penguasa mengakibatkan konstitusi dan untuk melegitimasi kekuasaannya digunakanlah partai politik. Dalam pemerintahan ini, parlemen memang ada, namun tidak berfungsi.

b. Republik konstitusional

Dalam sistem republik konstitusional, presiden memegang kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan. Namun, kekuasaan presiden dibatasi oleh konstitusi. Di samping itu, pengawasan yang efektif dilakukan oleh parlemen.

c. Republik parlementer

Dalam sistem republik parlementer, presiden hanya berfungsi sebagai kepala negara. Namun, presiden tidak dapat diganggu – gugat. Sedangkan kepala pemerintah berada di tangan perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen. Dalam sistem ini, kekuasaan legislatif lebih tinggi dari pada kekuasaan eksekutif.

C. Kewenangan

Dalam hukum administrasi negara pejabat tata usaha negara merupakan pelaku utama dalam melakukan perbuatan dan tindakan hukum fungsi pokok pemerintahan dan fungsi pelayanan pemerintahan, namun dalam melakukan tindakan dan perbuatannya harus mempunyai kewenangan yang jelas. Dalam banyak literatur, sumber kewenangan berasal dari atribusi, delegasi dan mandat. Sebelum mengetahui atribusi, delegasi dan mandat, terlebih dahulu yang perlu dipahami ialah mengenai kewenangan dan wewenang.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.

Beberapa pendapat ahli mengenai kewenangan dan wewenang dan sumber-sumber kewenangan sangatlah beragam, ada yang mengaitkan kewenangan dengan kekuasaan dan membedakannya serta membedakan antara atribusi, delegasi dan mandat.

1. Menurut Prajudi Atmosudirjo, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil* tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum public.

2. Indroharto, mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara *atribusi*, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.
3. Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.
4. S.F.Marbun, menyebutkan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan

mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan.

5. Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui caracara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.
6. Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan :*Original legislator*, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah. Misal, UUD 1945 sesudah perubahan, dalam Pasal 5 ayat (2) memberikan kewenangan kepada Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam Pasal 22 ayat (1), UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti UU jika terjadi kepentingan yang memaksa. *Delegated legislator*, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah, yaitu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu. Misal, Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 2003, tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Pasal 12 (1) Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Pusat di lingkungannya dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah atau

jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan itu. Pengertian pejabat pembina kepegawaian pusat adalah Menteri.

7. Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat struktural eselon I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan.
8. Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Menurut penjelasan UUD 1945 Presiden yang diangkat oleh MPR, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Presiden adalah mandataris dari MPR, dan wajib menjalankan putusan MPR. Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (atributaris)
 1. Huisman membedakan delegasi dan mandat sebagai berikut : Delegasi, merupakan pelimpahan wewenang (*overdracht van bevoegdheid*); kewenangan tidak dapat dijalankan secara insidental oleh organ yang memiliki wewenang asli (*bevoegdheid kan door hetoorsprokenlijk bevoegde orgaan niet incidenteel uitgeoefend worden*); terjadi peralihan tanggung jawab (*overgang van verantwoordelijkheid*); harus berdasarkan UU (*wetelijk basis vereist*); harus tertulis (*moet schriftelijk*);. Mandat menurut Huisman, merupakan perintah untuk melaksanakan (*opdracht tot*

uitvoering); kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh mandans (*bevoeghdheid kan door mandaatgever nog incidenteel uitgeoefend worden*); tidak terjadi peralihan tanggung jawab (*behooud van verantwoordelijkheid*); tidak harus berdasarkan UU (*geen wetelijke basis vereist*); dapat tertulis, dapat pula secara lisan.

Dari beberapa pendapat ahli di atas, aspek kewenangan atau kompetensi yang dimiliki oleh aparat pemerintah cirinya ada dua yaitu :

1. Kewenangan atributif (*orisinal*)
Adalah kewenangan yang diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan. Contoh : presiden berwenang membuat UU, Perpu, PP. kewenangan ini sifatnya permanent, saat berakhirnya kabur (*obscure*).
2. Kewenangan non atributif (*non orisinal*)
Kewenangan yang diberikan karena adanya pelimpahan/peralihan wewenang. Contoh : Dekan sebagai pengambil kebijakan, wakil dekan bidang akademik/kurikulum, sewaktu-waktu dekan umroh dan menugaskan PD1.

Dalam hukum administrasi negara pelimpahan wewenang ada 2 (dua) yakni :

1. Mandat, pemberi mandat dinamakan *mandans*, penerimanya dinamakan *mandataris*. Dalam mandat hanya sebagian wewenang yang dilimpahkan dan yang terpenting adalah tanggung jawab/pertanggungjawaban tetap pada sipemilik wewenang. Dalam HTP jika mandat digugat, yang digugat ialah pemberi mandat dan penerima mandat. Contoh : Dosen pengampu memberi mandat pada asistennya untuk mengadakan ujian, tetap yang berwenang memberi nilai tetap dosen bukan asistennya.
2. Delegasi, pemberi delegasi namanya *delegans*, penerimanya dinamakan *delegatoris*. Dalam delegasi semua wewenang beralih pada sipenerima delegasi termasuk pertanggungjawaban. Dalam HTP jika delegasi digugat makahnya satu yakni sipenerima delegasi. Untuk memperjelas delegasi Ten Berge, menyatakan bahwa syarat-syarat delegasi antara lain : a). Delegasi harus definitif, artinya *delegans* tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu, b). Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan. 3). Delgasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankannya adanya delegasi. 4). Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang

tersebut. 5). Peraturan kebijakan (beleidsregel), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut. Contoh : ketika Bupati mengadakan Haji/umroh, mendelgasikan wakil bupati untuk melaksanakan semua kewenangan yang dimiliki Bupati.

Kewenangan yang *non orisinil* itu sifatnya insidental, tidak permanen. Dalam HAN juga mengatur mengenai ketidakwenangan aparat, apa penyebab aparat tidak berwenang (*onbevoegdheid*) ada 3 yakni :

1. *Ratione Material*, aparat pemerintah tidak berwenang karena isi/materi kewenangan tersebut.
Contoh : Wapres Jusuf Kalla membuat Kewapres, namun tidak sah karena kepres monopoli Presiden.
2. *Ratione Locus*, aparat pemerintah tidak berwenang kaitannya dengan wilayah hukum.
Contoh : Keputusan Walikota Sleman tidak sah diberlakukan di wilayah Bantul.
3. *Ratione temporis*, aparat pemerintah tidak berwenang karena daluwarsa atau telah lewat waktu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
Contoh : kewenangan PTUN mempunyai jangka waktu 40 hari.

D. Unsur-Unsur Pemerintahan

Suatu Negara harus memenuhi syarat-syarat :

- 1) Ada Wilayahnya
- 2) Ada Rakyatnya
- 3) Ada Pemerintahnya
- 4) Ada Tujuannya (Moch. Yamin)
- 5) Ada Pengakuan

1. Wilayah Negara

a. Wilayah Darat

Wilayah darat suatu Negara dibatasi oleh wilayah darat dan/ atau wilayah laut/ perairan Negara lain yang ditentukan dalam suatu perjanjian Internasional yang biasanya berupa :

- 1) Batas Buatan : pagar tembok/kawat berduri dan tiang tombak
- 2) Batas Alam : sungai, danau, pegunungan dan lembah.
- 3) Batas Pasti : garis lintang atau bujur pada peta bumi.

b. Wilayah Laut (perairan)

Wilayah lautan suatu Negara atau perairan teritorial dari suatu Negara pada umumnya 3 mil laut (5.555 km) dihitung dari pantai ketika air surut. Laut di luar perairan teritorial itu disebut laut bebas (Mare Liberum). Laut bebas artinya setiap orang dapat melakukan segala sesuatu di laut bebas. Awalnya batas laut hanya satu mil sesuai dengan jarak tembak meriam, kemudian berubah menjadi tiga mil. Indonesia yang berbatasan laut dengan Negara lain dan kurang dari 12 mil, maka batas wilayah adalah $\frac{1}{2}$ (setengahnya).

c. Wilayah Udara

Udara yang berada di atas wilayah darat dan laut teritorial suatu Negara termasuk wilayah Negara, ketinggiannya tidak ada batasnya asal dapat dipertahankan.

Dalam masa damai pada umumnya udara boleh dilalui oleh pesawat-pesawat dari Negara lain, kecuali oleh pemerintah dari suatu Negara ditentukan lain.

Dengan kemajuan teknologi sekarang ini wilayah udara suatu Negara tertentu sulit untuk dipertahankan kecuali Negara Amerika Serikat dan Rusia.

2. Rakyat

Rakyat suatu Negara adalah semua orang yang berada di wilayah Negara itu dan tunduk pada kekuasaan Negara tersebut. Awalnya yang menjadi dasar menjadi rakyat dari suatu Negara adalah Asas Keturunan (Ius Sanguinis), yaitu satu keturunan, satu nenek moyang atau suatu pertalian darah. Kemudian jarak antar Negara makin dekat, dan terjadi perbauran tidak dapat dihindarkan dan bertempat tinggal, maka asas tempat tinggal/ tempat kelahiran atau Ius Soli.

3. Pemerintahan

Ada pemerintahan yang berdaulat kedalam dan keluar ada pemerintah sebagai alat/ organ yang menjalankan tugas dan fungsi pemerintah.

a. Unsur-Unsur Pemerintahan yang Demokratis

Kekuasaan penguasa negara yang absolut, akan selalu menimbulkan pemerintahan yang otoriter, yaitu pemerintahan yang didasarkan kehendak sekelompok orang, sehingga menimbulkan kesewenang-wenangan yang mengakibatkan penderitaan bagi rakyat. Untuk menghindari kekuasaan yang absolut, kekuasaan penguasa harus dibatasi oleh hukum. Ajaran inilah yang dinamakan Rule of Law (kedaulatan hukum) yaitu yang berdaulat dalam suatu negara adalah hukum.

Dengan ajaran ini maka akan dapat menjauhkan diri dari tindakan yang sewenang-wenang penguasa terhadap rakyat, dan sekaligus melindungi hak-hak rakyat. Suatu pemerintahan yang berpegang pada rule of law harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut.

- 1) Adanya supremasi hukum, yaitu hukum menempati posisi yang paling tinggi, di mana semua orang tunduk terhadap hukum.
- 2) Adanya perlakuan yang sama di depan hukum.
- 3) Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Suatu negara dikatakan sebagai suatu negara yang demokratis apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- Adanya Partisipasi secara Aktif dalam Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara Partisipasi secara aktif warga negara dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara dapat diarahkan untuk mengendalikan tindakan-tindakan para pemimpin negara, serta ikut berpartisipasi dalam pemilu. Selain itu masyarakat juga dapat menyampaikan kritik, mengajukan gagasan, atau dapat memperjuangkan kepentingan-kepentingan masyarakat melalui saluran-saluran yang demokratis sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku.
- Adanya Perlindungan terhadap Hak-hak Rakyat secara Konstitusional. Perlindungan secara konstitusional atas hak-hak warga negara artinya hak-hak warga negara memperoleh jaminan perlindungan hukum yang kokoh dalam konstitusi negara (Undang-Undang Dasar). Dengan adanya jaminan yang tegas dari konstitusi diharapkan hak-hak warga negara dihormati, sehingga warga negara dapat melaksanakan hak-haknya dengan baik tanpa adanya keraguan karena dijamin oleh konstitusi negara.
- Adanya Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak. Peradilan yang bebas dan tidak memihak artinya badan peradilan dalam menjalankan fungsinya tidak dipengaruhi atau dicampurtangani oleh kekuasaan manapun termasuk kekuasaan eksekutif (presiden). Sehingga dalam mengambil suatu keputusan akan menggunakan pikiran jernih berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku dan memenuhi unsur keadilan masyarakat.
- Adanya Pemilihan Umum yang Bebas. Pemilihan umum yang bebas adalah pemilihan umum yang dilakukan sesuai dengan hati nurani, tanpa adanya paksaan dan tekanan dari pihak manapun. Pemilihan umum merupakan mekanisme untuk

menentukan

komposisi dalam pemerintahan dan parlemen secara berkala dan merupakan sarana utama bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam bidang politik. Oleh karena itu, pelaksanaan pemilu yang berkelanjutan merupakan langkah penting untuk kelangsungan hidup.

- Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan untuk berorganisasi.

Kebebasan menyatakan pendapat adalah kebebasan warga Negara untuk menyatakan gagasan, pandangan atau pendapatnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sedangkan kebebasan berorganisasi adalah kebebasan warga negara untuk menjadi anggota dari suatu partai politik atau organisasi masyarakat. Kebebasan dan kemerdekaan pada awalnya timbul dalam kehidupan politik sebagai reaksi terhadap absolutisme.

Kebebasan diperlukan untuk memberikan kesempatan kepada warga negara untuk memperjuangkan kepentingannya. Berta melakukan pengawasan terhadap penyelenggara negara.

- Adanya pengakuan dan supremasi hukum

Pengakuan dan supremasi hukum adalah hukum mempunyai kedudukan yang paling tinggi dan semua warga negara dan pemerintah

tunduk dan taat kepada hukum. Penghormatan terhadap hukum harus di kedepankan baik oleh penguasa maupun oleh warga negara. Segala warga

negara berdiri setara di depan hukum tanpa ada kecualinya. Ketaatan terhadap hukum merupakan salah satu syarat yang sangat mendasar bagi

terwujudnya masyarakat yang demokratis. bangsa dan negara.

Untuk memudahkan pelayanan kepada masyarakat, dipemerintah Kabupaten/Kota terdapat beberapa unsur berikut.

- 1) DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga legislatif. Lembaga ini adalah rekan kerja pemerintah yang bertugas mengawasi jalannya pemerintahan.

- 2) Bupati/Wali Kota.

Bupati/Wali Kota adalah pimpinan dalam pemerintahan di daerah. Dalam menjalankan tugasnya, ia dibantu oleh seorang wakil bupati/walikota. Kedudukan

bupati/wali kota sejajar dengan DPRD. Kedua lembaga ini saling bekerja sama untuk memajukan daerahnya.

3) Komando Distrik Militer (Kodim)

Komando Distrik Militer (Kodim) dipimpin oleh seorang Komandan. Lembaga ini adalah lembaga militer yaitu Tentara Nasional Indonesia (TNI). Tugasnya adalah menjaga keutuhan wilayah Kabupaten/Kota dari gangguan keamanan yang datang dari dalam maupun dari luar wilayah tersebut.

4) Kepolisian Resort (Polres).

Di wilayah kabupaten/kota terdapat lembaga kepolisian yang disebut Kepolisian Resort (Polres). Kepolisian Resort dipimpin oleh seorang Kepala Kepolisian Resort (Kapolres). Tugasnya adalah mengayomi masyarakat. Menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dari segala perbuatan atau tindakan yang merugikan.

5) Kejaksaan Negeri.

Lembaga kejaksaan adalah lembaga penegak hukum. Tugasnya menuntut orang yang melanggar hukum di depan pengadilan.

6) Pengadilan Negeri.

Pengadilan Negeri merupakan lembaga penegak hukum. Tugasnya adalah mengadili orang diduga melakukan perbuatan melanggar hukum. Bila orang yang diadili ternyata benar-benar melakukan perbuatan melanggar hukum, maka hakim akan menjatuhkan putusan hukum kepada orang tersebut.



BAB IV

ASAS-ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

A. Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik

Dengan kemajuan masyarakat dan meningkatnya permasalahan, birokrasi cenderung terus semakin besar. Akibatnya timbul masalah birokrasi yang makin lama makin serius, termasuk beban negara menjadi terus bertambah berat. Diperparah dengan datangnya era globalisasi, yang menimbulkan masalah besar, yang harus diatasi agar kepentingan nasional tidak dirugikan, di lain pihak menimbulkan pula peluang yang perlu dimanfaatkan untuk kemajuan dan kepentingan nasional. Namun hal itu tidak mungkin mampu dihadapi dan ditanggulangi lagi oleh pemerintah sendiri.

Good Governance berasal dari istilah *governance* dikenal sekitar awal decade 90-an yang merupakan paradigma baru dalam pemerintahan. Banyak cendekiawan kontemporer dibidang administrasi Negara menggunakan istilah *governance* sebagai pengganti istilah administrasi Negara. Mereka menilai administrasi

Negara modern abad XX sebagai administrasi Negara tradisional atau lama dan membandingkan dengan teori baru yang mereka sebut *governance* tersebut. *Governance* diartikan sebagai proses pengambilan keputusan dan proses diimplementasikan atau tidak diimplementasikannya keputusan tersebut. *Good Governance* bisa tercapai apabila terdapat hubungan yang sinergis diantara Negara, Sektor Swasta dan Masyarakat.

Hubungan tersebut dicirikan oleh adanya ;

1. Partisipasi; bahwa setiap warganegara baik langsung maupun melalui perwakilan, mempunyai suara dalam pembuatan keputusan dalam pemerintahan,
2. Aturan hukum (rule of law); kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama untuk hak asasi manusia,
3. Transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi; informasi dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan serta dapat dipahami dan dimonitor,
4. Ketanggapan (responsiveness); yang berarti bahwa berbagai lembaga dan prosedur-prosedur harus berupaya untuk melayani setiap stakeholder dengan baik; aspiratif,

5. Orientasi pada consensus; Governance yang baik menjadi perantara kepentingan-kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas,
6. Kesetaraan (equity); semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraannya, dan
7. Efektifitas dan efisiensi; penggunaan sumber-sumber secara berhasil guna dan berdaya guna.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance) pemahaman terhadap asas-asas pemerintahan menjadi hal yang sangat penting.

Asas-asas pemerintahan yang baik dapat dilihat dari 2 golongan, yaitu :

1. Golongan I dilihat dari Proses/Prosedurnya, dimana dalam pembuatan keputusan dan kebijakan harus memperhatikan:
 - a. Pejabat yang mengeluarkan kebijakan/keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan/keputusan yang dikeluarkannya,
 - b. Kebijakan/keputusan yang dibuat tidak boleh merugikan atau mengurangi hak-hak warganegara. Kebijakan/keputusan tersebut harus tetap membela kepentingan rakyat, dan
 - c. Antara Konsiderans (pertimbangan/motifasi) dengan diktum/penetapan keputusan tersebut harus sesuai dan didasarkan pada fakta-fakta yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Golongan II dilihat dari kebenaran fakta-fakta, yaitu :
 - a. Asas larangan kesewenang-wenangan
Kesewenang-wenangan ini bisa timbul apabila perbuatan pejabat atau keputusan yang dibuatnya tidak mempertimbangkan semua faktor yang relevan dengan perbuatan pejabat atau keputusan yang bersangkutan secara lengkap dan wajar. Salah satu ciri dari pejabat yang sewenang-wenang adalah tidak mau dikritik, sulit untuk mendapat masukan/pendapat.
 - b. Asas larangan penyalahgunaan wewenang atau larangan *detournement de pouvoir*.
Penyalahgunaan wewenang terjadi bilamana wewenang digunakan untuk tujuan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan maksud dari wewenang itu diberikan atau ditentukan undang-undang.

- c. Asas Kepastian Hukum
Asas kepastian hukum adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, keputusan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara.
- d. Asas Kepentingan Umum
Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan kolektif.
- e. Asas Keterbukaan
Keterbukaan adalah membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif terhadap penyelenggara Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
- f. Asas Proporsionalitas
Proporsionalitas adalah mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara.
- g. Asas Profesionalitas
Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- h. Asas Akuntabilitas
Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan asas akuntabilitas membutuhkan prinsip-prinsip, seperti ;
- Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staff instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel,
 - Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
 - Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan,
 - Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh, dan
 - Harus jujur, obyektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

B. Upaya ke Pembentukan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik

Azas penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada awalnya hanya sebagai sarana perlindungan hukum dan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum. Selain itu sebagai dasar pertimbangan dalam peradilan dan upaya administrasi dan sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan. Dalam perkembangannya, Bagi tata kelola pemerintahan bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Selain itu, untuk membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermesson* yang jauh menyimpang dari undang-undang. Bagi warga masyarakat asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagai pencari keadilan, asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik juga dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 UU No. 5/1986 jo. UU No.9/2004; Bagi hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh badan/pejabat TUN; asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu UU.

Pada mulanya di Indonesia belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Ketika pembahasan RUU No.5/1986 di DPR, fraksi ABRI mengusulkan agar asas-asas tersebut dimasukkan sebagai salah satu alasan gugatan terhadap keputusan badan/pejabat TUN akan tetapi tidak diterima oleh pemerintah dengan alasan dalam praktek ketatanegaraan kita maupun dalam Hukum Administrasi Negara belum mempunyai kriteria tentang *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* (Ismael Saleh, Menteri Kehakiman pada saat itu).

Asas-asas tersebut dapat diterima di Indonesia karena memiliki sandaran dalam pasal 14 ayat (1) UU No.14/1970 tentang Kekuasaan Pokok Kehakiman (Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya". Kemudian dalam pasal 27 ayat (1) UU No.14/1970 ditegaskan "Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat".

Dalam perkembangannya : dimuat dalam UU No.28/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) (pasal 3) :

- a. Asas kepastian hukum : asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara;

- b. Asas tertib penyelenggara negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Negara.
- c. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- d. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminasi tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
- e. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara
- f. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil karya dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam perkembangan berikutnya, UU No.9/2004 dalam pasal 53 ayat (2) point a : “Keputusan TUN yang digugat itu bertentangan dengan dengan AAUPB”, dan dalam Penjelasannya disebutkan : “Yang dimaksud dengan AAUPB adalah meliputi asas :

- a. Kepastian hukum
- b. Tertib penyelenggara negara
- c. Keterbukaan
- d. Proporsionalitas
- e. Profesionalitas, dan
- f. Akuntabilitas
- g. Efisiensi danEfektifitas.

C. Asas- Asas Umum Pemerintahan yang Layak Di Indonesia

Keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang layak di Indonesia (selanjutnya disingkat AAUPL) ini belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Ketika pembahasan RUU No. 5 Tahun 1986 di DPR, fraksi ABRI mengusulkan agar asas-asas tersebut dimasukkan sebagai salah satu alasan gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha negara, akan tetapi usulan ini tidak diterima oleh pemerintah dengan alasan yang dikemukakan oleh Ismail Saleh, selaku Menteri Kehakiman waktu itu yang mewakili pemerintah.

Meskipun belum memiliki sandaran yuridis formal, akan tetapi dalam praktek peradilan terutama pada PTUN asas-asas ini telah diterapkan, sebagaimana terlihat pada sebagian putusan PTUN. Sebenarnya asas-asas ini dapat digunakan dalam praktek peradilan di Indonesia karena memiliki sandaran dalam pasal 14 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Pokok kehakiman: "Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan mengadili".

Dalam pasal 27 ayat (1) UU No. 14 tahun 1970 ditegaskan : "Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat". Dengan ketentuan pasal ini maka asas-asas ini memiliki peluang untuk digunakan dalam proses peradilan administrasi di Indonesia. Seiring dengan perjalanan waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu Undang-Undang yaitu UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Dengan format yang berbeda dengan AAUPL dari negeri Belanda, dalam pasal 3 UU No. 28 tahun 1999 disebutkan beberapa asas penyelenggaraan negara yaitu:

1. Asas Kepastian Hukum
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara
3. Asas Kepentingan Umum
4. Asas Keterbukaan
5. Asas Proporsionalitas
6. Asas Profesionalitas
7. Asas Akuntabilitas.

Asas-asas yang tercantum dalam UU No. 28 Tahun 1999 tersebut ditujukan untuk penyelenggara negara secara keseluruhan, sementara asas-asas dalam AAUPL pada dasarnya hanya ditujukan pada pemerintah dalam arti sempit, bukan regering atau overheid, yang mengandung arti pemerintah dalam arti luas. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan proses peradilan, asas-asas yang terdapat

dalam UU No. 28 Tahun 1999 tidak memiliki konsekuensi hukum yang sama dengan AAUPL, yang secara aktual telah dijadikan sebagai salah satu penilaian oleh para hakim. Dengan kata lain, asas-asas yang terdapat dalam UU No. 28 Tahun 1999 lebih merupakan jadi etika dalam penyelenggaraan kenegaraan bukan sebagai kaidah hukum.

Berkenaan dengan ketetapan (*beschikking*), AAUPL terbagi dalam dua bagian yaitu asas yang bersifat formal atau prosedural dan asas yang bersifat material. Asas yang bersifat formal berkenaan dengan prosedur yang harus dipenuhi dalam setiap pembuatan ketetapan, atau asas-asas yang berkaitan dengan cara-cara pengambilan keputusan seperti asas kecermatan yang menuntut pemerintah untuk mengambil keputusan dengan persiapan yang cermat, dan asas permainan yang layak. Menurut Indroharto, asas-asas yang bersifat formal yaitu asas-asas yang penting artinya dalam rangka mempersiapkan susunan dan motivasi dari suatu *beschikking*. Jadi menurut segi lahiriah dari *beschikking* itu, yang meliputi asas-asas yang berkaitan dengan proses persiapan dan proses pembentukan keputusan, dan asas-asas yang berkaitan dengan pertimbangan serta susunan keputusan. Asas-asas yang bersifat material tampak pada isi dari keputusan pemerintah. Termasuk kelompok asas yang bersifat material atau substansial ini adalah asas kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan sewenangwenang, larangan penyalahgunaan kewenangan.

1. **ASAS KEPASTIAN HUKUM**

Asas kepastian hukum mempunyai dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum material, yang lain bersifat formal. Aspek hukum material terkait erat dengan asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan untuk menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya untuk kerugian yang berkepentingan. Dengan kata lain, asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pemerintah, meskipun keputusan itu salah. Jadi demi kepastian hukum, setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali. Adapun aspek yang bersifat formal dari asas kepastian hukum membawa serta bahwa ketetapan yang memberatkan dan ketentuan yang terkait pada ketetapan-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 dari padanya. Unsur ini memegang peran misalnya pada pemberian kuasa surat-surat perintah secara tepat dan tidak mungkin adanya berbagai tafsiran yang dituju harus dapat terlihat, kewajiban-kewajiban apa yang dibebankan kepadanya.

2. **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 jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan oleh seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum. Artinya terhadap pelanggaran atau kealpaan serupa yang dilakukan oleh orang yang berbeda akan dikenakan sanksi yang sama, sesuai dengan kriteria yang ada.

Di Indonesia asas keseimbangan ini terdapat contoh dalam hukum positif yang berisi kriteria pelanggaran dan penerapan sanksinya yaitu sebagaimana terdapat dalam Pasal 6 PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai. Dalam pasal tersebut ditentukan sebagai berikut :

1. Hukum disiplin ringan berupa;
 - a. Tegoran Lisan
 - b. Tegoran Tertulis
 - c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.
2. Hukuman disiplin sedang berupa;
 - a. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun
 - b. Penurunan gaji yang besarnya satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun
 - c. Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun.
3. Hukuman disiplin berat berupa;
 - a. Penurunan pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun
 - b. Pembebasan dari jabatan
 - c. Pemberhentian dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

3. **ASAS KESAMAAN DALAM MENGAMBIL KEPUTUSAN.**

Asas ini menghendaki agar badan pemerintah mengambil tindakan yang sama (dalam arti yang bertentangan) atas kasus-kasus yang faktanya sama. Meskipun demikian, agaknya sukar ditemukan adanya kesamaan mutlak dalam dua atau lebih kasus, oleh karena itu menurut Philipus M. Hadjon, asas ini memaksa pemerintah untuk menjalankan kebijaksanaan. Bila pemerintah dihadapkan pada tugas baru yang dalam rangka itu harus mengambil banyak sekali KTUN, maka pemerintah memerlukan aturanaturan atau pedoman-pedoman. Bila pemerintah sendiri menyusun aturan-aturan (pedoman-pedoman) itu untuk memberi arah pada pelaksanaan wewenang bebasnya, maka itu disebut aturan-aturan kebijaksanaan. Jadi tujuan aturan-aturan kebijaksanaan

ialah menunjukkan perwujudan asas perlakuan yang sama atau asas persamaan yang berlaku bagi setiap orang.

4. **ASAS BERTINDAK CERMAT ATAU ASAS KECERMATAN.**

Asas kecermatan mensyaratkan agar badan pemerintahan sebelum mengambil keputusan, meneliti semua fakta yang relevan dan memuaskan pula semua kepentingan yang relevan dalam pertimbangannya. Bila fakta-fakta penting kurang teliti, itu berarti tidak cermat. Asas kecermatan membawa serta, bahwa badan pemerintah tidak boleh dengan mudah menyimpangi nasehat yang diberikan apalagi bila dalam panitia penasihat itu duduk ahli-ahli dalam bidang tertentu. Penyimpangan memang dibolehkan, tetapi mengharuskan pemberian alasan yang tepat dan kecermatan yang tinggi. Contoh putusan PTUN yang berkaitan dengan alasan asas kecermatan. Putusan PTUN Medan No. 70/1992/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 rekayasah pengaduan jemaah Masjid B dan tidak meneliti tentang hasil pengaduan tersebut". PTUN menyimpulkan bahwa dihubungkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas kecermatan maka jelas surat keputusan tergugat telah menyimpang dari asas tersebut.

5. **ASAS MOTIVASI UNTUK SETIAP KEPUTUSAN.**

Asas ini menghendaki agar setiap keputusan badan-badan pemerintah harus mempunyai motivasi atau alasan yang cukup sebagai dasar ini harus benar dan jelas, sehingga pihak administrable memperoleh pengertian yang cukup jelas atas keputusan yang ditujukan kepadanya. Asas pemberian hal ini dapat dibedakan dalam tiga sub varian berikut ini:

a. Syarat bahwa suatu ketetapan harus diberi alasan

Pemerintah harus dapat memberikan alasan mengapa ia telah mengambil suatu ketetapan tertentu. Yang berkepentingan berhak mengetahui alasan-alasannya. Bila suatu ketetapan merugikan satu orang atau lebih yang berkepentingan, pemerintah yang baik mensyaratkan bahwa pemberian alasan sedapat mungkin segera diumumkan atau diberitahukan bersama-sama dengan ketetapan. Agar perlindungan hukum administrasi dapat berfungsi dengan baik, hak memperoleh alasan-alasan dari suatu ketetapan ini penting sekali. Sebab yang berkepentingan tidak dapat menyusun argumentasi yang baik dalam permohonan banding atau surat keberatannya, bila ia tidak mengetahui dasar-dasar apa yang akan dipakai untuk ketetapan yang merugikan dirinya. Juga bagi hakim tersedianya

dasar-dasar ini merupakan keharusan, karena sukar untuk menilai isi dari ketetapan yang diambil, tanpa memiliki argumentasi.

b. Ketetapan harus memiliki dasar fakta yang teguh

Fakta yang menjadi titik tolak dari ketetapan harus benar. Bila ternyata bahwa fakta-fakta pokok berbeda dari apa yang dikemukakan atau diterima oleh badan pemerintah, maka dasar fakta yang teguh dari alasan-alasan tidak ada. Dalam hal ini biasanya terdapat cacat dalam kecermatan.

c. Pemberian alasan harus cukup dapat mendukung

Pemberian alasan di samping harus masuk akal juga secara keseluruhan harus sesuai dan memiliki kekuatan yang menyakinkan. Karena pada umumnya hampir semua yang cacat dalam suatu ketetapan dapat dikembalikan pada cacat dalam pemberian alasan. Begitu pula keadaan-keadaan interpretasi Undang-undang yang keliru kadang kala dikembalikan pada cacat dalam pemberian alasan dari pada bertentangan dengan suatu peraturan yang keliru atau suatu aturan kebijaksanaan, mengarah pada kesimpulan adanya pemberian alasan yang cacat.

6. ASAS TIDAK MENCAMPURADUKAN KEWENANGAN.

Kewenangan pemerintah secara umum mencakup tiga hal; Kewenangan dari segi material, kewenangan dari segi wilayah, dan kewenangan dari segi waktu. Seorang pejabat pemerintah memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam aturan perundang-undangan baik dari segi material, wilayah maupun waktu. Aspek-aspek wewenang ini tidak dapat di jalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku. Artinya asas tidak mencampuradukan kewenangan ini menghendaki agar pejabat pemerintah tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.

7. ASAS PERMAINAN YANG LAYAK (FAIR PLAY).

Asas ini penting dalam peradilan administrasi negara karena terdapat perbedaan kedudukan antara pihak penggugat dengan tergugat. Pejabat selaku pihak tergugat secara politis memiliki kedudukan lebih tinggi dibanding dengan kedudukan penggugat. Selaku pihak yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi, tergugat akan lebih sukar mengakui kekeliruan atau kesalahan yang dilakukannya karena hal ini berkaitan dengan kredibilitas dan harga diri dari pejabat negara yang bersangkutan. Instansi yang mengeluarkan keputusan tidak boleh menghalang-halangi seseorang yang berkepentingan untuk

memperoleh keputusan yang akan menguntungkan baginya. Bila seorang yang terkena keputusan itu mengajukan banding administratif, kemudian instansi yang mengeluarkan keputusan itu berusaha menekan atau mempengaruhi instansi banding, maka putusannya dapat dibatalkan karena bertentangan dengan asas *fair play*. Seiring dengan perkembangan dan tuntutan negara hokum demokratis, keberadaan asas keterbukaan tidak lagi diabaikan. Asas keterbukaan ini mempunyai fungsi-fungsi penting, yaitu : *pertama*, fungsi partisipasi; keterbukaan sebagai alat bagi warga untuk ikut serta dalam proses pemerintahan secara mandiri; *kedua*, fungsi pertanggungjawaban umum dan pengawasan keterbukaan; pada satu sisi sebagai alat bagi penguasa untuk memberi pertanggungjawaban di muka umum, pada sisi lain sebagai alat bagi warga untuk mengawasi penguasa; *ketiga*, fungsi kepastian hukum; keputusan-keputusan penguasa tertentu yang menyangkut kedudukan hokum para warga demi kepentingan kepastian hukum harus dapat diketahui, jadi harus terbuka; *keempat*, fungsi hak dasar; keterbukaan dapat mengajukan penggunaan hak-hak dasar seperti hak pilih, kebebasan mengeluarkan pendapat, dan hak untuk berkumpul dan berbicara. Meskipun asas keterbukaan ini demikian penting, seiring dengan perkembangan dan tuntutan demokratisasi, namun belum mendapat kajian serius dalam berbagai literature hukum administrasi negara, yang banyak tercantum adalah asas *fair play* atau asas permainan yang layak. Melalui keterangan dan contoh kasus tampak bahwa asas ini menuntut pada pejabat administrasi agar selalu di samping mematuhi aturan-aturan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku juga dituntut untuk bersikap jujur dan terbuka terhadap segala aspek yang berkaitan dengan hak-hak warga negara.

8. **ASAS KEADILAN DAN KEWAJARAN.**

Asas ini menghendaki setiap tindakan badan atau pejabat administrasi negara selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewajaran. Asas keadilan menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang dan selaras dengan hak setiap orang. Karena itu, setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindakannya harus selalu memperhatikan aspek keadilan ini. Sedangkan asas kewajaran menekan agar aktifitas pemerintah memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, baik itu berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.

9. **ASAS KEPERCAYAAN DAN MENANGGAPI PENGHARAPAN YANG WAJAR.**

Asas ini menghendaki agar setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus menimbulkan harapan-harapan bagi negara. Oleh karena itu aparat pemerintah harus memperhatikan asas ini sehingga jika suatu harapan sudah berlanjut diberikan kepada warga negara tidak boleh ditarik kembali meskipun tidak menguntungkan bagi pemerintah. Menurut Indroharto : asas ini muncul karena dua sebab :

1. harapan-harapan dapat terjadi dengan perundang-undangan, perundang-undangan semu, dengan garis tetap keputusan-keputusan yang sama tapi detik itu tetap secara konsisten dilakukan penguasa, penerangan dan penjelasan-penjelasan yang telah diberikan oleh penguasa yang bersangkutan, kesanggupan-kesanggupan yang dikeluarkan, *beschikking* yang sebelumnya dikeluarkan, suatu perjanjian yang telah dibuat, atau dengan perbuatan-perbuatan faktual penguasa, dengan membiarkan keadaan ilegal berjalan beberapa waktu.
2. Syarat diposisi, atas dasar kepercayaan yang ditimbulkan itu seorang telah berbuat sesuatu yang kalau kepercayaan itu tidak ditimbulkan pada dirinya, ia akan berbuat demikian. Contohnya ia mengira gajinya mesti naik sekian bulan depan karena sudah diberi tahu oleh atasannya, karenanya ia mengadakan pengeluaran-pengeluaran yang tidak akan ia lakukan kalau ia tidak ditimbulkan kepercayaan itu pada dirinya. Setelah ia mengadakan pengeluaran ekstra, tentunya ia menderita kerugian yang disebabkan oleh kepercayaan yang ditimbulkan tersebut.

10. **ASAS MENIADAKAN AKIBAT SUATU KEPUTUSAN YANG BATAL.**

Di Indonesia ketentuan asas ini terdapat pada pasal 9 ayat (1) UU No.14 Tahun 1970 yang berbunyi; Seorang yang ditangkap, ditahan, dituntut ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan Undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan, berhak menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi". pengertian rehabilitasi terdapat dalam pasal 1 butir 23 KUHP yaitu, hak seorang untuk mendapatkan pemulihan haknya dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya yang diberikan pada tingkat penyelidikan, penuntutan ataupun peradilan karena ditangkap, ditahan, dituntut ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan Undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang ini. Dalam kaitannya dengan pegawai negeri, menjelaskan pasal 21 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 disebabkan bahwa rehabilitasi pemulihan hak penggugat dalam kemampuan, kedudukan, harkat dan

martabatnya sebagai pegawai negeri seperti semula, sebelum ada keputusan yang disengketakan. Di pemulihan hak tersebut termasuk juga hak-hak yang ditimbulkan oleh kemampuan kedudukan dan harkat sebagai pegawai negeri.

11. **ASAS PERLINDUNGAN ATAS PANDANGAN ATAU CARA HIDUP PRIBADI.**

Bagi bangsa Indonesia tentunya asas ini harus pula dikaitkan dengan sistem keyakinan, kesusilaan, dan norma-norma yang dijunjung tinggi oleh masyarakat, atau sebagaimana disebutkan Kuntjoro Purbopranoto, asas tersebut harus disesuaikan dengan pokok-pokok Pancasila dan UUD 1945. Benar bahwa pandangan hidup seseorang merupakan hak asasi yang harus dihormati dan dilindungi, akan tetapi penggunaan hak itu sendiri akan berhadapan dengan norma dan sistem keyakinan yang diakui dan dijunjung tinggi. Artinya pandangan hidup seseorang itu tidak dapat digunakan manakala bertentangan dengan norma-norma suatu bangsa.

12. **ASAS KEBIJAKAN.**

Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya diberi kebebasan untuk menerapkan kebijakannya tanpa harus terpaku pada peraturan perundang-undangan formal. Karena peraturan perundang-undangan formal atau hukum tertulis selalu membawa cacat bawaan yang berupa tidak fleksibel dan tidak dapat menampung semua persoalan serta cepat ketinggalan zaman, sementara perkembangan masyarakat bergerak dengan cepat, tetapi juga dituntut untuk berpandangan luas dan jauh serta mampu memperhitungkan akibat-akibat yang muncul dari tindakannya tersebut.

13. **PENYELENGGARAAN KEPENTINGAN UMUM**

Pada dasarnya pemerintah dalam menjalankan berbagai kegiatan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas), akan tetapi karena ada kekurangan asas legalitas seperti tersebut di atas, pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyelenggarakan *kepentingan umum*. Penyelenggaraan kepentingan umum dapat berwujud hal-hal sebagai berikut :

- a. Memelihara kepentingan umum yang khusus mengenai kepentingan negara. Contohnya tugas pertahanan dan keamanan.
- b. Memelihara kepentingan umum dalam arti kepentingan bersama dari warga negara yang tidak dapat dipelihara oleh warga negara sendiri. contohnya persediaan sandang pangan, perumahan, kesejahteraan, dan lain-lain.

- c. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat diselenggarakan oleh warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara. Contohnya pendidikan dan pengajaran, kesehatan dan lain-lain.
- d. Memelihara kepentingan dari warga negara perseorangan yang tidak seluruhnya dapat dilaksanakan oleh warga negara sendiri, dalam bentuk bantuan negara. Adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan tersebut. contohnya pemeliharaan fakir miskin, anak yatim, anak cacat, dan lain-lain.
- e. Memelihara ketertiban dan keamanan, dan kemakmuran setempat. Contohnya peraturan lalu lintas, pembangunan, perumahan dan lain-lain.

Meskipun belum memiliki sandaran yuridis formal, akan tetapi dalam praktek peradilan terutama pada PTUN asas-asas ini telah diterapkan, sebagaimana terlihat pada sebagian putusan PTUN. Sebenarnya asas-asas ini dapat digunakan dalam praktek peradilan di Indonesia karena memiliki sandaran dalam pasal 14 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Pokok kehakiman: "Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan mengadili". Dengan ketentuan pasal ini maka asas-asas ini memiliki peluang untuk digunakan dalam proses peradilan administrasi di Indonesia. Asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu Undang- Undang yaitu UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), di mana menurut Pasal 3 disebutkan beberapa asas penyelenggaraan negara yaitu: Asas Kepastian Hukum; Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; Asas Kepentingan Umum; Asas Keterbukaan; Asas Proporsionalitas; Asas Profesionalitas; Asas Akuntabilitas.

BAB V

PERBUATAN PEMERINTAH/TINDAKAN PEMERINTAH

A. PENGERTIAN

Dalam Perbuatan pemerintah ada dua hal persoalan yang perlu dipahami yaitu apa yang dimaksud dengan pemerintah dan apa yang dimaksud dengan perbuatan pemerintah. Yang dimaksud dengan pemerintah adalah :

Menurut Wirjono Prodjodikoro, pemerintah dapat dibagi dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh fungsi kegiatan kenegaraan yaitu lembaga-lembaga kenegaraan yang diatur secara langsung oleh UUD 1945 maupun lembaga-lembaga yang diatur oleh Undang-Undang. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah Presiden/eksekutif. Menurut Kuntjoro Purbopranoto mengatakan pemerintah dalam arti luas meliputi segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dan kepentingan Negara, sedangkan arti sempit adalah menjalankan tugas eksekutif saja.

Sedangkan pengertian Perbuatan Pemerintah merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Menurut Romijen, perbuatan pemerintah yang merupakan “ bestuur handling “ yaitu tiap-tiap dari alat perlengkapan pemerintah. Menurut Van Vallen Hoven, perbuatan pemerintah merupakan tindakan secara spontan atas inisiatif sendiri dalam menghadapi

keadaan dan keperluan yang timbul tanpa menunggu perintah atasan, dan atas tanggung jawab sendiri demi kepentingan umum. Macam-Macam Perbuatan pemerintah dapat digolongkan dalam dua macam, yaitu :

1. Perbuatan pemerintah berdasarkan fakta (Fiete Logtie Handilugen) atau tidak berdasarkan hukum adalah tindakan penguasa yang tidak mempunyai akibat hukum, misalnya Walikota mengundang masyarakat untuk menghadiri 17 agustus, Presiden menghimbau masyarakat untuk hidup sederhana dan lain-lain.
2. Perbuatan pemerintah berdasarkan hukum (Recht Handilugen) adalah tindakan penguasa yang mempunyai akibat hukum, ini dapat digolongkan dalam dua golongan, yaitu :
 - a) Perbuatan pemerintah dalam lapangan hukum privat, dimana penguasa mengadakan hubungan hukum berdasarkan hukum privat. Menurut Prof. Krobbe Kranenburg, Vegtig, Donner dan Hassh, bahwa pejabat administrasi Negara dalam menjalankan tugasnya dalam hal-hal tertentu dapat menggunakan hukum privat,

umpunya perbuatan sewa-menyewa, jual-beli tanah dan perjanjian-perjanjian lainnya.

b) Perbuatan pemerintah dalam lapangan Hukum Publik Perbuatan hukum dalam lapangan Hukum Publik ada dua macam, yaitu :

1. Perbuatan Hukum Publik bersegi dua, yaitu adanya dua kehendak/ kemauan yang terikat, misalnya dalam perjanjian/ kontrak kerja. Mengenai hal ini ada beberapa sarjana yang menentangadanya prbuatan hukum bersegi dua missal Meijers Cs mengatakan bahwa tidak ada persesuaian kehendak antara para pihak.
2. Perbuatan Hukum Publik bersegi satu, yaitu perbuatan yang dilakukan atas kehendak dari satu pihak yaitu perbuatan dari pemerintah itu sendiri.

B. BESCHIKKING/KETETAPAN

1. Istilah

Istilah Beschikking berasal dari Bahasa Belanda yang diperkenalkan oleh Van der Pot di negreri Belanda dan masuk di Indonesia melalui Mr. Prins yang mengajar di Universitas Indonesia. Beberapa sarjana memberikan terjemahan yang berbeda-beda terhadap istilah Beschikking. Utrecht menterjemahkan sebagai “Ketetapan”. Kuntjoro menterjemahkan sebagai “Keputusan”. Istilah ketetapan dapat diartikan dan atau terpisah. dengan Ketetapan MPR, sedangkan Ketetapan MPR termasuk dalam bidang politik sehingga dapat dinilai kedudukannya terlalu tinggi. Ketetapan dalam administrasi/ alat-alat perlengkapan Negara hanya merupakan peraturan pelaksana dalam bidang administrative saja.

Beschikking sebagai keputusan, istilah ini dapat ditafsirkan sebagai keputusan hakim, padahal keputusan hakim berbeda dengan Beschikking. Keputusan hakim bersifat Yudikatif Formil sedangkan ketetapan bersifat Yudikatif Administratif.

2. Pengertian Ketetapan

Ketetapan Adminstrasi Negara merupakan hukum publik bersegi satu yang dilakukan oleh badan/ pejabat pemerintah berdasarkan kekuasaan istimewa. Beberapa pendapat tentang Ketetapan :

- Van Der Wel mengatakan Ketetapan adalah suatu perbuatan hukum oleh suatu alat pemerintah dengan maksud untuk menimbulkan atau menolak suatu hubungan hukum.
- Prins mengatakan, Ketetapan adalah suatu tindakan hukum sepihak dibidang pemerintahan yang dilakukan oleh alat-alat penguasa berdasarkan kewenangan khusus.

- A.M. Donner mengatakan, Ketetapan adalah suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan suatu ketentuan yang mengikat dan berlaku umum.
- Stellinga, Ketetapan adalah keputusan sesuatu alat pemerintahan yang isinya terletak didalam lapangan, pembuatan peraturan, kepolisian, dan pengadilan.
- Menurut UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 (3) menyebutkan Keputusan Tata Usaha adalah suatu penetapan tertulis yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan definisi dari Undang-undang No. 5 Tahun 1986 di atas maka dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Konkrit artinya obyeknya tertentu/ jelas, tidak abstrak, misal keputusan memberikan ijin bangunan.
- b. Individual artinya keputusan secara khusus/ tertentu, tidak bersifat umum, nama, alamat, dan yang menjadi obyeknya jelas.
- c. Final artinya sudah definitive/ selesai tidak memerlukan persetujuan atasan.
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Van Vallen Hoven Perbuatan Pemerintah mempunyai tiga sifat, yaitu:

1. Konkrit artinya nyata dan mengatur hal yang tertentu
2. Kusnitis, artinya menyelesaikan kasus-per kasus
3. Individual artinya berlaku terhadap seseorang tertentu yang jelas identitasnya.

3. Syarat-syarat suatu Ketetapan

Suatu Ketetapan harus memenuhi syarat-syarat agar ketetapan itu menjadi sah, yaitu :

1. Dibuat oleh alat/ pejabat yang berwenang.
Dibuat oleh yang berwenang, artinya ketetapan itu harus dibuat oleh pejabat Negara yang berkuasa/ berwenang menurut Undang-Undang dan apabila ketetapan dibuat oleh pejabat yang tidak berwenang, maka akibatnya ketetapan itu batal demi hukum

2. Tidak boleh kekurangan Yuridis

Tidak boleh ada kekurangan yuridis artinya ketetapan itu dibuat harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian ketetapan itu tidak boleh dibuat atas dasar :

- 1) Salah perkiraan / divalring
- 2) Tipuan/ dwang
- 3) Bedrog

Ketetapan demikian dapat dibatalkan

3. Bentuk dan cara sesuai dengan peraturan dasar.

Bentuk dan cara/Proseduir Ketetapan telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Secara teoritis bentuk ketetapan ada dua macam yaitu :

- 1) Bentuk Lisan, bentuk ini tidak mempunyai akibat hukum dan tidak begitu penting bagi administrasi Negara serta dilakukan dalam situasi yang cepat/segera.
- 2) Bentuk Tertulis, ketetapan ini dibuat secara tertulis sangat penting dalam penyusunan alasan dan dikumnya harus jelas guna penyusunan banding serta demi kepastian hukum.

4. Isi dan tujuannya sesuai dengan peraturan dasar

Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan peraturan yang menjadi dasar diterbitkannya ketetapan itu. Dalam praktek banyak ketetapan yang isi dan tujuannya tidak sesuai dengan peraturan dasar, hal ini merupakan *détournement de pouvoir*, yaitu dimana pejabat Negara menggunakan kewenangannya untuk menyelenggarakan kepentingan umum yang lain untuk kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar wewenang itu atau merupakan penyalahgunaan wewenang.

5. Menimbulkan akibat hukum.

Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Menimbulkan akibat hukum berarti menimbulkan suatu perubahan dalam suatu hubungan hukum yang telah ada, misalnya melahirkan atau menghapuskan suatu hubungan hukum, dan atau melahirkan suatu wewenang bagi suatu badan atau jabatan administrasi atau berubahnya suatu wewenang bagi suatu badan atau pejabat.

C. MACAM-MACAM KETETAPAN

Dalam masyarakat timbul berbagai masalah sehingga pemerintah harus bekerja keras untuk menyelesaikan masalah-masalah tersebut dengan melakukan berbagai perbuatan baik perbuatan biasa/ fakta maupun perbuatan hukum guna

menyelesaikan beraneka masalah dengan mengeluarkan berbagai ketetapan yang isi dan bentuknya beraneka ragam coraknya.

Pada dasarnya sangat sulit menentukan macam/ penggolongan tentang macam-macam ketetapan. Secara umum macam-macam ketetapan antara lain sebagai berikut :

1. Ketetapan Positif

Yaitu ketetapan yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban bagi mereka yang dikenai, juga suatu ketetapan yang menimbulkan suatu keadaan hukum yang baru atau suatu ketetapan yang membatalkan suatu ketetapan yang lama. Misalnya : Keputusan Rektor mengangkat dosen menjadi anggota panitia ujian Negara. Surat Keputusan Rektor tersebut didasarkan kepada beberapa surat Keputusan Menteri P dan K tentang penyelenggaraan ujian Negara. Keputusan Rektor ini meletakkan kewajiban baru dan sekaligus memberikan hak baru bagi dosen yang diangkat menjadi anggota panitia ujian Negara. Kewajiban baru adalah kewajiban untuk menguji dan hak baru adalah hak untuk mendapatkan honorarium sebagai akibat pengangkatan tersebut. Mr. Prins mengemukakan bahwa ketetapan positif mempunyai akibat-akibat hukum dalam lima golongan :

- 1) Ketetapan yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum yang baru.
- 2) Ketetapan yang melahirkan keadaan hukum baru bagi obyek tertentu.
- 3) Ketetapan yang menyebabkan berdirinya atau bubarinya suatu badan hukum.
- 4) Ketetapan yang membrinkan hak-hak baru kepada seseorang atau lebih (ketetapan yang menguntungkan)
- 5) Ketetapan yang mebebaskan kewajiban baru kepada seseorang atau lebih (perintah-perintah)

2. Ketetapan Negatif

Adalah tiap penolakan atas sesuatu permohonan untuk mengubah sesuatu keadaan hukum tertentu yang telah ada. Bentuk-bentuk dari ketetapan negative adalah :

- a. Suatu pernyataan tidak berwenang
- b. Pernyataan tidak diterima
- c. Suatu penolakan

3. Ketetapan Declaratoir

Yaitu ketetapan yang isinya menyatakan apa yang sudah ada/ sudah diatur dalam undang-undang, misalnya hak seorang pegawai negeri untuk mendapatkan cuti libur 12 hari kerja. Hak cuti ini sudah ditentukan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1974.

4. Ketetapan Konstitutif

ialah ketetapan yang melahirkan hak baru, hak baru ini sebelumnya tidak dipunyai oleh orang yang ditetapkan dalam ketetapan itu.

5. Ketetapan Kilat. Yaitu ketetapan yang hanya berlaku pada saat tertentu waktunya pendek, misalnya SIM, KTP.

6. Ketetapan Fotografis. Ketetapan yang berlaku seumur hidup, sekali dikeluarkan tetap berlaku, misalnya Ijazah, Piagam.

7. Ketetapan Tetap. Yaitu Ketetapan yang masa berlakunya untuk waktu sampai diadakan perubahan/ penarikan kembali.

8. Ketetapan Intern. Yaitu ketetapan yang diselenggarakan di lingkungan sendiri, misalnya pemindahan pegawai dari bagian keuangan menjadi bagian pembekalan

9. Ketetapan Extern. Yaitu ketetapan yang penyelenggaraannya berhubungan dengan orang luar, misalnya pemberian izin bangunan.

D. PERBUATAN PEMERINTAH LAINNYA

1. Dispensasi

Dispensasi adalah suatu ketetapan yang menghapuskan akibat daya mengikatnya suatu peraturan perundang-undangan, Prajudi Atmosudirdjo mengatakan : Dispensasi merupakan suatu pernyataan alat pemerintahan yang berwenang bahwa kekuatan undang-undang tertentu tidak berlaku terhadap masalah/kasus yang diajukan oleh seseorang.

Van Der Pot mengatakan : Dispensasi adalah keputusan alat pemerintah yang membebaskan suatu perbuatan dari cengkaman dari suatu peraturan yang melarang perbuatan itu

Prins mengatakan : Dispensasi adalah suatu perbuatan pemerintah yang meniadakan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan untuk suatu persoalan istimewa.

Tujuan pemberian dispensasi adalah agar seseorang dapat melakukan suatu perbuatan hukum dengan menyimpang dari syarat-syarat undang-undang yang berlaku. Misalnya : pemberian izin bagi seorang wanita yang berumur 15 tahun untuk menikah, meskipun peraturan menentukan syarat-syarat untuk wanita harus berumur 16 tahun.

2. Izin / Vergunning

Izin adalah ketetapan yang menguntungkan, misalnya memberikan izin untuk menjalankan perusahaan. Ada dasarnya izin diberikan karena ada peraturan yang melarang.

3. Lisensi

Merupakan izin untuk menjalankan suatu perusahaan, misalnya Lisensi untuk impor barang-barang atau Ekspor hasil bumi.

4. Konsesi

Merupakan suatu perjanjian bersyarat antara pemerintah dengan seorang/swasta untuk melakukan suatu tugas pemerintah. Van Vollen Hoven mengatakan : Bilamana pihak swasta atas izin pemerintah melakukan suatu usaha besar yang menyangkut kepentingan masyarakat, misalnya: Konsesi pertambangan, kehutanan dan lain sebagainya, Van de Pot mengatakan : Konsesi adalah keputusan administrasi Negara yang mempertahankan suatu

subyek hukum swasta bersama pemerintah melakukan perbuatan penting bagi umum. Prins mengatakan: Konsesi adalah izin atas hal yang penting bagi umum, misalnya dalam bidang

pertambangan. Kereenbourg mengatakan : Konsesi berhubungan dengan hal pemerintahan, memberi bantuan pada pekerjaan yang bagi umum dan bersifat monopoli.

5. Perintah

Prins mengatakan :Perintah ialah pernyataan kehendak pemerintah yang tugasnya disebutkan siapa-siapa dan bagi orang-orang itu melahirkan kewajiban tertentu yang sebelumnya bukan kewajiban. Misalnya perintah untuk membubarkan orang-orang tertentu yang berkumpul dengan bermaksud jahat berdasarkan pasal 218 KUHPidana, perintah pengosongan rumah, pembongkaran bangunan dan sebagainya.

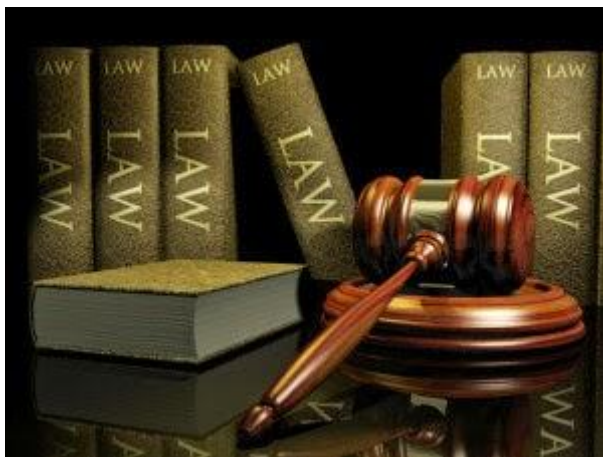
6. Panggilan

Menurut Prins mengatakan :Panggilan memberikan kesan adanya atau timbulnya kewajiban, hal ini berarti bahwa apabila panggilan itu tidak dipenuhi akan dikenakan sanksi.

Misalnya, panggilan jaksa kepada seseorang tertentu untuk didengar keterangannya atau panggilan polisi bagi seseorang untuk dimintai keterangannya dan lain sebagainya.

7. Undangan

Menurut Prins : Undangan dapat dan atau tidak menimbulkan kewajiban dan tidak mempunyai akibat hukum, hanya mempunyai kewajiban moral.



BAB VI

TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK (*GOOD GOVERNANCE*)

A. Konsep Dasar *Good Governance*

Istilah *governance* sebenarnya sudah dikenal dalam literature administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak *Woodrow Wilson* memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Wacana tentang *governance* yang baru muncul sekitar beberapa tahun belakangan ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional mempersyaratkan *good governance* dalam berbagai program bantuannya. *Good Governance* (Tata Kepemerintahan yang baik) merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan pemerintahan dewasa ini. Sadu Wasistiono (2003: 23) mengemukakan bahwa tuntutan akan *good governance* timbul karena adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara dari nilai demokratis sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekkan *good governance*.

Perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep *government* berkonotasi bahwa peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas negara. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumber daya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan (Sofian Efendi, 2005: 2).

Kemudian secara implisit kata *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian; *pertama*, nilai yang menunjang tinggi kehendak rakyat dan nilai yang meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan kemandirian dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Ganie-Rochman sebagaimana dikutip Joko Widodo (2001: 18) menyebutkan bahwa :

Konsep “*governance*” lebih inklusif daripada “*government*”. Konsep “*government*” menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara tapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. Lebih lanjut dikemukakan bahwa *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.

UNDP dalam Lalolo Krina (2003: 6) menjelaskan bahwa :

Governance diterjemahkan menjadi tata pemerintahan yaitu penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

B. Substansi Governance.

Dalam implementasinya, *governance* meliputi tiga institusi yang satu dengan yang lainnya berkaitan, yaitu negara (*state*), sektor swasta (*private sector*), dan lembaga swadaya masyarakat (*civil society*). Negara menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, dan lembaga swadaya masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik.

Ketiga domain dalam *Governance* tersebut berada dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Sektor pemerintahan lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktifitas di bidang ekonomi. Sedangkan sektor masyarakat merupakan objek sekaligus subjek dari sektor pemerintahan maupun swasta. Karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya. (Sadu Wasistiono, 2003: 31).

Konsep *good governance* adalah sebuah *ideal type of governance*, yang dirumuskan oleh banyak pakar untuk kepentingan praktis dalam rangka membangun relasi negara-masyarakat-pasar yang baik. Beberapa pendapat malah tidak setuju dengan konsep *good governance*, karena dinilai terlalu bermuatan nilai-nilai ideologis. Meutia Ganie Rachman dalam Joko Widodo (2001: 19) menyebutkan *good governance* sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Definisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi *governance* membantah pemahaman formal tentang bekerjanya institusi-institusi negara. *Governance* mengakui didalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda.

Tata Kepemerintahan yang baik merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan pemerintahan dewasa ini. Sadu Wasistiono (2003: 23) mengemukakan bahwa:

Tuntutan akan *good governance* timbul karena adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara dari nilai demokratis sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekkan *good governance*.

Ganie-Rochman sebagaimana dikutip Joko Widodo (2001: 18) menyebutkan bahwa :

Konsep "*governance*" lebih inklusif daripada "*government*". Konsep "*government*" menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara tapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. Lebih lanjut dikemukakan bahwa *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.

UNDP dalam Lalolo Krina (2003: 6) menjelaskan bahwa :

Governance diterjemahkan menjadi tata pemerintahan yaitu penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan

negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka.

Pengertian *governance* yang dikemukakan UNDP (*United Nation Development Program*) seperti dikutip Lembaga Administrasi Negara (LAN) (2000: 5) ini didukung tiga pilar yakni politik, ekonomi dan administrasi. *Pilar pertama* yaitu tata pemerintahan di bidang politik dimaksudkan sebagai proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik, baik dilakukan oleh birokrasi sendiri maupun oleh birokrasi-birokrasi bersama politisi. *Pilar kedua*, yaitu tata pemerintahan di bidang ekonomi meliputi proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Sedangkan *Pilar ketiga* yaitu tata pemerintahan di bidang administrasi, adalah berisi implementasi proses, kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.

Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) (2000: 5) mengartikan *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menyediakan *public good* dan *service*. LAN menegaskan dilihat dari *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya.

Good dalam *good governance* menurut LAN (2000: 8) mengandung dua pengertian. *Pertama*, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial. *Kedua*, aspek aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, LAN kemudian mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada dua hal yaitu, *Pertama* orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dan *Kedua* aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Selanjutnya berdasarkan uraian tersebut LAN menyimpulkan bahwa *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab serta efisien, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Menurut UNDP, *governance* atau tata pemerintahan memiliki tiga domain yaitu:

- a. Negara atau tata pemerintahan (*state*);
- b. Sektor swasta atau dunia usaha dan (*private sector*)
- c. Masyarakat (*society*).

Ketiga domain dalam *Governance* tersebut berada dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Sektor pemerintahan lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktifitas di bidang ekonomi. Sedangkan sektor masyarakat merupakan objek sekaligus subjek dari sektor pemerintahan maupun swasta. Karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Meskipun mengakui ada banyak aktor yang terlibat dalam proses sosial, *governance* bukanlah sesuatu yang terjadi secara *chaotic, random* atau tidak terduga. (Wasistiono, 2003: 31).

Ada aturan-aturan main yang diikuti oleh berbagai aktor yang berbeda. Salah satu aturan main yang penting adalah adanya wewenang yang dijalankan oleh negara. Dalam konsep *governance* wewenang diasumsikan tidak diterapkan secara sepihak, melainkan melalui semacam konsensus dari pelaku-pelaku yang berbeda. Oleh sebab itu, karena melibatkan banyak pihak dan tidak bekerja berdasarkan dominasi pemerintah, maka pelaku-pelaku diluar pemerintah harus memiliki kompetensi untuk ikut membentuk, mengontrol, dan mematuhi wewenang yang dibentuk secara kolektif.

Jelas bahwa *good governance* adalah masalah perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat. Memang sampai saat ini, sejumlah karakteristik kebaikan dari suatu *governance* lebih banyak berkaitan dengan kinerja pemerintah. Pemerintah berkewajiban melakukan investasi untuk mempromosikan tujuan ekonomi jangka panjang seperti pendidikan kesehatan dan infrastruktur. Tetapi untuk mengimbangi negara, suatu masyarakat warga yang kompeten dibutuhkan melalui diterapkannya system demokrasi, rule of law, hak asasi manusia, dan dihargainya pluralisme.

Membangun *good governance* adalah mengubah cara kerja *state*, membuat pemerintah *accountable*, dan membangun pelaku-pelaku di luar negara cakap untuk ikut berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum. Dalam konteks ini, tidak ada satu tujuan pembangunan yang dapat diwujudkan dengan baik hanya dengan mengubah karakteristik dan cara kerja institusi negara dan pemerintah. (Lalona Krina, 2000: 7)

Esensi dari konsep *good governance* sebagaimana diuraikan diatas adalah kekuatan konsep *governance* terletak pada keaktifan sektor negara, masyarakat dan pasar untuk berinteraksi. Karena itu, *good governance*, sebagai suatu proyek sosial,

harus melihat kondisi sektor-sektor di luar negara, sehingga terjalin suatu interkoneksi antara sector-sektor yang merangkai *governance*.

Dalam melaksanakan prinsip *good governance*, negara merupakan pihak yang paling berperan penting dalam merealisasikan prinsip tersebut. Hal ini disebabkan fungsi regulasi yang memfasilitasi sektor dunia usaha swasta dan masyarakat serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan melekat pada negara (pemerintah). Peran pemerintah melalui fungsi regulasi ini sangat penting dalam memfasilitasi berjalannya perikehidupan kebangsaan secara keseluruhan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, perwujudan *good governance* lebih tepat bila dimulai dengan membangun landasan penyelenggaraan negara yang baik berpedoman pada hukum dan peraturan perundang-undangan.

Ada tiga teori yang menjadi kunci dalam pembahasan mengenai konsep *good governance* yaitu :

- 1) Teori *Political Society* (masyarakat politik : partai politik, birokrasi, negara) adalah kumpulan organisasi-organisasi dalam masyarakat yang tujuan pendirian dan aktivitas utamanya adalah untuk memperoleh dan menjalankan kekuasaan politik.
- 2) Teori *Economic Society* (masyarakat ekonomi) adalah kumpulan organisasi-organisasi-organisasi di dalam masyarakat yang tujuan pendirian dan aktivitas utamanya adalah untuk memperoleh keuntungan finansial.
- 3) Teori *Civil Society* (masyarakat sipil/masyarakat madani) adalah kumpulan organisasi-organisasi di dalam masyarakat yang tujuan pendirian dan aktivitas utamanya memiliki empat ciri : a). Non politis dan non ekonomi; b). inisiatif pendiriannya datang dari bawah (*grassroots*); c). menjunjung pluralitas; dan d). Mengembangkan demokrasi egaliter. (Sujatno, 2014: 42-42).

C. Prinsip Good Governance.

Jumlah komponen atau pun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu akuntabilitas, Partisipasi Masyarakat, dan Transparansi.

1) Akuntabilitas,

Semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance* dan *clean government*)

telah mendorong pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif yang dikenal dengan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Penerapan sistem tersebut bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab dan bebas dari praktik-praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN).

Terdapat berbagai definisi tentang akuntabilitas, yang diuraikan sebagai berikut :

- Sjahruddin Rasul menyatakan bahwa akuntabilitas didefinisikan secara sempit sebagai kemampuan untuk memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan “seseorang” atau “sekelompok orang” terhadap masyarakat secara luas atau dalam suatu organisasi. Dalam konteks institusi pemerintah, “seseorang” tersebut adalah pimpinan instansi pemerintah sebagai penerima amanat yang harus memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan amanat tersebut kepada masyarakat atau publik sebagai pemberi amanat.
- J.B. Gharthey menyatakan bahwa akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban atas pertanyaan yang berhubungan dengan stewardship yaitu apa, mengapa, siapa, ke mana, yang mana, dan bagaimana suatu pertanggungjawaban harus dilaksanakan.
- Ledvina V. Carino mengatakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik yang masih berada pada jalur otoritasnya atau sudah keluar jauh dari tanggung jawab dan kewenangannya. Setiap orang harus benar-benar menyadari bahwa setiap tindakannya bukan hanya akan memberi pengaruh pada dirinya sendiri saja.
- Akuntabilitas juga dapat berarti sebagai perwujudan pertanggungjawaban seseorang atau unit organisasi, dalam mengelola sumber daya yang telah diberikan dan dikuasai, dalam rangka pencapaian tujuan, melalui suatu media berupa laporan akuntabilitas kinerja secara periodik.
- Akuntabilitas juga dapat diuraikan sebagai kewajiban untuk menjawab dan menjelaskan kinerja dari tindakan seseorang atau badan kepada pihak-pihak yang memiliki hak untuk meminta jawaban atau keterangan dari orang atau badan yang telah diberikan wewenang untuk mengelola sumber daya tertentu

- Prof Miriam Budiardjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai “pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.”

Dari berbagai definisi akuntabilitas seperti tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban berupa laporan akuntabilitas kinerja secara periodik.

Hal-hal yang telah dijelaskan di atas merupakan peristilahan-peristilahan untuk menjelaskan pengertian akuntabilitas dari berbagai sudut pandang. Menurut Sirajudin H Saleh dan rekan, akuntabilitas sebenarnya merupakan sisi-sisi sikap dan watak kehidupan manusia yang meliputi: akuntabilitas internal dan eksternal

- a) Dari sisi internal seseorang, akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban orang tersebut kepada Tuhannya. Akuntabilitas yang demikian ini meliputi pertanggungjawaban diri sendiri mengenai segala sesuatu yang dijalankannya yang hanya diketahui dan dipahami oleh dia sendiri. Oleh karena itu, akuntabilitas internal ini disebut juga sebagai akuntabilitas spiritual. Akuntabilitas yang satu ini sangat sulit untuk diukur karena tidak adanya indikator yang jelas dan diterima oleh semua orang serta tidak ada yang melakukan pengecekan, pengevaluasian, dan pemantauan baik sejak tahap proses sampai dengan tahap pertanggungjawaban kegiatan itu sendiri. Semua tindakan akuntabilitas spiritual didasarkan pada hubungan seseorang tersebut dengan Tuhan.
- b) Akuntabilitas eksternal terdiri dari :
 - Akuntabilitas Eksternal untuk Pelayanan Publik pada Organisasi Sendiri.
 Dalam akuntabilitas ini, setiap tingkatan pada hierarki organisasi diwajibkan untuk accountable kepada atasannya dan kepada yang mengontrol pekerjaannya. Untuk itu, diperlukan komitmen dari seluruh petugas untuk memenuhi kriteria pengetahuan dan keahlian dalam pelaksanaan tugas-tugasnya sesuai dengan posisi tersebut. Akuntabilitas eksternal seseorang adalah akuntabilitas orang tersebut kepada lingkungannya baik

lingkungan formal (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Kegagalan seseorang untuk memenuhi akuntabilitas eksternal mengakibatkan pemborosan waktu, pemborosan sumber dana dan sumber-sumber daya yang lain, penyimpangan kewenangan, dan menurunnya kepercayaan masyarakat kepadanya. Akuntabilitas eksternal lebih mudah diukur mengingat norma dan standar yang tersedia memang sudah jelas. Kontrol dan penilaian dari pihak eksternal sudah ada dalam mekanisme yang terbentuk dalam suatu sistem dan prosedur kerja.

- Akuntabilitas eksternal untuk individu dan organisasi pelayanan publik di luar organisasi sendiri.

Akuntabilitas ini mengandung pengertian akan kemampuan untuk menjawab setiap pertanyaan yang berhubungan dengan capaian kinerja atas pelaksanaan tugas dan wewenang. Untuk itu, selain kebutuhan akan pengetahuan dan keahlian seperti yang disebutkan sebelumnya, juga dibutuhkan komitmen untuk melaksanakan kebijakan dan program-program yang telah dijanjikan/dipersyaratkan sebelum dia memangku jabatan tersebut.

Prinsip-Prinsip Pelaksanaan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Berdasarkan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang ditetapkan oleh Kepala Lembaga Administrasi Negara, pelaksanaan AKIP harus berdasarkan antara lain pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Adanya komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi yang bersangkutan.
- 2) Berdasarkan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.
- 3) Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.
- 4) Berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
- 5) Jujur, objektif, transparan, dan akurat.

- 6) Menyajikan keberhasilan/kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

2) PrinsipPartisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. (DPR, DPD, DPRD). Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan beberapa aspek :

1. Kebebasan berkumpul
2. Mengungkapkan pendapat,
3. Mapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

Prinsip partisipasi mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Jewell & Siegall (1998: 67) partisipasi adalah “keterlibatan anggota organisasi di dalam semua kegiatan organisasi”. Handoko (1998: 31) menyatakan partisipasi “tindakan ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan di dalam organisasi”

Tujuan Partisipasi :

1. Untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat.
2. Mengantisipasi berbagai isu yang ada.
3. Menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis.
4. Untuk merangsang keterlibatan masyarakat

Cara merangsang keterlibatan masyarakat :

1. Melalui perencanaan partisipatif
2. Menyiapkan agenda pembangunan
3. Pemantauan
4. Evaluasi dan pengawasan secara partisipatif
5. Mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

Instrumen dasar partisipasi adalah peraturan yang menjamin hak untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah pedoman-pedoman pemerintahan partisipatif yang mengakomodasi hak penyampaian pendapat dalam segala *proses perumusan kebijakan dan peraturan*, proses penyusunan strategi

pembangunan, tata-ruang, program pembangunan, penganggaran, pengadaan dan pemantauan. Menurut Jeff dan Shah (1998: 67) *good governance* digunakan untuk melihat partisipasi melalui:

1. Tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah,
2. jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah,
3. tingkat kuantitas dan kualitas masukan (kritik dan saran) untuk pembangunan daerah dan
4. terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan

3) Prinsip Transparansi

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.

Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah *informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik*. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Prinsip ini memiliki 2 aspek yaitu :

1. komunikasi publik oleh pemerintah,
2. hak masyarakat terhadap akses informasi.

Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Tetapi secara ringkas dapat disebutkan bahwa, prinsip transparansi paling tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti :

- a) mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik
- b) mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik.
- c) mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani

Prinsip *good governance* menurut musyawarah konferensi nasional pemerintahan daerah yang baik, disepakati anggota :

1. ASOSIASI PEMERINTAH KABUPATEN SELURUH INDONESIA (APKASI),
2. ASOSIASI PEMERINTAH KOTA SELURUH INDONESIA (APEKSI),

3. ASOSIASI DPRD KABUPATEN SELURUH INDONESIA (ADKASI), DAN
4. ASOSIASI DPRD KABUPATEN SELURUH INDONESIA (ADKASI)
5. ASOSIASI DPRD KOTA SELURUH INDONESIA (ADEKSI)

No	Prinsip	Indikator Minimal
1	Prinsip Partisipasi	• Meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah • Meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah • Meningkatnya kuantitas dan kualitas masukan (kritik dan saran) untuk pembangunan daerah. • Terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan.
2	Prinsip penegakan hukum	• Berkurangnya praktek KKN dan pelanggaran hukum • Meningkatnya (kecepatan dan kepastian) proses penegakan hukum • Berlakunya nilai/norma di masyarakat (living law) • Adanya kepercayaan masyarakat pada aparat penegak hukum sebagai pembela kebenaran
3	Prinsip transparansi	• Bertambahnya wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah • Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan. • Meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah • Berkurangnya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.
4	Prinsip kesetaraan	• Berkurangnya kasus diskriminasi • Meningkatnya kesetaraan gender • Meningkatnya pengisian jabatan sesuai

		ketentuan mengenai kesetaraan gender
5	Prinsip daya tanggap	• Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah • Tumbuhnya kesadaran masyarakat • Meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah dan berkurangnya jumlah pengaduan.
6	Prinsip wawasan ke depan	• Adanya visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan kekuatan hukum yang sesuai • Adanya dukungan dari pelaku dalam pelaksanaan visi dan strategi • Adanya kesesuaian dan konsistensi antara perencanaan dan anggaran.
7	Prinsip Akuntabilitas	• Meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah • Tumbuhnya kesadaran masyarakat • Meningkatnya keterwakilan berdasarkan pilihan dan kepentingan masyarakat. • Berkurangnya kasus-kasus KKN
8	Prinsip Pengawasan	• Meningkatnya masukan dari masyarakat terhadap penyimpangan (kebocoran, pemborosan, penyalahgunaan wewenang dan lain-lain) melalui media masa • Berkurangnya penyimpangan.
9	Prinsip efisiensi dan efektivitas	• Meningkatnya kesejahteraan dan nilai tambah dari pelayanan masyarakat • Berkurangnya penyimpangan pembelanjaan • Berkurangnya biaya operasional pelayanan • Prospek memperoleh standar ISO pelayanan • Dilakukannya swastanisasi pelayanan.
10	Prinsip profesionalisme	• Meningkatnya kesejahteraan dan nilai

		tambah dari pelayanan masyarakat • Berkurangnya pengaduan masyarakat • Berkurangnya KKN • Prospek mendapatkan ISO pelayanan • Dilaksanakannya <i>"Fit and Proper"</i> test terhadap PNS
--	--	---

BAB VII

SISTEM PENGAWASAN

A. Pengertian Pengawasan

Jika membahas tentang pengawasan maka tidak terlepas dari apa yang diawasi dan siapa yang menjadi pengawas dari objek pengawasan tersebut. Objek pengawasan ini banyak macamnya, tergantung dari program atau kegiatan yang dilaksanakan. Secara garis besar objek pengawasan dapat dikelompokkan menjadi 4, yakni: a) Kuantitas dan kualitas program, yakni barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan atau program tersebut. b) Biaya program, dengan menggunakan 3 macam standar, yakni modal yang dipakai, pendapatan yang diperoleh dan harga program. c) Pelaksanaan (implementasi) program, yaitu pengawasan terhadap waktu pelaksanaan, tempat pelaksanaan dan proses pelaksanaan, apakah sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan. d) Hal-hal yang bersifat khusus, yaitu pengawasan yang ditujukan kepada hal-hal khusus yang ditetapkan oleh pimpinan atau manajer.

Sebelum merujuk lebih dalam mengenai pengawasan, berikut akan penulis paparkan pandangan dari beberapa para ahli mengenai pengertian pengawasan. Diantaranya:

1. George R. Terry (2006 h. 395) menyampaikan bahwa pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu, menerapkan tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Selanjutnya Robbin (dalam Sugandha, 1999 h. 150) menyatakan pengawasan itu merupakan suatu proses aktivitas yang sangat mendasar, sehingga membutuhkan seorang manajer untuk menjalankan tugas dan pekerjaan organisasi.
3. Kertonegoro (1998 h. 163) menyatakan pengawasan itu adalah proses melalui manajer berusaha memperoleh keyakinan bahwa kegiatan yang dilakukan sesuai dengan perencanaannya.
4. Senada dengan apa yang disampaikan sebelumnya, Terry (dalam Sujanto, 1986 h. 17) menyatakan Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasannya, dan mengambil tindakan korektif bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana.

5. Dale (dalam Winardi, 2000 h. 224) juga menyampaikan bahwa pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.
6. Admosudirdjo (dalam Febriani, 2005 h. 11) mengatakan bahwa pada pokoknya pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.
7. Siagian (1990 h. 107) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Dari beberapa pandangan para ahli terkait dengan penyampaian makna pengawasan diatas dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa Pengawasan adalah sebagai suatu usaha sistematis oleh manajemen untuk membandingkan kinerja standar, rencana, atau tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu untuk menentukan apakah kinerja sejalan dengan standar tersebut dan untuk mengambil tindakan penyembuhan yang diperlukan untuk melihat bahwa sumber daya manusia digunakan dengan efektif dan efisien mungkin didalam mencapai tujuan.

Dengan pengawasan dapat diketahui sampai dimana penyimpangan, penyalahgunaan, kebocoran, pemborosan, penyelewengan, dan lain-lain kendala di masa yang akan datang. Jadi keseluruhan dari pengawasan adalah kegiatan membandingkan apa yang sedang atau sudah dikerjakan dengan apa yang direncanakan sebelumnya, karena itu perlu kriteria, norma, standar dan ukuran tentang hasil yang ingin dicapai.

Dengan demikian jelas bahwa tanpa rencana, maka pengawasan tidak mungkin dapat dilaksanakan, karena tidak ada pedoman atau petunjuk untuk melakukan pengawasan itu. Rencana tanpa pengawasan akan cenderung memberi peluang timbulnya penyimpangan-penyimpangan, penyelewengan dan kebocoran tanpa ada alat untuk mencegah, oleh karena itu diperlukan adanya pengawasan.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang sangat penting, sehingga berbagai ahli manajemen dalam memberikan pendapatnya tentang fungsi manajemen selalu menempatkan unsur pengawasan sebagai fungsi yang penting. Kasus-kasus yang terjadi dalam banyak organisasi adalah tidak diselesaikannya

suatu penugasan, tidak ditepatinya waktu dalam penyelesaian suatu anggaran yang berlebihan dan kegiatan-kegiatan lain yang menyimpang dari rencana.

Begitu pentingnya pengawasan dalam suatu organisasi sehingga keberhasilan atau kinerja suatu organisasi menjadi ukuran, sampai dimana pelaksanaan pengawasan terhadap organisasi tersebut. Bahkan dalam praktek manajemen modern pengawasan tidak dapat lagi dipisahkan dengan fungsi-fungsi manajemen lainnya.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

B. Pengawasan Tata Kelola Pemerintahan

Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), diperlukan peran pengawasan internal pemerintah yang optimal dan berkualitas. Karena, melalui pengawasan internal dapat diketahui apakah suatu instansi pemerintah telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien, serta sesuai dengan rencana, kebijakan yang telah ditetapkan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain untuk mendorong terwujudnya *good governance*, pengawasan internal atas penyelenggaraan pemerintahan, juga diperlukan untuk mendorong terwujudnya *clean government* dan mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, akuntabel, serta bersih dan bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Esensi pengawasan itu bukan untuk mencari-cari kesalahan. Tetapi sebagai salah satu fungsi manajemen yang memang mutlak diperlukan, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain dari pengawasan internal, juga dibutuhkan pengawasan eksternal.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang

terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan internal pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

Selain itu pengawasan eksternal dilakukan dari luar tubuh pemerintah itu sendiri seperti dari ormas, organisasi kemahasiswaan serta masyarakat secara luas. Sehingga dengan pengawasan yang dilakukan pemerintah dapat berbenah diri dengan kritikan, masukan serta pengawasan yang diberikan tersebut yang pada akhirnya pemerintah diharapkan mampu menjalankan tugas serta tanggung jawabnya dengan baik.

C. Bentuk Pengawasan

Pada dasarnya, bentuk pengawasan terdiri dari 4

1. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.” Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

2. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga

dapat mencegah terjadinya penyimpangan.” Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

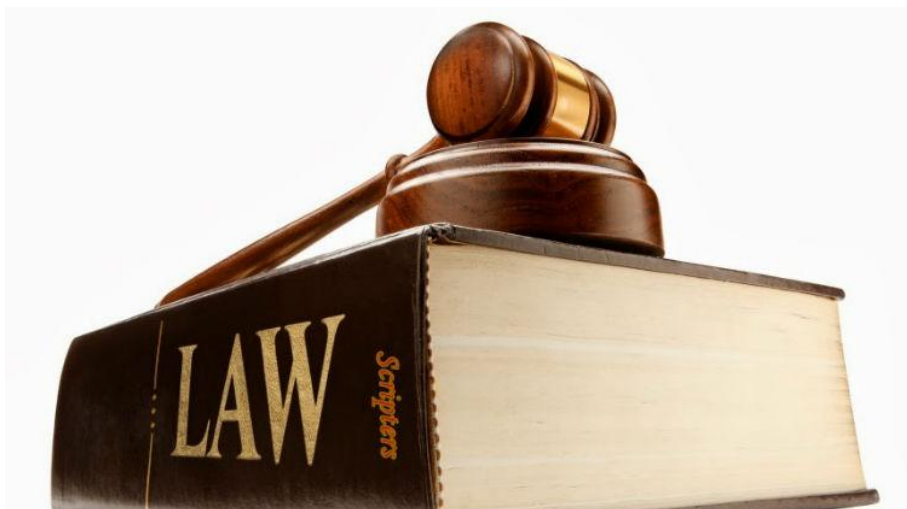
Di sisi lain, pengawasan represif adalah “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.” Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

3. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.” Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.” Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.”

4. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri.” Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.



BAB VIII

HUKUM KEPEGAWAIAN

A. Hak dan Kewajiban Pegawai Pemerintahan

Dalam definisi PNS telah disebutkan bahwa ia memiliki hak dan kewajiban yang diatur dalam undang-undang. Sudah menjadi ketentuan akan ada hak tapi jika sebuah kewajiban yang menjadi tugas telah dilaksanakan. Hak dan kewajiban PNS sendiri sudah diatur dalam Undang-undang nomor 8 tahun 74 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Kewajiban dalam undang-undang nomor 8 kemudian diperjelas lagi pada Peraturan Pemerintah nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin PNS. PP ini masih berlaku sampai sekarang mengingat belum ada PP baru pelaksanaan UU ASN yang mengatur hal tersebut. Berikut Hak dan Kewajiban PNS menurut Undang-Undang.

Hak dan Kewajiban PNS menurut UU nomor 8 tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan UU 43 tahun 1999:

Kewajiban PNS

1. Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah. (pasal 4)
2. Setiap Pegawai Negeri wajib mentaati segala peraturan perundangundangan yang berlaku dan melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggungjawab. (pasal 5)
3. Setiap Pegawai Negeri wajib menyimpan rahasia jabatan. (pasal 6 huruf a)
4. Pegawai Negeri hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan kepada dan atas perintah pejabat yang berwajib atas kuasa Undang-undang. (pasal 6 huruf b)

Hak PNS

1. Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggungjawabnya. (pasal 7)
2. Setiap Pegawai Negeri berhak atas cuti. (pasal 8)
3. Setiap Pegawai Negeri yang ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya, berhak memperoleh perawatan. (pasal 9 angka 1)
4. Setiap Pegawai Negeri yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkannya tidak

dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga, berhak memperoleh tunjangan. (pasal 9 angka 2)

5. Setiap Pegawai Negeri yang tewas, keluarganya berhak memperoleh uang duka. (pasal 9 angka 3)
6. Setiap Pegawai Negeri yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, berhak atas pensiun. (pasal 10)

Hak dan kewajiban pegawai plat merah dalam UU Aparatur Sipil Negera (ASN) diatur dalam pasal 21 dan 23. Perlu pembaca ketahui dalam UU ASN kewajiban PNS dan PPPK sama akan tetapi masalah Hak berbeda. Hak PNS diatur dalam pasal 21 dan hak PPPK diatur dalam pasal 22. Perbedaanannya, PPPK tidak mempunyai hak jaminan pensiun dan jaminan hari tua.

Hak PNS dalam pasal 21 UU ASN:

1. Gaji, Tunjangan dan Fasilitas,
2. Cuti,
3. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua,
4. Perlindungan, dan
5. Pengembangan Kompetensi.

Kewajiban Pegawai ASN (di dalamnya termasuk Kewajiban PNS) (Pasal 23)

- a. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah.
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang.
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab.
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan.
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik.

Dalam UU ASN ketentuan lebih lanjut tentang hak PNS, hak PPPK, dan kewajiban Pegawai ASN akan diatur dengan peraturan pemerintah tersendiri.

PP 53 tahun 2010 mengatur tentang disiplin PNS. Di dalam peraturan tersebut diatur tentang disiplin, pelanggaran disiplin, larangan, dan juga kewajiban PNS. Kewajiban PNS yang diatur antara lain:

Bagian 3 pasal 3 PP 53 Tahun 2010

1. mengucapkan sumpah/janji PNS
2. mengucapkan sumpah/janji jabatan
3. setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, UUD-RI 1945, NKRI dan Pemerintah.
4. menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab
6. menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS
7. mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan /atau golongan;
8. memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan;
9. bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
10. melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan dan materiil;
11. masuk kerja dan menaati jam kerja
12. mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan
13. menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
14. memberikan pelayanan sebaik – baiknya kepada masyarakat;
15. membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
16. memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan karier;
17. menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

B. Pencapaian Fungsi Pemerintahan Melalui Penataan Kepegawaian

Pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) di negara manapun mempunyai tiga peran yang serupa. Pertama, sebagai pelaksana peraturan dan perundangan yang telah ditetapkan pemerintah. Untuk mengemban tugas ini, netralitas PNS sangat diperlukan. Kedua, melakukan fungsi manajemen pelayanan publik. Ukuran yang dipakai untuk mengevaluasi peran ini adalah seberapa jauh masyarakat puas atas pelayanan yang diberikan PNS. Apabila tujuan utama otonomi daerah adalah

mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga desentralisasi dan otonomi terpusat pada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota, maka PNS pada daerah-daerah tersebut mengerti benar keinginan dan harapan masyarakat setempat. Ketiga, PNS harus mampu mengelola pemerintahan. Artinya pelayanan pada pemerintah merupakan fungsi utama PNS. Setiap kebijakan yang diambil pemerintah harus dapat dimengerti dan dipahami oleh setiap PNS sehingga dapat dilaksanakan dan disosialisasikan sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut. Dalam hubungan ini maka manajemen dan administrasi PNS harus dilakukan secara terpusat, meskipun fungsi-fungsi pemerintahan lain telah diserahkan kepada pemerintah kota dan pemerintah kabupaten dalam rangka otonomi daerah yang diberlakukan saat ini.

Dalam masa mendatang manajemen kepegawaian akan dihadapkan pada berbagai tantangan yang tidak ringan. Pertama, sejauh mana sistem kepegawaian mampu bertahan dari tekanan politik. Dalam sistem multipartai yang menyebabkan pemimpin institusi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, berasal dari partai-partai politik, mampukah PNS bersikap netral? Artinya jenjang karier dari PNS telah tersusun rapih, sehingga tidak ada jabatan karier yang akan diisi oleh personil dari suatu partai atau golongan tertentu saja. Kedua, sejauh mana sistem kepegawaian mampu menterjemahkan setiap peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah tanpa meninggalkan azas netralitas dan peran sebagai perekat kesatuan dan persatuan. Dalam hal ini, profesionalitas dan integritas dalam diri setiap PNS dipertaruhkan. Untuk itu perlu dijaga tingkat kesejahteraan dan stabilitas dari PNS beserta keluarganya. Ketiga, sejauh mana “budaya kepegawaian” dapat ditumbuhkan. Artinya ada rasa kebanggaan menjadi PNS. Ini sangat berhubungan dengan tantangan pertama dan kedua. Sampai dimana netralitas dan profesionalitas PNS masih dapat diharapkan. Justru untuk mempertahankan kedua sifat tersebut, pengaturan kepegawaian yang terpusat masih diperlukan. Keempat, sejauh mana manajemen kepegawaian mampu mengikuti perkembangan teknologi informasi.

C. Problematika Kepegawaian di Indonesia

Pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan merupakan fungsi dari berbagai faktor. Diantara faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah kelembagaan, kepegawaian, proses, pengawasan dan akuntabilitas. Diantara faktor-faktor tersebut, maka faktor penting yang dapat menjadi pengungkit (*leverage*) dalam perbaikan pelayanan publik adalah *persoalanreformasi kepegawaian negara*. Dapat dikatakan bahwa baik buruknya suatu birokrasi negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya. Di Indonesia sektor kepegawaian negara, yang merupakan sub sistem

dari birokrasi secara keseluruhan, belum dijadikan sebagai fokus dari reformasi birokrasi.

Akar permasalahan buruknya kepegawaian negara di Indonesia pada prinsipnya terdiri dari dua hal penting:

- 1) persoalan internal sistem kepegawaian negara itu sendiri.
- 2) persoalan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalisme kepegawaian negara.

Dan situasi problematis terkait dengan persoalan internal sistem kepegawaian dapat dianalisis dengan memperhatikan subsistem yang membentuk kepegawaian negara. Subsistem kepegawaian negara terdiri dari:

1. rekrutmen,
2. penggajian dan reward.
3. pengukuran kinerja,
4. promosi jabatan,
5. pengawasan.

Kegagalan pemerintah untuk melakukan reformasi terkait dengan subsistem-subsistem tersebut telah melahirkan birokrat-birokrat yang dicirikan oleh kerusakan moral (*moral hazard*) dan juga kesenjangan kemampuan untuk melakukan tugas dan tanggungjawabnya (*lack of competencies*) (lihat *prasojo, 2006*).

Terkait dengan persoalan rekrutmen dapat disebutkan beberapa situasi problematis yang dihadapi oleh birokrasi di Indonesia. Proses rekrutmen masih belum dilakukan secara profesional dan masih terkait dengan hubungan-hubungan kolusi, korupsi dan nepotisme. Rekrutmen pegawai masih dipandang seakan-akan menjadi kebutuhan proyek tahunan dan bukan sebagai kebutuhan akan peningkatan kualitas pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan. Indikasi ini sangat nyata apabila dilihat bahwa *job analisis* sebagai persyaratan untuk menentukan *job requirement* masih belum dimiliki oleh pemerintah. Ketidadaan persyaratan jabatan telah menyebabkan rekrutmen dilakukan secara serampangan, dan tidak memperhatikan kualifikasi yang dibutuhkan. Itu sebabnya, meskipun dirasakan PNS di Indonesia tidak tahu apa yang dikerjakan, tetapi rekrutmen PNS tetap terus dilakukan. Untuk dapat melakukan dengan baik proses perekrutan, maka spesifikasi tugas dan jabatan harus diketahui secara baik.

Ironisnya, banyak sekali PNS yang tidak mengetahui tugasnya, bahkan nama jabatannya. Jika perekrutan dilakukan tanpa mengetahui kebutuhan analisis jabatannya, SDM aparatur pada satuan organisasi menjadi berlebihan dan tidak sesuai dengan beban kerja yang ada. Rekrutmen yang demikian akan semakin memperbanyak pengangguran tidak kentara PNS (*disguised unemployment*). (lihat, *Mujiyono, 2006*)

Pada sisi lainnya, kepastian tentang jumlah PNS yang dibutuhkan terhadap jumlah penduduk (rasio beban kerja) masih belum dapat dihitung secara baik untuk menentukan jumlah pegawai yang harus direkrut setiap tahunnya. Dari sisi penyelenggaraannya, rekrutmen pegawai masih dilakukan dengan cara-cara yang tidak menjamin kesempatan dan terjaringnya calon-calon yang potensial. Hal ini disebabkan karena rekrutmen masih dilakukan pemerintah, dan bukan oleh sebuah lembaga yang independen (seperti *civil service commission*). Dengan situasi birokrasi yang syarat dengan KKN, maka proses rekrutmen yang demikian tidak dapat menghasilkan calon-calon yang terbaik. Sudah menjadi rahasia umum bahwa proses rekrutmen di Indonesia dilakukan dengan cara-cara penyuapan, pertemanan dan afiliasi. Budaya perekrutan yang demikian hanya akan menghasilkan birokrat yang moralnya tidak terjaga dan kompetensinya yang tidak memadai.

Problem perekrutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah juga tidak bebas dari masalah. Kuatnya egoisme daerah dan masih menonjolnya hubungan-hubungan persaudaraan dan afiliasi, juga telah menyebabkan proses rekrutmen tidak menghasilkan PNS-PNS yang memenuhi syarat kualifikasi dan akhlak yang baik. Bahkan kecenderungan untuk mengutamakan putra daerah dalam perekrutan PNS saat ini semakin menonjol dengan dilakukannya perekrutan oleh PNS. Itu sebabnya beberapa waktu lalu proses perekrutan PNS di beberapa daerah telah menimbulkan demonstrasi dan situasi chaos (*Layanan Publik, 2006*)

Situasi problematis lainnya dalam perekrutan PNS adalah kekuatan eksternal yang mendorong terjadinya intervensi politik dalam proses rekrutmen. Hal ini disebabkan karena birokrasi di Indonesia masih belum terpisah secara total dengan politik. Keinginan pihak-pihak tertentu misalnya partai politik- untuk menjadikan birokrasi sebagai mesin politik, juga ikut mempengaruhi sukarnya melakukan reformasi rekrutmen PNS (lihat, *Sunantara, 2006*). Paling tidak, komitmen partai politik untuk mendorong terjadinya perubahan proses dan substansi rekrutmen akan membantu percepatan perbaikan rekrutmen PNS.

Persoalan kedua yang harus menjadi acuan dalam reformasi kepegawaian adalah *sistem penggajian PNS*. Tingkat kesejahteraan PNS yang rendah sangat mempengaruhi kinerja dan perilaku PNS. Persoalannya terletak pada tidak seimbangannya antara kebutuhan yang harus dikeluarkan oleh seorang PNS, dengan gaji yang diterima. Meskipun UU 43 tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara pada prinsipnya menganut sistem merit, tetapi dalam pengaturan dan praktik penggajian PNS di Indonesia masih belum mencerminkan hal tersebut. Hal ini dapat dilihat antara lain dari berbagai persoalan yang menyangkut sistem penggajian di Indonesia. Gaji pokok masih tidak didasarkan standar kompetensi. Hal ini disebabkan bahwa klasifikasi jabatan masih belum didasarkan pada standar kompetensi seseorang. Disisi lainnya, jenis tunjangan sangat banyak, tetapi belum

memperhatikan tugas, wewenang dan tanggungjawab serta prinsip-prinsip keadilan. Bahkan, total tunjangan yang diberikan lebih besar dari gaji yang diterima PNS. Banyaknya tunjangan dan jenis-jenis tunjangan yang beragam ini pada akhirnya menyulitkan pengukuran berapa besarnya take home pay seorang PNS.

Jika ditambahkan dengan persoalan “pekerjaan proyek”, maka besarnya tunjangan yang diterima PNS semakin sulit diukur dan semakin tidak transparan. Sumber-sumber pembiayaan gaji pun sangat beragam, sehingga membuat income seseorang dalam jabatan negara tidak transparan. Bahkan, besarnya gaji yang diterima oleh PNS hanya berkisar 20-30% dari take home pay yang diterima oleh seorang PNS. Ini pula yang menyebabkan pemberian suap dan gratifikasi dalam pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan.

Hal lain yang turut mewarnai carut marutnya sistem penggajian PNS di Indonesia adalah koneksi sistem penggajian dengan sistem penilaian kinerja. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa gaji PNS di Indonesia dibayarkan secara sama tanpa memperhatikan kinerja yang dilakukan. Dengan bahasa lugas, seringkali disebut “pinter goblok, gaji sama (PGPS)”. Tidak berlebihan untuk mengatakan hal tersebut. Bahkan seorang PNS yang tidak memiliki tugas pasti, juga mendapatkan gaji, seperti halnya PNS yang melaksanakan tugasnya dengan baik. Akhirnya, seringkali gaji yang diterima PNS tidak memberikan insentif bagi pelaksanaan kinerja yang semakin baik. Dalam pengertian lain, sistem penggajian PNS belum berdasar pengukuran kinerja. Hal ini pula yang mematikan kreativitas dan inovasi PNS dalam bekerja. Ketidadaan analisis jabatan dan klasifikasi jabatan menyebabkan penggajian masih belum berbasis pada bobot pekerjaan.

Selanjutnya, terkait erat dengan persoalan kepegawaian negara adalah sistem penilaian kinerja. Sangat sulit mencari ukuran untuk mengatakan bahwa PNS di Indonesia memiliki karakter profesionalisme dalam kinerja. Karena profesionalisme dalam kinerja memiliki ukuran-ukuran yang bisa secara kuantitatif terukur dan dapat diperbandingkan. Selama ukuran yang dijadikan sebagai indikator kinerja seorang PNS adalah Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3), maka sulit rasanya mengukur kinerja PNS. Hal ini karena ukuran-ukuran kinerja dalam DP3 sangat bersifat umum dan sangat memungkinkan memasukkan unsur-unsur like dan dislike pimpinan kepada bawahan. Ketidakjelasan pengukuran kinerja mempunyai dampak berupa ketidakjelasan standar promosi jabatan. Seseorang dipromosikan dalam jabatan tidak berdasarkan kinerjanya, tetapi lebih berdasarkan kesetiaannya dan kedekatannya dengan seorang atasan.

Bahkan sampai saat ini kita tidak memiliki stock nama pejabat dan pegawai dengan kompetensi dan kinerja yang menjadi dasar promosi jabatan. Persoalan internal lainnya dalam sistem kepegawaian adalah lemahnya pengawasan terhadap

perilaku dan disiplin pegawai. Sebagai suatu sistem, maka sub sistem kepegawaian saling terkait. Artinya ketidakjelasan sistem rekrutmen, penggajian, pengukuran kinerja dan promosi juga berdampak pada pengawasan terhadap perilaku dan disiplin pegawai. Keterkaitan ini ibarat lingkaran setan yang sulit ditentukan ujung pangkalnya. Lemahnya penegakkan pengawasan disebabkan oleh ketiadaan standar kinerja, rendahnya gaji, dan promosi yang kental dengan afiliasi. Dalam praktiknya yang terjadi adalah sulitnya mengawasi membengkaknya kekayaan dan harta pegawai, penerimaan hadiah dan gratifikasi menjadi hal yang lumrah, dan kehadiran pegawai menjadi tidak penting lagi.

Secara eksternal, carut marutnya sistem kepegawaian di Indonesia juga diwarnai oleh kooptasi partai politik terhadap PNS. Ketidaknetralan PNS seringkali menyebabkan penyalahgunaan kewenangan oleh Pejabat dan PNS. Sulitnya membedakan antara tugas sebagai PNS dan keberpihakannya pada partai politik, menyebabkan sistem kepegawaian tidak lagi berdasarkan kepada sistem merit, tetapi kepada spoil system. Anggaran negara tidak digunakan semestinya, melainkan atas kepentingan-kepentingan afiliasi politik. Promosi jabatan juga dilakukan atas dasar kedekatan hubungan dengan kolega dan pertemenan politik. Baik problem internal sistem kepegawaian, maupun problem kooptasi politik terhadap birokrasi akan mempengaruhi kinerja birokrasi secara keseluruhan. Karena beberapa reformasi kepegawaian harus diarahkan untuk memujudkan PNS yang profesional, independen dan berbuda melayani masyarakatnya.

BAB IX

PERADILAN TATA USAHA NEGARA

A. Pengertian Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman untuk rakyat yang mencari keadilan terhadap sengketa tata usaha negara. Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang terjadi antara badan atau kantor tata usaha negara dengan warga negara. PTUN diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya. Dalam hal ini, sengketa timbul sebagai akibat dari adanya tindakan-tindakan pemerintah yang melanggar hak-hak warga negara. Dengan demikian PTUN ditujukan pula untuk melindungi rakyat dari tindakan-tindakan pemerintah yang tidak populis. Singkatnya, PTUN tidak hanya melindungi hak-hak tunggal saja, tetapi juga melindungi hak-hak warga negara sebagai suatu masyarakat.

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara melengkapi 3 peradilan lain yaitu Mahkamah Agung, Peradilan Agama, dan Peradilan Militer sebagai pelaksana peradilan berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Pada Masa Hindia Belanda, Pengadilan Tata Usaha Negara dikenal dengan sistem administratif beroep. Kemudian, setelah Indonesia merdeka, yaitu pada masa UUDS 1950, dikenal tiga cara penyelesaian sengketa administrasi, yaitu:

1. Diserahkan kepada Pengadilan Perdata;
2. Diserahkan kepada Badan yang dibentuk secara istimewa;
3. Dengan menentukan satu atau beberapa sengketa TUN yang penyelesaiannya diserahkan kepada Pengadilan Perdata atau Badan Khusus.

Perubahan mulai terjadi dengan keluarnya UUU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 10 undang-undang tersebut disebutkan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan antara lain Peradilan Tata Usaha Negara. Kewenangan Hakim dalam menyelesaikan sengketa administrasi negara semakin dipertegas melalui UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara di mana disebutkan bahwa kewenangan memeriksa, memutus dan menyelesaikan

suatu perkara/sengketa administrasi berada pada Hakim/Peradilan Tata Usaha Negara, setelah ditempuh upaya administratif.

B. Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara

Sebagai negara yang demokratis, Indonesia memiliki sistem ketatanegaraan dengan memiliki lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dari ketiga lembaga tersebut eksekutif memiliki porsi peran dan wewenang yang paling besar apabila dibandingkan dengan lembaga lainnya, oleh karenanya perlu ada kontrol terhadap pemerintah untuk adanya *check and balances*. Untuk mengontrol kekuasaan eksekutif tersebut diperlukan lembaga yudikatif atau kehakiman. Berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dalam Pasal 24 UUD 1945 jo. Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negaradan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Keberadaan PTUN bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bernegara dan berbangsa yang sejahtera, aman, tentram, dan tertib. Karena itu, diperlukan persamaan di depan hukum yang tidak hanya mengatur warga negara dengan warga negara, tetapi juga antara warga negara dengan pemerintah. Pemerintah wajib secara terus-menerus membangun, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur-aparatur negara agar aparatur tersebut menjadi aparatur yang efektif, efisien, bersih, dan berwibawa dalam melaksanakan tugasnya, yaitu selalu menjunjung kebenaran hukum yang dilandasi semangat dan sikap pengabdian kepada masyarakat. Untuk mencapai kondisi yang dicitakan sebagaimana tersebut di atas, maka pemerintah harus berperan secara aktif dan positif dalam membangun relasi dengan masyarakat.

Salah satu bentuk kontrol yudisial atas tindakan administrasi pemerintah adalah melalui lembaga peradilan. Dalam konteks inilah maka Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) dibentuk dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, yang kemudian dengan adanya tuntutan reformasi di bidang hukum, telah disahkan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 dan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986. Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) sebagai lingkungan peradilan yang terakhir dibentuk Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terdapat tiga pilar kekuasaan negara, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif (kehakiman).

Lahirnya Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) sebagai lingkungan peradilan di Indonesia ditandai dengan disahkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 pada tanggal 29 Desember 1986. Dalam konsideran “Menimbang” undang-undang tersebut disebutkan bahwa salah satu tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib yang menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat. Dengan demikian lahirnya PERATUN juga menjadi bukti bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM).

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diatur mengenai bagian-bagian baru pada Peradilan Tata Usaha Negara yang sebelumnya tidak diatur oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, khususnya pada Pasal 116, Bagian kelima mengenai Pelaksanaan Putusan Pengadilan, yaitu:

8. Lembaga Upaya Paksa yaitu berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif. Mengenai penjelasan dari lembaga baru ini, belum dapat diberikan karena belum adanya peraturan pelaksanaan yang mengatur tentang struktur, tugas dan wewenang dari juru sita/juru sita pengganti, untuk itu Mahkamah Agung perlu segera mengeluarkan pedoman pelaksanaan.
9. Pengumuman nama dan jabatan pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan pada mass media setempat.
10. Pengumuman telah dapat dilakukan atau diterapkan atas biaya permohonan eksekusi.

Dalam hal putusan Pengadilan berupa pengabulan gugatan (Pasal 97 ayat (7) huruf b), maka kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara meliputi:

1. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan;
2. Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan keputusan yang baru;
3. Penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara dalam hal gugatan didasarkan pada pasal 3;
4. Membayar ganti rugi;
5. Melakukan rehabilitasi.

Khusus mengenai Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Pasal 116 Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan sebagai berikut:

1. Salinan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh Panitera Pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya dalam tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu empat belas hari.
2. Dalam hal empat bulan setelah putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikirimkan tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, maka Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi.

C. Peraturan dan Pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara

Indonesia sebagai negara hukum yang salah satunya terdapat sistem peradilan yang bebas, dimana dalam sistem peradilan yang bebas pelaksanaan suatu putusan pengadilan merupakan hal yang terpenting demi menegakkan supremasi hukum dan kepastian hukum. Seharusnya apapun resiko yang didapat suatu putusan pengadilan wajiblah untuk dilaksanakan.

Selama belasan tahun eksistensi PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara) di Indonesia, dirasakan masih belum memenuhi harapan masyarakat pencari keadilan. Banyaknya putusan PTUN yang tidak dapat dieksekusi telah menimbulkan pesimisme dan apatisme dalam masyarakat. Masalahnya adalah tidak adanya kekuatan eksekutorial dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN.

Kondisi ini merupakan suatu fakta yang memprihatinkan bahwa keberadaan PTUN belum dapat membawa keadilan bagi masyarakat dalam lingkup administratif pemerintahan. Prinsip adanya peradilan TUN, untuk menempatkan kontrol yudisial dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik menjadi bias dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Bila suatu putusan PTUN tidak memiliki kekuatan eksekutorial, bagaimana mungkin hukum dan masyarakat dapat mengawasi jalannya pemerintah yang dilaksanakan oleh pejabat-pejabat TUN.

Permasalahan eksekusi putusan PTUN ini juga dapat timbul terkait dengan diberlakukannya otonomi daerah, karena dengan adanya otonomi daerah seluruh pejabat kepala daerah di tingkat kabupaten/kota memiliki kewenangan yang luas dalam mengelola daerahnya dan hal tersebut pasti menggunakan metode keputusan keputusan administratif.

Lahirnya Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) sebagai lingkungan peradilan di Indonesia ditandai dengan disahkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 pada tanggal 29 Desember 1986. Dalam konsideran “Menimbang” undang-undang tersebut disebutkan bahwa salah satu tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib yang menjamin kedudukan warga masyarakat dalam hukum dan menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang tata usaha negara dengan para warga masyarakat. Dengan demikian lahirnya PERATUN juga menjadi bukti bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM).

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diatur mengenai bagian-bagian baru pada Peradilan Tata Usaha Negara yang sebelumnya tidak diatur oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, khususnya pada Pasal 116, Bagian kelima mengenai Pelaksanaan Putusan Pengadilan, yaitu:

1. Lembaga Upaya Paksa yaitu berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif. Mengenai penjelasan dari lembaga baru ini, belum dapat diberikan karena belum adanya peraturan pelaksanaan yang mengatur tentang struktur, tugas dan wewenang dari juru sita/juru sita pengganti, untuk itu Mahkamah Agung perlu segera mengeluarkan pedoman pelaksanaan.
2. Pengumuman nama dan jabatan pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan pada mass media setempat.
3. Pengumuman telah dapat dilakukan atau diterapkan atas biaya permohonan eksekusi.

1. Dasar Hukum PTUN

- a. UU No. 5 Tahun 1986, tentang Peradilan Tat Usaha Negara
- b. PP No. 7 Tahun 1991, tentang penerapan UU No. 5 Tahun 1986, tentang PTUN LN No. 8/1991.

2. Dasar Konstitusionil Pembentukan PTUN.

- a. Pasal 24 UUD 1945
 - 1) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan-badan Kehakiman menurut Undang-Undang
 - 2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan Undang-Undang.

- b. Pasal 10 ayat 1 UU No. 14 Tahun 1970, tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan :
 1. Peradilan Umum
 2. Peradilan Agama
 3. Peradilan Militer
 4. Peradilan Tata Usaha Negara
 3. Susunan PTUN
 - a. Peradilan Tata Usaha Negara merupakan peradilan Tingkat Pertama.
 - b. Peradilan Tata Usaha Negara, merupakan peradilan Tingkat Banding
 - c. Mahkamah agung, merupakan Peradilan Tata Usaha Negara Tertinggi, yang berfungsi sebagai peradilan kasasi.
 4. Kekuasaan dan wewenang PTUN

PTUN bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara.
 5. Sengketa Tata Usaha Negara adalah :
 - a. Sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha Negara.
 - b. Sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha Negara baik di pusat maupun di daerah.
 - c. Sengketa akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 6. Keputusan Tata Usaha Negara
 - a. Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha Negara.
 - b. Yang berisikan tindakan hukum tata usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - c. Yang bersifat konkrit, individual dan final.
 - d. Yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang.
 7. Teori Tentang Kompetensi PTUN
 - a. Thorbecke.

Ukuran yang digunakan dalam menentukan peradilan mana yang berwenang ialah ; Pokok sengketa (fundamentum petendi). Bila pokok sengketa terletak dalam lapangan hukum publik, maka hakim administrasi yang berwenang memutuskannya. Bila pokok sengketa terletak di lapangan hukum perdata, maka hakim perdata/ hakim biasa yang berwenang.

b. BUYS

Ukuran yang dipakai untuk menentukan kewenangan peradilan ialah: Pokok dalam perselisihan (obyektum litis). Bila seseorang dirugikan dalam hak privatnya dan mengajukan ganti rugi, berarti obyek perselisihannya berupa hak privat, maka perkara tersebut harus diselesaikan oleh hakim biasa. Meskipun sengketa terletak dalam lapangan hukum publik, bila hak privat yang merupakan pokok perselisihan maka yang berwenang adalah hakim biasa.

8. Pengajuan Gugatan di PTUN

Suatu gugatan dapat diajukan ke PTUN bila memenuhi syarat-syarat yaitu :

- a. Penggugat hanya orang atau badan hukum perdata
- b. Tergugat hanya badan atau pejabat pemerintah.
- c. Isi gugatan : Keputusan pemerintah yang tertulis konkrit, individual dan final.
- d. Isi tuntutan : Penggugat mengajukan tuntutan agar keputusan pemerintah yang disengketakan dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi atau rehabilitasi.

9. Alasan Gugatan

- a. Bila keputusan tata usaha Negara bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang berlaku misalnya :
 - 1) Cacat prosedur yaitu cacat dalam tata cara pembuatan keputusan.
 - 2) Cacat mengenai isi keputusan itu.
 - 3) Cacat mengenai wewenang.
- b. Bila badan atau pejabat pemerintah pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang itu. Telah terjadi penyalahgunaan wewenang (de tournament de pouvoir)
- c. Bila badan atau pejabat pemerintah pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak mengambil keputusan tersebut.

10. Keputusan Pengadilan dapat berupa

- a. Gugatan ditolak
- b. Gugatan dikabulkan
- c. Gugatan tidak diterima
- d. Gugatan gugur
- e.

Bila gugatan dikabulkan, maka keputusan dapat berupa :

- a. Pencabutan keputusan pemerintah yang bersangkutan.
- b. Dapat memberikan keputusan baru, setelah mencabut keputusan pemerintah yang bersangkutan.
- c. Menerbitkan suatu keputusan dalam hal pemerintah tidak mengeluarkan keputusan.

BAB X

BENDA-BENDA MILIK NEGARA

Dalam ilmu hukum subyek hukum terdiri atas :

1. Manusia
2. Badan Hukum

Sedangkan subyek hukum Badan Hukum terdiri atas :

1. Badan Hukum Privat
2. Badan Hukum Publik

Badan hukum publik seperti Negara, Provinsi, Kabupaten/ Kota dan Badan Hukum Publik lainnya dapat bertindak dalam bidang hukum Pivat atau Perdata dan mempunyai kekayaan berupa benda-benda yang disebut benda publik. Negara sebagai subyek hukum perdata dapat melakukan perbuatan hukum perdata seperti menjual, menyewakan, mengurus dan memanfaatkan benda-benda tersebut.

Benda-benda publik dibedakan dalam :

1. Benda-benda yang diperuntukan untuk umum atau publik Domein, yang termasuk benda tersebut adalah, jalan-jalan umum, lapangan-lapanaganterbuka, gedung-gedung umum, dimana masyarakat umum secara bebasmenikmatinya.
2. Benda-benda milik pemerintah sendiri yaitu benda yang peruntukkannyatidakuntuk umum, misalnya rumah dinas, gedung-gedung perkantoran, mobilmobilDinas, peralatan kantor dan sebagainya.

Penggolongan Benda-Benda Milik Negara/ Kekayaan Negara berdasarkan SuratKeputusan Menteri Keuangan No. 225 Tahun 1971 Tanggal 13 april 1971 adalah sebagai berikut :

1. Barang-barang Tidak Bergerak, yakni antara lain :
 - a. Tanah-tanah kehutan, pertanian, perkebunan, lapangan oleh raga dantanah-tanah yang belumdipergunakan, jalan-jalan (tidak termasuk jalandaerah), jalan kereta api, jembatan, terowongan, waduk, lapangan terbang,bangunan-bangunan irigasi, tanah pelabuhan, dan lain-lain tanah sepertiitu.
 - b. Gedung-gedung yang dipergunakan untuk kantor, pabrik-pabrik, bengkel,sekolah, rumah sakit, studio, laboratorium, dan lain-lain (gedung itu)
 - c. Gedung-gedung tempat tinggal tetap atau sementara seperti : rumah-rumahtempat tinggal, tempat istirahat, asrama, pesanggarahan, bungalow,dan lain-lain gedung seperti itu.

- d. Monumen-monumen seperti : monumen purbakala (candi-candi), monumen alam, monumen peringatan sejarah, dan monumen peubakalalainnya.
2. Barang-Barang Bergerak, yakni antara lain :
 - a. Alat-alat besar seperti : Bulldozer, traktor, mesin pengebor tanah, dan lain-lain alat besar seperti itu.
 - b. Peralatan-peralatan yang berada dalam pabrik, bengkel, studio, laboratorium, stasiun pembangkit tenaga listrik, dan sebagainya seperti mesin-mesin, dynamo, generator, mikroskop, alat-alat pemancar radio, alat-alat pemotretan, frigidaire, alat-alat proyeksi, dan lain-lain sebagainya.
 - c. Peralatan kantor, seperti: mesin tik, mesin stensil, mesin pembukuan, computer, mesin jumlah, brankas, radio, jam, kipas angin, almari, meja, kursi, dan lain-lainnya; sedangkan inventaris kantor yang tidak seberapa harganya seperti : asbak, keranjang sampah dan sebagainya tidak usah dimasukkan.
 - d. Semua inventaris perpustakaan dan lain-lain inventaris barang-barang berwujud kebudayaan.
 - e. Alat-alat pengangkutan seperti : kapal terbang, kapal laut, bus, truk, mobil, sepeda motor, scooter, sepeda kumbang, sepeda, dan lain-lain.
 - f. Inventaris perlengkapan rumah sakit, sanatorium, asrama, rumah yatim, dan atau piatu.
 3. Hewan-hewan, yakni jenis hewan seperti sapi, kerbau, kuda, babi, anjing, dan lain-lain hewan.
 4. Barang-barang persediaan, yakni barang-barang yang disimpan dalam gudang atau di tempat penyimpanan lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Amos, Abraham. 2005. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Dari Orla, Orba, Sampai Reformasi) Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis, Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Format Kemelebagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH Press, Yogyakarta.
- _____. 2005, *Format Kelebagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1966. *Hukum Administrasi Negara*, Grealia Indonesia, Jakarta
- _____. 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Attamimi, Hamid 1992, *Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, Makalah pada Pidato Dies Natalis PTIK ke-46, Jakarta.
- Basah, Sjachran, 1992, *Perlindungan Hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.
- Bisri, Ilhami 2004, *Sistem Hukum Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Black, Donald. 1976. *"Behavior of Law"*, (New York, San Fransisco, London: Academic Press
- Chaidir, Ellydar. 2008. *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Total Media.
- Dwiyanto, A. 2007. "Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: dari Government ke Governance", dalam Majelis Guru Besar dan Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada (Eds.), *Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: GadjahMada University Press.
- Effendi, Lutfi. , 2003. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Semarang
- Fayol, H. 1916. *General and Industrial Management*. London: Pitman and Sons, Ltd.
- Friedman, Lawrence. 1984 *"American Law"*, (London: W.W. Norton & Company)
- Hadjon, Philipus M. 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

- Hadjon, Philipus M. 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Makalah disampaikan pada Orasi Guru Besar Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo.
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Kansil, CST. 1983. *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- _____. 2003. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- _____. dan Christine S.T. Kansil, 2000. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Penerbit PT Rineka Cipta : Jakarta.
- Koesomahatmadja, 1979, *Peranan Administrasi Dalam Pembangunan*, PT. Eresco Jakarta.
- _____, 1975. *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*, New York.
- Koentjoro, Diane Hakim. , 2004 *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia Tahun, Ciawi
- Logemann, JHA. *Het Staatsrecht van Indonesia*, Yayasan Gajah Mada.
- Manan, Bagir. 2004, *Hukum Positif Indonesia, Satu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Marbun SF. dan Moh Mahfud MD, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- _____. 2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 2005. *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Muslimin, Amrah. 1985, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung.
- _____. 1980. *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Administrasi dan Hukum Administrasi*, Alumni, Bandung.

- Mustafa, Bachsan. 1984. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Alumni Bandung ,
- Purbopranoto, Kontjoro. 1978. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.
- Prins, W.F. Jakarta, 1950. *Inleiding in het Administratief recht van Indonesia*, JB Walters Groningen.
- Rejo, Danu. 1961. *Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan Indonesia*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta,
- Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Situmorang, Victor M. 1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta,
- Soemantri, R. Sri. 1992 *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung.
- S.F Marbun, M.D Mahfud, 1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, LIBERTY, YOGYAKARTA
- Soetami, Siti 2005, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT Refika Aditama, Bandung.
- Soeharyo, Salamoen dan Nasri Effendy, 2003, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Subekti, Valina Singka. 2008. *Menyusun Konstitusi Transisi ; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Press, Jakarta.
- Syafiie, Inu Kencana. 2007. *Ilmu Pemerintahan*, Mandar Maju.
- Syaukani, Ahmad. & A. Hasan Thohari. 2004 *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT. Rajawali Grafindo Persada, Jakarta.
- Thaib, Dahlan. 2001. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan 2012, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.

Utrecht, E. 1966. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Balai Buku Ichtiar, Jakarta,.

Waldo, Dwight. 1963. *The Study of Public Administration*, Random House, New York

Wilson, W. 1887. "The Study of Administration" , dalam Shafritz, J.M. & Hyde, A.C. (Eds.). 1997. *Classic of Public Administration*. Fort Worth etc.: Harcourt Brace College Publishers.

Yunus, Benny M. 1986. *Intisari Hukum Administrasi Negara*, Bandung, Cetakan IV,

Sumber Internet :

Wahid, Hidayat Nur, *Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. <http://www.legalitas.org>.
Diakses pada tanggal 11 Februari 2010
<https://id.wikipedia.org>.



Dr. Yusri Munaf, SH, M.Hum

Adalah seorang Akademisi dan Juga Praktisi yang telah cukup lama menekuni bidang Demokrasi (Pemilihan Umum), Beliau pernah menduduki jabatan sebagai Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Pekanbaru, Dekan FISIPOL-UIR dan juga merupakan direktur Pusat Studi Pembangunan Daerah.

Buku ini merupakan buah pikir perjalanan panjang beliau sebagai Akademisi, Peneliti dan juga Praktisi yang aktif untuk melihat tumbuh kembang serta berjalannya sebuah konstitusi dalam negara demokrasi serta melihat lembaga negara yang mampu menjadi pengawal demokrasi dalam sebuah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pendidikan

1. S.1. Fakultas Hukum Universitas Islam Riau Tahun 1983
2. S.2. Pasca Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara Tahun 2001
3. S.3. Ilmu Hukum Universitas Utara Malaysia Tahun 2013

Jabatan :

1. 2003-2011 Ketua KPU Kota Pekanbaru
2. 2012-sekarang Tim Penasehat Pemerintah Kota Pekanbaru
3. 2009-sekarang Dosen BKU Hukum Bisnis Pasca Univ. Islam Riau
4. 2009-sekarang Dosen BKU Ilmu Pemerintahan Pasca Univ. Islam Riau
5. 2012-sekarang Dosen IPDN Kampus Ujung Tanjung Rokan Hilir

Seminar Ilmiah / Penelitian :

- a. Seminar “Mekanisme Undang-Undang Mandul dalam Sistem Hukum Indonesia” Nara Sumber di Universitas Islam Negeri Susqa Pekanbaru Tahun 2012.
- b. Seminar Ketahanan Nasional Indonesia Malaysia Ke Arah Pembinaan Negeri Bangsa Global” Kedaulatan Negara Dalam Mengantisipasi Dampak Negatif Globalisasi” Nara Sumber 2013.
- c. Seminar Tentang Pengawasan Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Propinsi Riau sebagai Nara Sumber, 2013.
- d. Malaysian Journal of Enviromental Management “Water Pollution Control : A View on The Principle of Transboundary Liability Towards Enviromental Liability Towards Enviromental Sustainability” Januari 2013.
- e. Malaysian Journal of Enviromental Management “ The Precautionary Principle and Enviromental Sustainability : International Law and Governance Perspectives” Januari 2014.
- f. Seminar Universitat der Bundeswehr Munchen, Germany “State Sovereignty, Gobalizations, Migration, Bribe”, 2014.