

**SKRIPSI**

**MALADMINISTRASI SURAT KEPUTUSAN BUPATI**

**NOMOR 820/40/BKPSDM/III/2019 TENTANG**

**PENGANGKATAN BUPATI TANA TORAJA**

**SEBAGAI PLT KEPALA DINAS KESEHATAN TANA**

**TORAJA**

Disusun dan diajukan oleh

**ROBERT SETIAWAN**

**B121 15 503**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2021**

**HALAMAN JUDUL**

**MALADMINISTRASI SURAT KEPUTUSAN BUPATI  
NOMOR 820/40/BKPSDM/III/2019 TENTANG  
PENGANGKATAN BUPATI TANA TORAJA  
SEBAGAI PLT KEPALA DINAS KESEHATAN TANA  
TORAJA**

**Disusun dan diajukan oleh**

**ROBERT SETIAWAN**

**B121 15 503**

**SKRIPSI**

**Diajukan Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian  
Studi Sarjana Dalam Bidang Hukum Administrasi Negara  
Program Studi Hukum Administrasi Negara**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2021**

## PENGESAHAN SKRIPSI

### MALADMINISTRASI SURAT KEPUTUSAN BUPATI NOMOR 820/40/BKPSDM/III/2019 TENTANG PENGANGKATAN BUPATI TANA TORAJA SEBAGAI PLT KEPALA DINAS KESEHATAN TANA TORAJA

Disusun dan diajukan oleh

**ROBERT SETIAWAN**  
**B121 15 503**

Telah Dipertahankan di Hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Hari Jumat, 26 Februari 2021 dan Dinyatakan Lulus

Menyetujui


Ketua

Sekretaris

  
Prof. Dr. Marthen Arie, SH., MH.  
NIP. 19570430 198503 1 004

  
Dr. Muh. Hasrul, SH., MH.  
NIP. 19810418 200212 1 004

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara

  
Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH., MH.  
NIP. 195701011986011 001



## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : Robert Setiawan  
Nomor Pokok : B 121 15 503  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul : Maladministrasi Surat Keputusan Bupati Nomor  
820/40/BKPSDM/III/2019 Tentang Pengangkatan  
Bupati Tana Toraja Sebagai Plt Kepala Dinas  
Kesehatan Tana Toraja

Telah di periksa dan d isetujui untuk di ajukan dalam ujian skripsi sebagai  
ujian akhir program studi


Makassar, 20 Januari 2021

Pembimbing I



Prof. Dr. Marthen Arie, SH., M.H.  
NIP. 19570430 198503 1 004

Pembimbing II



Dr. Muh. Hasrul, SH., MH.  
NIP. 19810418 200212 1 004

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Robert Setiawan

Nomor Induk Mahasiswa : B121 15 503

Jenjang Pendidikan : S1

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul **“Maladministrasi Surat Keputusan Bupati Nomor 820/40/BKPSDM/III/2019 Tentang Pengangkatan Bupati Tana Toraja Sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Tana Toraja”** adalah BENAR merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 20 Januari 2021



(Robert Setiawan)

## ABSTRAK

ROBERT SETIAWAN (B1211 15 503), dengan judul skripsi *“Maladministrasi Surat Keputusan Bupati Nomor 820/40/BKPSDM/III/2019 Tentang Pengangkatan Bupati Tana Toraja Sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Tana Toraja”* di bawah bimbingan (Marten Arie) sebagai Pembimbing I dan (Muh. Hasrul) sebagai pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah tindakan Bupati Tana Toraja yang mengangkat dirinya sendiri sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Tana Toraja dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi dan untuk mengetahui apakah terdapat implikasi hukum yang timbul terkait pengangkatan Bupati Tana Toraja sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Tana Toraja.

Jenis sumber data dalam penelitian ini yaitu data primer yang merupakan peraturan perundang-undangan, data sekunder yang merupakan, hasil penelitian ilmiah, pendapat ahli, jurnal dari kalangan sarjana hukum, serta karya ilmiah yang mempunyai hubungan dengan objek kajian. Adapun teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis adalah studi pustaka dan interview.

Adapun hasil penelitian ini yaitu: 1) Tindakan Bupati Tana Toraja yang mengangkat dirinya sendiri sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Tana Toraja dapat dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi; 2) Implikasi hukum yang timbul yakni penyalahgunaan wewenang yang menyebabkan keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan wewenang dapat dibatalkan dan dengan diterbitkannya surat perintah baru maka surat perintah yang lama dicabut dan tidak berlaku lagi.

**Kata Kunci: Surat keputusan, Maladministrasi, Bupati.**

## **ABSTRACT**

ROBERT SETIAWAN (B1211 15 503), with undergraduate thesis title "Maladministration of Regent Decree number 820/40/BKPSDM/II/2019 about the appointment of the Regent of Tana Toraja as The Acting Head of the Tana Toraja Health Service" Under the guidance of Marthen Arie as the first counselor and Muh. Hasrul as second counselor

The research aims to find out if the actions of the Regent of Tana Toraja who pointed himself as the acting head of the Tana Toraja Health Service was categorized as an act of maladministration and to find out if there are any legal implications related to the appointment of the Regent of Tana Toraja as the acting head of The Tana Toraja health service.

The types of data sources in this research are primary data which is obtained from legislation, secondary data which is the result of scientific research, expert opinion, journals from law scholars, and scientific paper that related with the object of study. The legal material collection techniques used by the author are literature study and interviews.

The Result of this study are: 1) the actions of the Regent of Tana Toraja who pointed himself as the acting head of the Tana Toraja Health Service was categorized as an act of maladministration; 2) The legal implication that arises is that the abuse of authority that causes decisions and / or actions to be determined and / or carried out by mixing up authority can be canceled and with the issuance of a new warrant, the old warrant is revoked and no longer valid.

**Keyword: Decree, Maladministration, Regent**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan karunia-Nya yang senantiasa diberikan kepada penulis, sehingga dapat terselesaikannya tugas skripsi ini dengan judul **“Maladministrasi Surat Keputusan Bupati Nomor 820/40/BKPSDM/III/2019 tentang Pengangkatan Bupati tana Toraja Sebagai PLT Kepala Dinas Kesehatan Tana Toraja”**

Skripsi ini dipersembahkan penulis sebagai bentuk tugas akhir jenjang pendidikan Strata Satu (S1) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang merupakan persyaratan untuk meraih gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Berbagai hambatan dan kesulitan penulis hadapi selama penyusunan skripsi ini. Namun berkat bantuan, semangat, dorongan, bimbingan, dan kerjasama dari berbagai pihak sehingga hambatan dan kesulitan tersebut dapat teratasi.

Mengawali ucapan terima kasih ini, pertama-tama penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda Tercinta Yohanes Ari dan ibunda tersayang Yuti Karti yang telah mendidik dan membesarkan penulis dengan segala pengorbanan, kasih sayang,



dan jerih payah serta senantiasa mendoakan penulis demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Penulis juga menyadari bahwa keberhasilan dalam penyelesaian skripsi ini juga tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak yang senantiasa membantu dan memotivasi serta menudukung penulis dalam suka dan duka. Dengan segala kerendahan hati dan rasa hormat, penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu, baik bantuan secara moril maupun materil demi terselesaikannya skripsi ini, yaitu kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserra Wakil Rektor lainnya.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Dan Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
4. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. Selaku Penasehat Akademik penulis selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
5. Bapak Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H. selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Pembimbing II. Terima kasih

yang sebesar-besarnya atas segala waktu, bimbingan, arahan dan saran kepada penulis demi terselesaikannya skripsi ini.

6. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. dan Ibu Ariani Arifin, S.H., M.H. selaku penguji yang telah memberikans saran dan masukan-masukan sehingga penulisan skripsi ini menjadi jauh lebih baik.
7. Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan imu dan nasihat, serta seluruh civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu dan melayani dalam urusan administrasi serta bantuan lainnya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini.
8. Sahabat-sahabat saya, Syahrul Ramadhan, Arie Adityo Yusuf, dan Azhary Agussalim. Terima kasih atas dukungan dan bantuan yang tiada henti diberikan kepada penulis selama menyusun skripsi ini.
9. Rekan-rekan seperjuangan Juris Angkatan 2015
10. Yoan Hazalea Hasan, terima kasih telah memberikan penulis segala dukungan semangat, meluangkan waktu untuk menemani dan mendengarkan setiap keluh kesah penulis selama menjalankan kuliah dan dalam mengerjakan skripsi ini.

Serta seluruh pihak yang telah banyak membantu baik secara langsung maupun tidak langsung yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu namanya, Terima Kasih atas bantuannya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis memohon maaf apabila terdapat kesalahan dalam penulisan skripsi ini. Dengan segala kerendahan hati, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi kelayakan dan kesempurnaan penulisan dimasa yang akan datang.

Akhir kata, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bgagi kita semua, dan dapat menjadi bahan masukan dalam dunia pendidikan.

## DAFTAR ISI

### SAMPUL

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI .....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....	iv
ABSTRAK .....	v
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI.....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Kegunaan Penelitian .....	11
E. Keaslian Skripsi.....	12
<b>BAB II DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>16</b>
A. Good Governance .....	16
1. Definisi Good Governance .....	16
2. Karakteristik Good Governance .....	17
3. Prinsip-prinsip Good Governance .....	18
4. Good Governance dalam Hukum Administrasi Negara .....	24
B. Maladministrasi .....	30
1. Pengertian Maladministrasi .....	30
2. Dasar Hukum Maladministrasi .....	34
3. Bentuk-bentuk Maladministrasi .....	36
C. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) .....	43
1. Pengertian Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik .....	43
2. Macam-macam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik .....	46
D. Jabatan .....	60
1. Pengertian Jabatan .....	60
2. Pengisian Jabatan.....	64
3. Ruang Lingkup dan Tanggungjawab Jabatan .....	68

E. Tinjauan Umum Tentang Jabatan Publik .....	72
1. Pejabat Negara .....	72
2. Pejabat Publik dan Jabatan Publik .....	79
F. Sanksi Administrasi .....	81
1. Pengertian Sanksi .....	81
2. Pengertian Sanksi Administrasi .....	85
3. Jenis-jenis Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara .....	87
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>104</b>
A. Tipe Penelitian .....	104
B. Jenis dan Sumber Data.....	105
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	106
D. Analisis Bahan Hukum .....	106
<b>BAB IV PEMBAHASAN .....</b>	<b>107</b>
A. Analisis terhadap tindakan bupati tana toraja yang mengangkat dirinya sendiri sebagai plt kepala dinas kesehatan Kabupaten Tana Toraja .....	107
B. Implikasi hukum yang timbul terkait pengangkatan bupati Tana Toraja sebagai plt Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Tana Toraja.....	130
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>138</b>
A. Kesimpulan .....	138
B. Saran.....	140
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>142</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>147</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dituturkan “Negara Indonesia ialah negara hukum”. Dengan begitu, bahwa segenap perspektif aktivitas dalam bermasyarakat, bernegara, maka berarti pemerintahan patut tetap berlandaskan atas hukum. mesti dibuat suatu kaidah hukum maupun ketentuan-ketentuan hukum yang bersinggungan oleh sistem pembangunan Negara demi mendukung kehidupan kenegaraan yang berlandaskan atas hukum dan perihal ini ialah Hukum Administrasi Negara.

Hukum Administrasi Negara berkenaan melalui campur tangan pemerintah ataupun penguasa terhadap kehidupan masyarakat. Segala bentuk campur tangan penguasa negara tertera tatanan hukum supaya segala sesuatunya tidak bersimpang-siur dan tidak melahirkan keraguan pada seluruh pihak yang terlibat, dan apabila timbul konflik, penanganannya kian mudah.<sup>1</sup> Sehingga antara penguasa atau pemerintah dan masyarakat patut berlandaskan terhadap hukum karena situasi ini diperlukan demi memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat. perlindungan hukum pada rakyat terhadap langkah

---

<sup>1</sup> Prajudi Atmosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Hlm. 25

pemerintahan ditumpu oleh dua prinsip, prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara hukum.<sup>2</sup>

Selama mengimplementasikan kegiatan pemerintahan, pemerintah diminta menegakkan hukum secara efektif dan efisien sehingga masyarakat mampu menjalani kehidupan melalui tata cara aturan yang jelas maka tidak mengakibatkan permasalahan ataupun pertentangan diantara pemerintah maupun masyarakat itu sendiri. Penegakan hukum ini bersumber pada faktor-faktor yang mempengaruhinya, terdapat 5 (lima) faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu: faktor hukum atau peraturan perundang-undangan, faktor aparat penegak hukumnya, faktor sarana dan fasilitas pendukung, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan. Kelima faktor ini saling berhubungan dengan satu sama lain, karena mewujudkan hakikat dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur terhadap efektivitas penegakan hukum.<sup>3</sup>

Hukum Administrasi Negara berkaitan atas penyelenggaraan pemerintahan, dimana dalam mengelola urusan pemerintahan, Indonesia dibagi berdasarkan urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah yang lazim disebut desentralisasi. Desentralisasi pada penyelenggaraan pemerintahan, sebagai halnya diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dialokasi berdasarkan

---

<sup>2</sup> Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu. Surabaya. Hlm 71

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, 2014, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Edisi Pertama. Rajawali Pers. Jakarta. Hlm 8

daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu terbagi menjadi kabupaten dan kota, dimana setiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut memiliki pemerintahan daerah, yang diatur oleh undang-undang".<sup>4</sup> Maka pemerintah daerah diperkenankan kebebasan dan kemandirian dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahan di setiap daerah masing-masing.

Terselip tuntutan terhadap pengembangan kapasitas pemerintahan spesifiknya yang bersinggungan dengan fungsi dan tugas-tugas pemerintah sungguh-sungguh diharapkan oleh masyarakat. Perihal ini ditandai dengan santernya beragam tindakan unjuk rasa yang dilakukan oleh masyarakat terhadap kinerja pemerintahan yang selama ini dirasakan sangatlah mengecewakan, umumnya dalam hal menerjemahkan berbagai macam aspirasi dan keinginan warga masyarakat.<sup>5</sup>

Dalam merespons beragam tuntutan dari warga masyarakat, maka dilakukanlah transisi dalam aspek pemerintah di dalam masyarakat. Salah satu perubahan mendasar, dilakukan dengan reformasi birokrasi pada bidang tata kelola pemerintahan di Indonesia. Reformasi birokrasi menjadi sebuah rencana utama dalam era egalitarian saat ini yang lebih menandakan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) yang memercayakan bahwa segenap prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara mesti dilangsungkan dengan bertonggakkan pada ketentuan hukum, melainkan bukan atas dasar kekuasaan semata (*machtstaat*).

---

<sup>4</sup> Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Revisi-11, Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 17

<sup>5</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Makassar, 2013) Hlm. 1



Semakin berkembangnya era reformasi pada saat ini, terlebih sesudah empat kali perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, hingga terjadi perubahan fundamental terhadap pola penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Joko Widodo mengutarakan bahwa pola penyelenggaraan pemerintahan telah mengalami pergeseran bermula dari *rule government* menjadi *good governance*, dan berawal dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi.<sup>6</sup> Sistem sentralistik secara historis diikuti oleh Indonesia beberapa tahun silam diubah dengan pelaksanaan sistem desentralistik sebagaimana sama dengan amanat Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Sistem sentralistik ditafsir kurang relevan diterapkan di Indonesia karena mengingat kekuasaan pemerintah bersifat terpusat kurang memperhitungkan adanya kedudukan-kedudukan pemerintahan di daerah yang secara vertikal makin memiliki interelasi secara langsung dengan rakyat. Indonesia yang bersifat multi-etnik haruslah mengapresiasi dan menghargai adanya kesatuan daerah. Oleh sebab itu, pengimplementasian prinsip otonomi daerah saat ini amatlah relevan untuk mengakomodasi kepentingan rakyat secara responsif.

implementasi sistem desentralisasi (otonomi daerah) telah mengakibatkan adanya pengalihan atau pergeseran kewenangan pengurusan dari pemerintah (pusat) untuk pemerintah daerah baik pada

---

<sup>6</sup> *Ibid*, Hlm. 3

tingkatan provinsi, kabupaten, dan kota. bahwa terjadi arus balik kekuasaan pusat ke daerah agar menata sistem pemerintahan daerah yang bisa merespons tuntutan perubahan yang berjalan secara cepat.<sup>7</sup> hal ini diharapkan supaya struktur pemerintahan menjadi lebih ramping, efisien, dan efektif.

Suatu rencana reformasi yang sejalan dengan otonomi daerah adalah terdapat perombakan pemerintahan baik di pusat ataupun di daerah. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang dimana dalam setiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah. Adanya legalisasi tentang pemerintahan daerah melahirkan semangat dasar otonomi daerah. Reformasi birokrasi tidak semata-mata dilangsungkan di pemerintah pusat melainkan dengan diutarakannya prinsip otonomi daerah sehingga reformasi birokrasi juga terjadi di dalam pemerintahan daerah.

Walaupun demikian, di balik seluruh kuasa yang dilakukan oleh pemerintah dengan upaya mengefisienkan tataran birokrasi yang ada, tergolong dengan menganut konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) belum juga sepenuhnya mampu memberi jaminan akan tercapai suatu tata kelola pemerintahan yang baik. Bahkan masih banyak didapatkan berbagai macam praktik penyelenggaraan

---

<sup>7</sup> *Ibid.*,

pemerintahan yang menyimpang (*bad governance*<sup>8</sup>) seperti; masih terjadi berbagai tindakan atau perbuatan korupsi, masih ramainya pungutan liar, mudah terkena suap, penggelembungan anggaran belanja, dan berbagai macam lainnya.

Berbagai macam persoalan tersebut salah satunya disebabkan karena pengetahuan dan penafsiran aparatur pemerintahan terhadap konsep *good governance* tidaklah terlalu memadai. Dalam defenisi bahwa praktik terhadap konsep itu tidak memperkirakan sisi kemampuan dan kapasitas dari aparatur pemerintahan saat ini sehingga mengakibatkan pengaktualisasian konsep tata kelola pemerintahan yang baik itu tidak berjalan seperti yang diinginkan.

Penerapan konsepsi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang tidak disertai dengan usaha untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitas aparatur penyelenggaraan pemerintahan nyatanya tidak akan terlalu mengubah wajah penyelenggaraan dalam pemerintahan kita. Dalam makna bahwa harapan masyarakat akan terwujud dengan optimal, tetap akan jauh dari apa yang semestinya dilakukan sehingga bisa menjawab aspirasi, harapan dan kebutuhan masyarakat.<sup>9</sup>

Pada era reformasi saat ini, usaha untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa telah menjadi

---

<sup>8</sup> Bad Governance berarti tata kelola pemerintahan yang buruk. Istilah ini merupakan perlawanan dari istilah Good Governance (tata kelola pemerintahan yang baik), yang diartikan sebagai praktik penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan tidak sebagaimana semestinya.

<sup>9</sup> *Ibid*, Hlm. 2

prioritas utama terhadap rakyat dan pemerintahan Indonesia. Salah satu upaya reformasi ialah penyusunan aparatur pemerintah.<sup>10</sup> Pemulihan sistem ketatanegaraan bisa diwujudkan dengan perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dalam pengaturan menyeluruh terkait jabatan pemerintahan yang dapat menanggapi secara cermat keperluan dan kepentingan warga masyarakat.

Oleh sebab itu, agar bisa mencukupi dan menyempunakan reformasi birokrasi yang diinginkan, maka selain adanya transisi konsep dalam struktur pemerintahan, juga mesti dilakukan usaha dalam menempatkan aparatur atau orang yang tepat dalam mengisi jabatan dalam struktur pemerintahan tersebut (*the right man on the right position*). Dengan kata lain, reformasi birokrasi mempunyai korelasi yang erat dengan pengaturan secara ekstensif dan terstruktur terkait jabatan-jabatan dalam pemerintahan daerah baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota. Dimana supaya dapat mencapai reformasi birokrasi yang akurat, maka diperlukan mekanisme pengisian jabatan-jabatan secara cermat.

Meskipun, otonomi daerah yang merupakan sebuah konsep ideal lantas diinterpretasikan secara komprehensif oleh para kaum teknokratik di daerah dengan secara bebas mengatur kebijakan-kebijakan daerahnya tanpa mengacu terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk mengenai pengisian jabatan dalam struktur pemerintahan daerah. Kewenangan khusus yang diperkenankan seolah menjadi alasan

---

<sup>10</sup> Sri Hartini, dkk. *Hukum Kepegawaian di Indonesia* (Jakarta, 2010) Hlm. 5

terhadap tindakan sewenang-wenang yang tidak sesuai dengan nilai keadilan dalam prinsip negara hukum.

Bupati Tana Toraja Nicodemus Biringkanae menjadikan pribadinya sendiri sebagai pelaksana tugas (Plt) Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Tana Toraja. Ketika Surat Keputusan (SK) pengangkatan Plt Kepala Dinas Kesehatan Tana Toraja beredar luas lewat media sosial, sehingga informasi tersebut sampai ke kemendagri Tjahyo Kumolo. Melalui Kapuspen Kemendagri Bahtiar Baharuddin, Mendagri berharap agar Gubernur Sulsel Nurdin Abdullah sebagai wakil pemerintah pusat di daerah agar secepatnya menangani dan melakukan pengecekan verifikasi informasi, mengadakan pembinaan dan pengawasan terhadap Kebijakan Bupati Tana Toraja yang telah mengangkat dirinya sendiri sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan.

Surat Keputusan (SK) Bupati Tana Toraja diperkirakan bertentangan dengan kaidah tata kelola pemerintahan daerah yang diatur dalam UU Pemda dan Tata Kelola Jabatan Aparatur sipil Negara yang diatur dalam UU ASN. Sejatinya jabatan Kepala Dinas Kesehatan (jabatan pimpinan tinggi madya setingkat esalon II.B) adalah jabatan ASN yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, hanya dapat diisi oleh PNS baik sebagai pejabat definitif maupun sebagai Plt atau Plh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pengertian dan kedudukan Pegawai Negeri Sipil dilihat dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sama dengan Undang-

undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, bahwa pegawai negeri adalah setiap Warga Negara Republik Indonesia, yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas Negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>11</sup>

Kepala Daerah merupakan Jabatan Politik tidak bisa memangku jabatan baik sebagai pejabat sementara, Plt maupun Plh pada jabatan ASN jabatan pimpinan tinggi madya (esalon I), jabatan pimpinan madya pratama (esalon II), jabatan administrator (esalon III), atau jabatan pengawas (esalon IV). Seharusnya Bupati Tana Toraja teliti dalam mengeluarkan kebijakan di luar dari ketentuan peraturan perundang-undangan, karena jika tidak hati-hati maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai maladministrasi. Karena tiada suatu alasanpun, situasi mendesak ataupun keadaan luar biasa yang bisa jadi orang yang bersangkutan tersebut mengadakan diskresi di luar hukum yang berhubungan dengan pengisian jabatan Plt Kepala Dinas Kesehatan, sehingga mengharuskan jabatan tersebut dijabat langsung oleh dirinya sendiri yang juga sebagai kepala daerah yang dimana masih terdapat cukup banyak pejabat Pemda Kabupaten Tana Toraja yang bisa ditunjuk menjadi Kepala Dinas Kesehatan entah sebagai Plt ataupun Plh.

---

<sup>11</sup> Sarce Allo Padang, Abdul Razak, dan Marthen Arie, *“Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Untuk Meningkatkan Kinerja Pegawai”*, terdapat dalam <http://scholar.google.co.id/citations?user=mSFQTAIAAAAJ&hl=id>, diakses pada tanggal 27 desember 2019 pukul 22.19 Wita

Sebagai rujukan hukumnya terdapat pada Pasal 234 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah isinya ialah “Kepala Perangkat daerah kabupaten/kota diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan bertugas di wilayah daerah provinsi yang bersangkutan”. Selain itu juga Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara K.26-30/V.20.3/99 tanggal 5 februari 2016 tentang kewenangan pelaksana harian dan pelaksana tugas dalam aspek kepegawaian, diatur bahwa, PNS atau pejabat menduduki jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrator atau jabatan pengawas yang sama atau setingkat lebih di lingkungan kerjanya.<sup>12</sup> Jadi dengan ini secara hukum pejabat defenitif, pelaksana tugas dan pelaksana harian hanya dapat diisi oleh Pegawai Negeri Sipil.

Berangkat dari isu dan latar belakang diatas, maka penulis. tertarik untuk mengkaji, meneliti dan selanjutnya dituangkan kedalam suatu karya tulis dalam bentuk proposal dan skripsi dengan judul: **“MALADMINISTRASI SURAT KEPUTUSAN BUPATI NOMOR 820/40/BKPSDM/III/2019 TENTANG PENGANGKATAN BUPATI TANA TORAJA SEBAGAI PLT KEPALA DINAS KESEHATAN TANA TORAJA”**

---

<sup>12</sup> <https://news.detik.com/berita/d-4467938/geger-bupati-lantik-diri-sendiri-jadi-kepala-dinas>, diakses pada tanggal 31 oktober 2019 pukul 15.08 wita

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, penulis menjabarkan beberapa rumusan masalah permasalahan tersebut sebagai berikut:

1. Apakah tindakan Bupati Tana Toraja yang mengangkat dirinya sendiri sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Tana Toraja dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi?
2. Apakah terdapat implikasi hukum yang timbul terkait pengangkatan Bupati Tana Toraja sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Tana Toraja?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan tersebut, Penulis menjabarkan beberapa tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tindakan Bupati Tana Toraja yang mengangkat dirinya sendiri sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Tana Toraja dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi.
2. Untuk mengetahui apakah terdapat implikasi hukum yang timbul terkait pengangkatan Bupati Tana Toraja sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Tana Toraja.

## **D. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan dari latar belakang dan rumusan masalah di atas, karya tulis ini diharapkan nantinya akan dapat memberikan kontribusi yang bisa



diterima oleh semua pihak yang bersangkutan dengan karya tulis ini.

Karya tulis ini diharapkan akan bermanfaat dan berguna, sebagai berikut:

1. Secara akademis

Karya tulis ini diharapkan bisa memberikan kontribusi, rekomendasi, dan referensi bagi penulis lainnya, khususnya yang erat kaitannya dengan pengisian jabatan yang hanya dapat diisi oleh Aparatur Sipil Negara itu sendiri.

2. Secara praktis

mampu memberikan kontribusi terhadap pemerintah didalam pengambilan keputusan pemerintah daerah khususnya dalam permasalahan pengisian jabatan yang hanya dapat diisi oleh Aparatur Sipil Negara itu sendiri.

3. Bagi Individu

Diharapkan mampu meningkatkan pengalaman dan pemahaman penulis dalam mempraktikkan teori-teori yang didapat pada perkuliahan dan juga sebagai salah satu pemenuhan tugas dan kewajiban dalam menuntaskan studi pada program Studi Prodi Hukum Administrasi Negara.

#### **E. keaslian skripsi**

Penelitian yang dilakukan oleh Elvira Yunitasari Akbar, Program Studi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin (2013) “ Maladministrasi Dalam Prosedur Bongkar Muat Petikemas Di PT. Pelabuhan Indonesia IV (PERSERO) Cabang Terminal

Petikemas Makassar”, Studi ini bertujuan sebagai referensi tentang sistem dan prosedur pelayanan jasa petikemas pada PT. Pelabuhan Indonesia (IV) Terminal Petikemas Makassar dan sebagai referensi terkait penanganan tindakan maladministrasi.

Adapun cara penelitian tersebut adalah penelitian empiris, yaitu suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian yang dibuat oleh penulis bahwa Peraturan Direksi No. 16 Tahun 2015 Tentang Sistem dan Prosedur Pelayanan Jasa Petikemas pada PT. Pelabuhan Indonesia (IV) Terminal Petikemas Makassar telah sesuai dengan hakikat dan asas-asas pelayanan publik namun dalam pelaksanaannya ditemukan maladministrasi dalam bentuk penundaan berlarut, penyimpangan prosedur, tidak kompeten, dan terdapat pungutan liar. PT. Pelabuhan Indonesia IV (PERSERO) cabang terminal petikemas makassar telah melakukan beberapa tindakan penanganan maladministrasi dan telah bekerja sama dengan banyak pihak antara lain: Otoritas Pelabuhan, Syahbandar Instansi, Bea Cukai, Imigrasi, Kesehatan, Balai Karantina, Badan Usaha Pelabuhan, Perusahaan Pelayaran, Perusahaan Bongkar Muat, Forwarding, BHI lainnya, Kepolisian dan Pemerintah Kota Makassar.

Sedangkan penulis Robert Setiawan(2021) menulis tentang “Maladministrasi Surat Keputusan Bupati Nomor 820/40/BKPSDM/III/2019

Tentang Pengangkatan Bupati Tana Toraja Sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Tana Toraja”, Studi bertujuan untuk mengetahui apakah tindakan Bupati Tana Toraja yang tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Nomor 820/40/BKPSDM/2019 Tentang Pengangkatan Bupati Tana Toraja Sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Tana Toraja termasuk dalam tindakan maladministrasi atau tidak dan untuk mengetahui implikasi terkait tindakan tersebut.

Metode yang digunakan penulis adalah normatif empiris, yaitu pada dasarnya merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris. Metode penelitian normatif-empiris mengenai ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat. dalam penelitian ini termasuk pada kategori non judicial case study yang merupakan pendekatan studi kasus hukum yang tanpa konflik sehingga tidak ada campur tangan dengan pengadilan. Berdasarkan hasil penelitian yang dibuat oleh penulis bahwa tindakan bupati Tana Toraja dalam Surat Keputusan Bupati Nomor 820/40/BKPSDM/2019 Tentang Pengangkatan Bupati Tana Toraja Sebagai Plt Kepala Dinas Kesehatan Tana Toraja termasuk dalam tindakan maladministrasi karena bertentangan dengan peraturan UU tentang Pemerintahan Daerah dan UU tentang ASN dan implikasi terkait tindakan tersebut yang berakibat hukum tindakan tersebut dapat

dibatalkan dan dengan terbitnya Surat Keputusan yang baru maka Surat Keputusan yang lama tidak berlaku lagi.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Good Governance

##### 1. Definisi Good Governance

Peralihan konsepsi negara yang berawal dari '*naschwachterstaat*' (negara penjaga malam) menjadi konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*), terkait hal ini mengakibatkan konsekuensi terhadap kapasitas dan juga aktivitas pemerintah yaitu dalam konteks ini peranan pemerintah tidak lagi hanya sebagai penjaga malam melainkan sama dengan konsep state, yakni pemerintah semestinya dan wajib mengadakan *bestuurzorg* (kesejahteraan umum) yang oleh karena itu pemerintah mendapat kewenangan untuk campur tangan (*saats bemoeienis*) dalam segala urusan yang terjadi di dalam masyarakat. maksudnya adalah pemerintah dituntut agar bertindak aktif ditengah dinamika masyarakat demi keadilan dan kemakmuran yang salah satunya dapat ditempuh melalui '*freiesermessen*' atau diskresi.<sup>13</sup>

Seiring berjalannya pergeseran pelaksanaan kenegaraan lewat konsep welfare state hingga dikenal istilah *good governance* dengan pengertian<sup>14</sup> 'good governance' secara sepintas dapat

---

<sup>13</sup> Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 241.

<sup>14</sup> B. Arief Sidharta, menyatakan dalam hal nomenklatur pengertian adalah suatu jembatan memaknai terhadap suatu istilah (objek), dan pengertian adalah merupakan isi pikiran (*gedachteninhoud*) yang dimunculkan oleh sebuah perkataan tertentu jika sebuah objek atau seorang pribadi memperoleh sebuah nama. Maka dari pikiran kita sebagai arti dari perkataan, mengingat penunjukan itu pada objek atau orang tertentu.

diterjemahkan sebagai pemerintahan yang baik, ataupun juga dapat dimaksud dengan tuntutan terhadap pengelolaan pemerintah yang professional, akuntabel, dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).<sup>15</sup> Disisi lain definisi governance adalah sistem pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan, agar *good governance* mampu diartikan mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya menunjang pembangunan yang stabil dengan ketentuan utama yakni efisien dan (*relative*) merata.<sup>16</sup> Pada umumnya *good governance* dapat diartikan sebagai perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat. Selain itu juga pemerintah yang bersih dari KKN adalah yang terpenting dari pembangunan demokrasi, HAM, dan masyarakat madani, namun wujudnya bagaimana hal itu bisa dicapai dan masih membutuhkan pemahaman yang lebih dalam lagi.

## 2. Karakteristik Good Governance

Pada umumnya menurut Dwiyanto, dapat dijumpai beberapa karakteristik dan nilai yang akrab dalam praktik *good governance*. Pertama, praktik *good governance* haruslah menyediakan ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk dapat bertindak serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan yang memungkinkan

---

<sup>15</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Razak, 2010, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education); Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Edisi ketiga, diterbitkan kerjasama ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta dan Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 159.

<sup>16</sup> T. Subarsyah Sumadikara, 2009, *Kejahatan Politik (Kajian Dalam Perspektif Kejahatan Sempurna)*, Kencana Utama, Bandung, hlm 151.

adanya hubungan antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah misalnya masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Kedua, dalam praktik *good governance* terdapat nilai-nilai yang menyusun pemerintah agar dapat lebih efektif bekerja dalam mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai yang berwujud efisiensi, keadilan dan daya tanggap menjadi nilai tak kalah pentingnya. Ketiga, penerapan *good governance* ialah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berkiblat pada kepentingan publik. Oleh karena itu, penerapan *good governance* pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.<sup>17</sup>

### **3. Prinsip-prinsip Good Governance**

Berbagai karakteristik *governance* yakni legitimasi politik, kerjasama dengan institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan berpartisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan (finansial), manajemen sektor publik yang efisien, kebebasan informasi dan berekspresi, sistem yudisial yang adil dan dipercaya oleh masyarakat. Jelas sekali bahwa komponen atau prinsip yang terdapat pada tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi. Pada akhirnya ditemukan sejumlah prinsip yang ditafsir sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yakni (1)

---

<sup>17</sup> Agus Dwiyanto, 2005, *Mengapa Pelayanan Publik?*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 18-19.

Akuntabilitas, (2) Transparansi, dan (3) Partisipasi Masyarakat. Ketiganya saling mempengaruhi serta mendukung pelaksanaan masing-masing.<sup>18</sup>

Terdapat 4 unsur atau prinsip utama yang memberi representasi administrasi publik yang bercirikan pemerintahan yang baik yakni sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a. Aturan Hukum : Pemerintahan yang baik memiliki karakteristik layaknya jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik.
- b. Transparansi : Pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya tanpa terkecuali.
- c. Keterbukaan : Menginginkan adanya kesempatan bagi rakyat dalam menyodorkan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah.
- d. Akuntabilitas : Terdapatnya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.

Berikut ini adalah pengkajian mendalam dari keempat prinsip tersebut disertai dengan indikator disertai alat ukurnya:<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Sukarno K. 2009. *Implementasi Prinsip "Good Governance" Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2009 Di Kabupaten Karanganyar*. Surakarta : Universitas Sebelas Maret. Hlm 17

<sup>19</sup> Sedarmayanti. 2003. *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Mandar Maju : Bandung. Hlm 29



a. Aturan Hukum (Rule of Law)

Prinsip ini memiliki maksud bahwa pemerintahan yang baik memiliki karakteristik adanya jaminan kepastian hukum serta rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan yang ditempuh. Oleh karena itu, setiap kebijakan dan peraturan perundang-undangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur dan diketahui oleh masyarakat umum, dan juga mempunyai kesempatan dalam mengevaluasinya. Masyarakat menginginkan adanya suatu proses pemecah masalah perbedaan pendapat (*conflict resolution*), dan terdapat prosedur umum untuk membatalkan sesuatu peraturan atau peraturan perundangan tertentu yang dianggap bertentangan.

b. Prinsip Partisipatif

Partisipasif adalah prinsip bahwa setiap orang mempunyai hak agar dapat terlibat di dalam pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan bisa dilakukan secara langsung maupun secara tidak langsung. Prinsip partisipasi masyarakat menuntut masyarakat patut

---

<sup>20</sup> Krisna L. 2003. *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi, Dan Partisipasi*. Buku Panduan. Badan Perencanaan Pembangunan. Jakarta. Hlm 10

aktif dalam proses birokrasi mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap kebijakan publik.

Beberapa indikator prinsip partisipasi dalam penjelasan ini adalah seperti berikut:

- 1) keterlibatan aparat menghasilkan terciptanya nilai dan komitmen diantara aparat.
- 2) terdapat forum yang bisa menampung segala partisipasi didalam masyarakat yang jelas arahnya dan bersifat terbuka.
- 3) kemampuan masyarakat agar dapat terlibat dalam pembuatan keputusan.
- 4) fokus pemerintah adalah memberikan arah dan mendapat partisipasi dari masyarakat
- 5) visi dan pengembangan berlandaskan pada consensus diantara pemerintah dan masyarakat.<sup>21</sup>

c. Prinsip Transparansi

Transparansi adalah prinsip yang menjamin kebebasan bagi setiap orang agar bisa memperoleh informasi terkait pengelolaan pemerintahan, yakni tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang diperoleh.

---

<sup>21</sup> *Ibid*, Hlm. 11

Tetapi secara ringkas bisa disimpulkan bahwa, prinsip transparansi setidaknya bisa diukur melalui sejumlah indikator seperti berikut :

- 1) mekanisme yang memastikan sistem keterbukaan serta standarisasi terhadap semua proses di dalam pelayanan publik.
- 2) mekanisme yang menjembatani pertanyaan-pertanyaan publik terkait berbagai macam kebijakan publik, dan proses yang ada didalam sektor publik.
- 3) mekanisme yang memfasilitasi pelaporan dan juga penyimpangan tindakan yang dilakukan oleh aparat publik dalam pelayanan publik.

d. Prinsip Akuntabilitas

Guy Peter memaparkan terdapat 3 tipe akuntabilitas yakni : akuntabilitas keuangan, akuntabilitas administratif dan akuntabilitas kebijakan publik. Dalam pemaparan ini tidak menjelaskan tentang akuntabilitas keuangan jadi berbagai ukuran serta indikator yang dipakai erat kaitannya dengan akuntabilitas di bidang pelayanan publik ataupun administrasi publik. Akuntabilitas publik ialah prinsip yang menjamin setiap kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan harus bisa

dipertanggungjawabkan secara terbuka terlebih kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan.

Prinsip akuntabilitas adalah suatu ukuran yang memperlihatkan tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah dengan tolak ukur nilai-nilai atau norma. Jadi berdasarkan tahapan sebuah program, akuntabilitas dari setiap tahapan itu sendiri adalah :

- 1) Pada tahapan proses pembuatan untuk melahirkan sebuah keputusan, ditemukan adanya beberapa indikator yang menjamin akuntabilitas publik adalah :
  - a) dalam membuat sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan.
  - b) dalam membuat keputusan wajib memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku.
  - c) terdapat kejelasan dari arah kebijakan yang diambil dan telah sinkron dengan visi dan misi organisasi juga standar yang berlaku.
  - d) terdapat mekanisme untuk memastikan bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi pertanggungjawaban apabila standar tersebut tidak dapat terpenuhi

- e) konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.
- 2) Tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indikator untuk menjain akuntabilitas publik adalah :
- a) penyebarluasan informasi tentang suatu keputusan, melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal.
  - b) akurasi dan kelengkapan informasi dalam mencapai sasaran suatu program.
  - c) akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan tersebut dibuat dan adanya mekanisme pengaduan masyarakat
  - d) adanya sistem informasi manajemen dan monitoring terkait apa yang telah dicapai oleh pemerintah.<sup>22</sup>

#### **4. *Good Governance* dalam Hukum Administrasi Negara**

Dalam disiplin ilmu Hukum Administrasi Negara (HAN) tampak adanya beberapa tolak ukur untuk dapat menilai tindakan negara/pemerintah tentang apakah sejalan atau tidak terhadap tujuan negara yaitu dengan memakai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) yang secara prinsip serupa dengan nilai-nilai dasar *Good Governance*. Kendati demikian, bisa

---

<sup>22</sup> *Ibid*, Hlm 13

dilihat perbedaan di antaranya. Jika prinsip-prinsip *Good Governance* menjadi prasyarat agar terwujud tata pengelolaan negara yang sinergik dan konstruktif, maka AAUPB merupakan prasyarat agar terbentuknya Keputusan Administrasi Negara (kebijakan publik/peraturan perundang-undangan) yang baik.<sup>23</sup>

Para pakar seperti Indroharto memakai istilah AAUPL lalu mengartikannya sebagai asas-asas yang khusus yang berlaku di bidang administrasi pemerintahan dan juga sebagai bagian dari asas-asas hukum umum dan sangat penting maknanya terhadap perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Pada awal perkembangannya, AAUPL adalah asas hukum yang tidak tertulis, sehingga F.H. Van Der Burg dan G.J.M Cartigny lebih detail menyampaikan penjelasan terkait AAUPL (AUPB) sebagai asas-asas hukum tidak tertulis yang patut diperhatikan badan atau pejabat administrasi Negara dalam menjalankan tindakan hukum yang nantinya akan dinilai oleh Hakim Administrasi.<sup>24</sup>

Asas yang seperti ini disebut oleh Indroharto sebagai asas-asas hukum umum yang secara khusus berlaku dan relevan artinya dalam perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Berhubungan dengan yang dikemukakan oleh Indroharto ini, Sjachran Basah mengutarakan, meskipun Administrasi Negara mempunyai keleluasaan untuk menentukan kebijakan-kebijakan, tetapi tindakan

---

<sup>23</sup> Pratiwi, Dkk. 2016. *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)*. Jakarta. hlm 25

<sup>24</sup> *Ibid*, Hlm 27

itu harus bisa dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan dengan secara hukum patut memperhatikan batas atas dan batas bawah, dengan menjadikan UUD 1945 sebagai tolak ukurnya. Wirda Van der Burg mengartikan AUPB seperti tendensi-tendensi (kecenderungan) etik, yang menjadi dasar hukum Tata Usaha Negara yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk praktik pemerintahan dan juga dapat diketahui bahwa asas-asas itu sebagian dapat diturunkan dari hukum dan praktik, sedangkan sebagian besar bukti (jelas atau nyata) langsung mendesak. Hal ini diutarakan Wirda dalam salah satu uraian di hadapan perhimpunan Tata Usaha Negara di Belanda Tahun 1952.<sup>69</sup> Hal berbeda dipaparkan oleh F.H. Van der Burg dan G.J.M. Cartigny yang mendefinisikan AUPB sebagai asas-asas hukum yang tidak tertulis yang mesti diperhatikan oleh badan atau pejabat TUN untuk melakukan tindakan hukum yang dinilai kemudian oleh hakim TUN.<sup>70</sup> Definisi ini hampir sama dengan yang dipaparkan oleh Olden Bidara, yang menyampaikan definisi tentang AUPB sebagai asas-asas hukum yang tidak tertulis yang harus diperhatikan oleh badan atau pejabat TUN dalam menjalankan tindakan hukum.<sup>25</sup>

Asas yang seperti ini oleh Indroharto disebut sebagai asas-asas hukum umum yang secara khusus berlaku dan erat artinya

---

<sup>25</sup> *Ibid*, Hlm. 30

bagi pembuatan hukum pemerintahan. Pada umumnya di Belanda, ABBB bagi seorang ahli hukum bernama L.P. Suetens, didefinisikan sebagai prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang pada awalnya adalah merupakan aturan hukum publik yang harus diikuti oleh pengadilan di dalam menerapkan hukum positif. Prinsip-prinsip AUPB ini adalah kategori khusus mengenai prinsip-prinsip hukum umum dan diibaratkan sebagai sumber formal hukum di dalam hukum administrasi, kendatipun kebanyakan melibatkan hukum yang tidak tertulis.<sup>26</sup>

Bersumber pada penjelasan masing-masing asas dalam AUPB sebagai halnya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Penyusunan indikator AUPB didasarkan dari 7 UU terkait, yaitu UU PTUN 1986, UU PTUN 2004, UU Anti KKN 1999, UU AP 2014, UU Pemda 2014, UU PB 2009, dan UU ASN 2014, rangkuman berbagai pendapat beberapa pakar hukum administrasi negara, dokumen-dokumen lain yang relevan, serta yurisprudensi Mahkamah Agung dan Pengadilan TUN yang bisa memberikan pedoman terhadap penerapan masing-masing asas di dalam AUPB.<sup>27</sup>

Indikator-indikator ini sangatlah penting sepanjang dijadikan parameter atau petunjuk untuk pejabat TUN dalam melakukan tindakan-tindakan administrasi pemerintahan atau mengeluarkan

---

<sup>26</sup> *Ibid*, Hlm. 35

<sup>27</sup> *Ibid*, Hlm. 36



KTUN yang mengacu pada AUPB. Sedangkan untuk para hakim sendiri, indikator-indikator ini sangatlah mendukung hakim dalam melakukan penafsiran perihal terkait faktor-faktor asas dalam AUPB yang dijadikan Penggugat sebagai dasar gugatan, dan juga sebagai alat uji bagi hakim dalam menilai sah ataupun tidaknya sebuah KTUN. Melalui indikator-indikator tersebut, baik pejabat TUN, maupun hakim, diharapkan dapat memaknakan asas AUPB secara koheren sesuai demi kepastian hukum dan keadilan.<sup>28</sup>

Berikut terdapat indikator-indikator di dalam asas pemerintahan yang baik sebagai berikut :<sup>29</sup>

a. Asas Kepastian Hukum

- 1) Keputusan TUN patut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang jelas, kuat dan tidak melanggar hukum. Pengertiannya bahwa ketentuan dalam keputusan TUN harus dirangkai dengan kata-kata yang jelas dan tidak multitafsir/kabur.
- 2) Keputusan TUN patut didasari atas kepatutan, bersifat ajek (konsisten) dan adil. pengertiannya bahwa suatu keputusan yang dilahirkan oleh badan tata usaha negara harus berisi kepastian dan tidak akan dicabut kembali dalam arti suatu keputusan tidak boleh berlaku surut.

---

<sup>28</sup> *Ibid*, Hlm. 38

<sup>29</sup> *Ibid*, Hlm. 52

3) Keputusan TUN adalah perwujudan dari hak dan kewajiban yang diatur dan tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, Keputusan TUN ditujukan agar menghormati hak-hak hukum warga negara. maksudnya bahwa Badan atau Pejabat TUN wajib menghormati hak yang telah didapatkan bersumber pada suatu keputusan pemerintah.

b. Asas Keterbukaan Dan Transparansi

1) Pembuatan Keputusan TUN mesti memperhatikan dan membuka diri terhadap hak masyarakat dalam menyampaikan aspirasi, memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara oleh pemerintah dengan memperhatikan perlindungan HAM, golongan dan rahasia negara.

1) Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan. Ketersediaan informasi, dan kebebasan publikasi putusan yang sesuai dan konsisten dengan undang-undang, dan perjanjian.

2) Keputusan TUN yang dibuat wajib didasarkan pada aturan dan prosedur yang terbuka, dan jelas di dalam setiap pengambilan kebijakan.

3) Pengaturan, dan pendelegasian pihak terkait yang jelas bersesuaian dengan tingkat kewenangan.

c. Asas Akuntabilitas

Tindakan Badan atau pejabat TUN harus bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

d. Asas Partisipasi

1) Pengambilan Keputusan TUN mesti melibatkan banyak pihak dan memastikan adanya inovasi dan dialog kebijakan antar lembaga

2) Pengambilan Keputusan harus melibatkan semua pemangku kepentingan dalam pelaksanaan program dan pengambilan keputusan harus jelas dan transparan.

## **B. Maladministrasi**

### **1. Pengertian Maladministrasi**

Kata maladministrasi<sup>30</sup> dikutip dari bahasa Inggris “*maladministration*” yang artinya: Tata usaha buruk; Pemerintahan buruk. Kata administrasi berasal dari bahasa Latin “*administrare*” yang berarti *to manage*, devirasinya antara lain menjadi “*administratio*” yang mengandung makna *besturing* atau Pemerintah.

Berdasarkan pasal 1 butir (3) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, maladministrasi ialah perilaku atau perbuatan

---

<sup>30</sup> Samedy “Maladministrasi” (Himpunan Mahasiswa Administrasi Negara ; Universitas Islam 45 Bekasi) Diakses tanggal, 31 Oktober 2019.

melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan, termasuk perseorangan yang membantu pemerintah memberikan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Nomenklatur maladministrasi (*maladministration*) didalam Black Law Dictionary definisikan '*poor management or regulation*' dan dalam kamus ilmiah populer memiliki makna 'administrasi yang buruk atau pemerintahan yang buruk'.<sup>31</sup> Pengertian Maladministrasi dalam kamus Cambridge mengartikan maladministrasi *sebagai lack of care, judgment or honesty, in the management of something*, atau bisa diartikan sebagai kekurangpedulian atau ketidakjujuran seseorang dalam mengelola sesuatu, sedangkan dalam Wikipedia mengartikan maladministrasi memiliki makna yang luas dan mencakup antara lain;<sup>32</sup>

- a. Menunda-nunda pekerjaan;
- b. Incorrect action or failure to take any action (kelalaian dalam bertindak atau melayani);

---

<sup>31</sup> Philippus M. Hadjon dan Titiek Sri Djatmiyati, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 15-17.

<sup>32</sup> Erick. S. Holle, "Pelayanan Publik Melalui Electronic Government Upaya Meminimalisir Praktek Maladministrasi Dalam Meningkatkan Public Service", Jurnal Sasi, Vol. 17, Nomor 3 Bulan Juli-September 2011.

- c. Failure to follow procedurs or the law (meniadakan prosedur atau hukum yang berlaku);
- d. Failure to provide information (kesalahan dalam menyampaikan informasi)
- e. Inadequete record – keeping (pencatatan yang tidak sesuai);
- f. Failure to investigate (kesalahan dalam investigasi);
- g. Failure to reply (kesalahan dalam menjawab);
- h. Misleading or inaccurate statements (pemberitahuan yang mengelirukan atau tidak akurat);
- i. Inadequate liaison ( minimnya penghubung);
- j. Inadequete consultation (minimnya konsultasi);
- k. Broken promise (ingkar janji).

Sunaryati Hartono, mendefinisikan 'maladministrasi' secara umum sebagai perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), kurang sopan serta tidak peduli pada masalah yang dihadapi seseorang yang disebabkan oleh perilaku penyalahgunaan kekuasaan, termasuk menggunakan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang dimanfaatkan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif, dan tidak patut didasarkan seluruhnya ataupun sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta tidak masuk akal, atau berdasarkan tindakan unreasonable, unjust, oppressive, dan diskriminatif. Berdasarkan penjelasan diatas maladministrasi bisa

diartikan sebagai suatu tindakan atau perilaku administrasi yang dilakukan oleh penyelenggara administrasi negara (pejabat pemerintahan) dalam proses pemberian pelayanan umum yang menyimpang dan bertentangan dengan kaidah atau norma hukum yang berlaku atau melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang atas tindakan itu bisa mendatangkan kerugian dan ketidakadilan untuk masyarakat, dengan kata lain membuat suatu kesalahan dalam penyelenggaraan administrasi.<sup>33</sup>

Secara teoritis, Maladministrasi bisa terjadi dikarenakan terdapat tindakan hukum pemerintah atau administrasi negara, yang dimana dalam negara hukum setiap tindakan hukum pemerintah tersebut haruslah didasarkan atas asas legalitas (*legalitiet beginsel*) atau perundang-undangan yang berlaku. Kategori administrasi, bahwa tindakan hukum dimaksud kontradiktif dengan kaidah atau norma dalam melaksanakan pemerintahan termuat norma hukum, sehingga menurut Sunaryati Hartono, tindakan atau perilaku maladministrasi tidak hanya sebatas merupakan penyimpangan dari prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat negara atau aparat penegak hukum, tetapi juga bisa menjadi perbuatan hukum (*onrechtsmatige overheidsdaad*), *detournement de pouvoir* atau

---

<sup>33</sup> Sadjijono, 2008, *Memahami Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Laksbang Presindo, Yogyakarta, hlm. 113.

detoument de procedeur yang sudah sejak tahun 1924 dikenal oleh hukum Indonesia.<sup>34</sup>

Bentuk maladministrasi publik menurut Hardijanto dapat diukur dengan menggunakan parameter asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*) dan hak asasi manusia. Pada dasarnya asas umum *good governance* merupakan gambaran kristalisasi dari prinsip-prinsip akuntabilitas publik, transparansi/keterbukaan, dan kepastian hukum (*rule of law*). Prinsip penegak hukum dalam *good governance* tidak hanya dalam arti sempit yang mencakup hukum tertulis tetapi juga mencakup hukum adat dan etika kemasyarakatan.<sup>35</sup>

## **2. Dasar Hukum Maladministrasi**

Pada umumnya, sebenarnya ketentuan terkait maladministrasi sudah ada dan tersebar serta dapat dijumpai disejumlah besar peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah dan DPR. Ketentuan Perundangan yang mencakup terkait bentuk-bentuk maladministrasi terlebih khususnya yang mengatur terkait tindakan, perilaku, pembuatan kebijakan, dan peristiwa yang menyalahi hukum dan etika administrasi yang dilakukan oleh penyelenggaraan negara dan pemerintahan, pegawai negeri, pengurus perusahaan milik swasta dan

---

<sup>34</sup> Vincent Gaspersz, 1999, *Manajemen Kualitas, Penerapan Konsep-Konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total*, Terjemahan Sudarsono, Gramedia, Jakarta, hlm. 19

<sup>35</sup> Hardijanto, 2002, *Pendayagunaan Aparatur Negara Menuju Good Governance*, Work Paper TOT, Jakarta, hlm. 35

pemerintah, termasuk perseorangan yang membantu pemerintahan memberikan pelayanan publik.

Ketentuan-ketentuan tentang bentuk maladministrasi itu tidak disebutkan secara literal (secara langsung) sebagai maladministrasi. Ketentuan-ketentuan tentang bentuk Maladministrasi yang tersebar di dalam berbagai undang-undang lebih lanjut hanya dikaitkan dengan tugas pokok dan fungsi kelembagaan sebagai penyelenggara pelayanan publik, Namun, terdapat 2 peraturan perundang-undangan yang langsung menyebutkan tentang maladministrasi antara lain sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Secara garis besarnya, penyebutan kata-kata Maladministrasi tidak didapatkan di dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang ada yaitu menyangkut kata-kata Penyelenggara pelayanan publik harus melakukan kewajiban dan tidak boleh melanggar larangan, Pelaksana pelayanan publik mesti dapat memberikan pelayanan yang sesuai dengan standar pelayanan. Akan tetapi, dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 54 tersebut, mengatur tentang pemberian sanksi tegas terhadap pelaku



administrasi, antara lain sanksi pencopotan dari jabatan, pemberhentian dengan tidak hormat, penurunan gaji, dan lain-lain.

### 3. Bentuk-bentuk Maladministrasi

Komisi Ombudsman Nasional menjabarkan indikator bentuk-bentuk maladministrasi yaitu sebagai berikut: melakukan tindakan yang janggal (*inappropriate*), menyimpang (*deviate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*), penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*), atau keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*), dan pelanggaran kepatuhan (*equity*). Selain itu Anton Sunyata beserta rekannya memaparkan jenis-jenis maladministrasi dalam Bukunya “Ombudsman Indonesia (masa lalu, sekarang dan masa datang)” diantaranya:

- a. Pemalsuan/persekongkolan/forgery (conspiracy);
- b. Intervensi (intervention);
- c. Penanganan berlarut/tidak menangani (undue delay);
- d. Inkompetensi (incompetence);
- e. Penyalahgunaan wewenang/berlebihan (abuse of power);
- f. Nyata-nyata berpihak (impartiality);
- g. Menerima imbalan (uang, hadiah, fasilitas/praktek KKN/bribe/corruption, collusion, nepotism practices);
- h. Penggelapan barang bukti/penguasaan tanpa hak (illegal possession and ownership);

- i. Bertindak tidak layak (misleading practices);
- j. Melalaikan kewajiban (unfulfii obligation);
- k. Nilai-nilai (others).

Serta ada bentuk-bentuk lain maladministrasi lainnya yaitu

:36

- a. Bentuk-bentuk maladministrasi yang berhubungan dengan ketetapan waktu di dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban.
  - 1) Penundaan Berlarut: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik secara berulang kali menunda atau mengulur-ulur waktu yang mengakibatkan proses administrasi yang sedang berjalan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana yang telah ditentukan (secara patut) yang membuat pelayanan umum yang tidak ada kepastian.
  - 2) Tidak Menangani: seorang pejabat publik tidak menjalankan tindakan sedikitpun yang semestinya wajib dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.
  - 3) Melalaikan Kewajiban: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bekerja kurang

---

<sup>36</sup> Hendra Nurtjahjo dkk, 2013, *Memahami Maladministrasi*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 14-18.

teliti dan hati-hati serta tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggungjawabnya.

b. Bentuk-bentuk maladministrasi yang merepresentasikan keberpihakan yang mengakibatkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak.

1) Persekongkolan: sekelompok pejabat publik yang bersekongkol dan turut serta juga dalam melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum yang membuat masyarakat berpikir mereka tidak mendapatkan pelayanan dengan baik.

2) Kolusi dan Nepotisme: dalam proses pemberian pelayanan umum pada masyarakat, pejabat publik melakukan perbuatan tertentu untuk memprioritaskan keluarga/sanak family, teman dan kolega sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak bisa dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel), baik di dalam urusan pemberian pelayanan umum ataupun agar bisa duduk di jabatan atau posisi dalam bidang pemerintahan.

3) Bertindak Tidak Adil: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik menjalankan perbuatan yang memihak, melebihi atau mengurangi dari yang

semestinya sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan umum yang tidak maksimal.

4) Nyata-nyata Berpihak: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik berlaku berat sebelah dan lebih mementingkan salah satu pihak tanpa melihat ketentuan-ketentuan yang berlaku oleh sebab itu keputusan yang diambil merugikan pihak tertentu.

c. Bentuk-bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran pada hukum dan peraturan perundangan. Kelompok ini terbagi menjadi pemalsuan, pelanggaran undang-undang, dan perbuatan melawan hukum.

1) Pemalsuan: perbuatan meniru sesuatu dengan cara tidak sah atau melawan hukum demi kepentingan menguntungkan diri sendiri, orang lain dan/atau kelompok yang mengakibatkan masyarakat tidak mendapatkan pelayanan umum dengan baik.

2) Pelanggaran Undang-Undang: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyalahi atau tidak mematuhi ketentuan perundangan yang berlaku yang berakibat masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

- 3) Perbuatan Melawan Hukum: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan yang berlawanan dengan ketentuan yang berlaku yang mengakibatkan merugikan masyarakat yang seharusnya mendapatkan pelayanan umum.
- d. Bentuk-bentuk maladministrasi yang berhubungan dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berakibat terhadap kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terbagi menjadi tindakan diluar kompetensi, pejabat yang tidak kompeten dalam menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap.
- 1) Diluar Kompetensi: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik menentukan sesuatu yang bukan merupakan wewenangnya akibatnya masyarakat tidak mendapatkan pelayanan dengan baik.
  - 2) Tidak Kompeten: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mampu atau tidak cakap dalam menetapkan sesuatu akibatnya pelayanan yang diberikan untuk masyarakat menjadi tidak memadai (tidak cukup baik).

- 3) Intervensi: seorang pejabat publik melakukan tindakan yang mencampuri urusan tertentu terhadap kegiatan yang tidak menjadi tugas dan kewenangannya yang mengakibatkan mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum untuk masyarakat.
  - 4) Penyimpangan prosedur: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mengindahkan tahapan kegiatan yang telah ditentukan akibatnya masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.
- e. Bentuk-bentuk maladministrasi yang menggambarkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terbagi menjadi tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak.
- 1) Bertindak Sewenang-wenang: seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sewajarnya dilakukan sehingga tindakan ini diartikan bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan juga menjadikan pelayanan umum tidak bisa diterima dengan baik oleh masyarakat.
  - 2) Penyalahgunaan Wewenang: seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk

bertindak) untuk keperluan yang lainnya sehingga menjadikan pelayanan umum yang diberikan tidak maksimal.

3) Bertindak Tidak layak/Tidak Patut: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas yang mengakibatkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan yang sepatutnya.

f. Bentuk-bentuk maladministrasi yang menggambarkan bentuk korupsi secara aktif. Kelompok ini terbagi menjadi tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.

1) Permintaan Imbalan Uang/Korupsi: a. Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sejenisnya atas tindakan yang sudah seharusnya dia lakukan (dengan cuma-cuma) karena itu adalah tanggung jawabnya; b. Seorang pejabat publik menggelapkan uang negara, perusahaan (negara), dan sejenisnya demi kepentingan pribadi atau orang lain yang berdampak terhadap pelayanan umum yang akan diberikan kepada masyarakat secara baik.

- 2) Penguasaan Tanpa Hak: seorang pejabat publik menguasai sesuatu yang bukan merupakan milik atau kepunyaannya secara melawan hak, sedangkan seharusnya sesuatu itu merupakan bagian dari kewajiban pelayanan umum yang mesti diberikan kepada masyarakat.
- 3) Penggelapan Barang Bukti: seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakan hukum telah memakai barang, uang dan sebagainya dengan tidak sah, yang dimana itu merupakan alat bukti dalam suatu perkara. Dampaknya, ketika pihak yang berperkara meminta barang bukti tersebut (misalkan setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak bisa memenuhi kewajibannya untuk menyerahkan barang bukti.

### **C. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)**

#### **1. Pengertian Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)**

Secara historis, konsep terkait asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) tampak pertama kali di Belanda pada saat orang-orang mencari sarana kontrol dan perlindungan hukum bagi rakyat dari akibat tindakan secara sewenang-wenang yang dilakukan oleh pemerintah/penguasa. Tahun 1950 panitia *de*



*monchy* di Belanda membuat laporan terkait asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>37</sup>

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang dipakai dan dijadikan sebagai acuan penggunaan wewenang terhadap Pejabat Pemerintahan di dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>38</sup> Dalam perspektif hukum administrasi negara dikenal adanya prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*general principle of good administration*). Munculnya prinsip-prinsip ini tidak dapat dilepaskan dari adanya administrasi negara sebagai penyelenggara pemerintahan (eksekutif), selain mempunyai konsentrasi kekuasaan yang makin besar (*freiss ermessen*) juga bersentuhan langsung dengan rakyat. Tindakan-tindakan penertiban, perizinan, dan berbagai macam pelayanan merupakan pekerjaan administrasi negara yang langsung berkaitan dengan rakyat. Setiap bentuk penyalahgunaan kekuasaan akan langsung dirasakan sebagai perbuatan yang sewenang-wenang serta merugikan masyarakat. Oleh karena itu pentingnya penerapan prinsip-prinsip penyelenggaraan administrasi negara yang baik agar dapat mencegah dan menjauhkan rakyat dari segala bentuk

---

<sup>37</sup> Sirajuddin, dkk. 2012. *Hukum pelayanan publik berbasis partisipasi dan keterbukaan informasi*. Malang: setara press. hlm. 35

<sup>38</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (17) UU No.30 Tahun 2014

tindakan administrasi negara yang bisa merugikan rakyat atau bahkan menindas rakyat.<sup>39</sup>

Berdasarkan pengkajiannya, Jazim Hamidi mendapatkan pemahaman mengenai AAUPB yakni:

- a. AAUPB adalah nilai-nilai etik yang tumbuh dan berkembang dalam latar belakang Hukum Administrasi Negara;
- b. AAUPB berfungsi sebagai pedoman untuk pejabat administrasi negara di dalam menjalankan fungsinya, serta juga merupakan alat uji bagi hakim administrasi untuk menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/beschikking), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
- c. Sebagian besar AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, abstrak, dan bisa ditemukan dalam praktik kehidupan di masyarakat;
- d. Sebagai asas lain sudah melekat dan menjadi kaidah hukum tertulis dan terbagi dalam berbagai peraturan hukum positif. Walaupun mungkin sebagian dari asas tersebut beralih menjadi kaidah hukum tertulis akan tetapi sifatnya senantiasa sebagai asas hukum.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Manan, B. *Menyongsong fajar otonomi daerah*. Yogyakarta: pusat studi hukum fakultas hukum UII Yogyakarta. Hlm. 147

<sup>40</sup> Dikutip. HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Depok PT. Raja Grafindo Persada 2014, hlm. 234-235

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut AAUPB) mempunyai fungsi dan arti penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bagi hukum administrasi negara, AAUPB sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan implementasi pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang dinilai masih kurang jelas. Disamping itu bagi rakyat yang ingin mencari keadilan, AAUPB bisa digunakan sebagai dasar atau acuan dalam mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara yang dianggap merugikan dan bagi hakim sekaligus dijadikan sebagai alat untuk menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau pejabat tata usaha negara.<sup>41</sup>

## **2. Macam-macam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**

AAUPB sebagai nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat (*living law*) oleh karenanya terjadi keragaman dalam mendefinisikan macam dan pengelompokkan AAUPB oleh para ahli hukum.

A. M. Donner dan Wiarda sebagai perintis dibidang ini hanya merinci AAUPB kedalam lima (5) macam asas, yakni:

- a. Asas Kejujuran
- b. Asas Kecermatan
- c. Asas Kemurnian Dalam Tujuan
- d. Asas Keseimbangan

---

<sup>41</sup> Marbun, SF. 2001. *Dimensi-dimensi pemikiran hukum administrasi negara*, Yogyakarta: UII press. hlm. 201

e. Asas Kepastian Hukum.<sup>42</sup>

Crinice Le Roy (Solly Lubis, 1992: 136) mengutarakan 11 asas umum pemerintahan yang baik dalam lingkungan hukum administrasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan di Belanda. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini terdiri dari:

- a. Asas kepastian hukum (principle of legal security);
- b. Asas keseimbangan (principle of proportionality);
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (principle of equality);
- d. Asas kecermatan (principle of carefulness);
- e. Asas motivasi dalam setiap keputusan (principle of motivation);
- f. Asas larangan mencampuradukkan kewenangan (principle of nonmisuse of competence);
- g. Asas permainan yang layak (principle of fair play);
- h. Asas keadilan atau kewajaran (principle of reasonable prohibition of arbitrariness);
- i. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (principle of meeting raised expectation);
- j. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal (principle of undoing the consequence of unnull decision);

---

<sup>42</sup> Dikutip. Sirajuddin, dkk. 2012. *Hukum pelayanan publik berbasis partisipasi dan keterbukaan informasi*. Malang: setara press. hlm. 36

- k. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (principle of protecting the personal way of life).<sup>43</sup>

AAUPB terdapat pada beberapa peraturan perundang-undangan yakni antara lain sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang KKN.
- b. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
- c. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- e. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- f. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN
- g. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

Pasal 10 ayat (1) undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terdapat delapan asas (8) yang terkait di dalam AAUPB yakni:

- a. Asas kepastian hukum

---

<sup>43</sup> P. Sibuea Hotma, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Erlangga 2010, hlm. 158

Asas dalam negara hukum yang menitikberatkan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, keajegan, dan keadilan pada setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

b. Asas kemanfaatan

Manfaat yang harus dilihat dengan seimbang antara lain sebagai berikut:

- 1) Kepentingan pribadi yang satu dengan kepentingan pribadi yang lain;
- 2) kepentingan individu serta masyarakat;
- 3) kepentingan masyarakat dan masyarakat luar/asing;
- 4) kepentingan masyarakat yang satu dengan dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
- 5) kepentingan pemerintah dan warga masyarakat;
- 6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
- 7) kepentingan manusia dan ekosistemnya;
- 8) kepentingan antara pria dan wanita.

c. Asas ketidakberpihakan

Asas yang mengharuskan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menentukan keputusan dan/tindakan dengan meninjau kepentingan para pihak secara menyeluruh dan tidak berat sebelah.

d. Asas kecermatan

Asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

e. Asas tidak menyalahgunakan wewenang

Asas ini mengutamakan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya demi kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain yang dimana sangat tidak sinkron dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan wewenang.

f. Asas keterbukaan

Asas yang melayani masyarakat untuk memperoleh akses dan juga mendapatkan informasi secara benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan juga memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

g. Asas kepentingan umum

Asas yang mengedepankan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara aspirasi, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

h. Asas pelayanan yang baik

Asas yang memberikan pelayanan secara tepat waktu, prosedur serta biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik telah diakomodir di dalam pasal 3 undang-undang nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Prinsip-prinsip tersebut antara lain:

- a. Asas kepastian hukum, adalah asas yang menekankan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara; Asas ini menghendaki terdapatnya kepastian hukum dengan maksud dihormatinya hak yang sudah didapatkan seseorang berdasarkan suatu keputusan badan/pejabat tata usaha negara dan keputusan tersebut tidak akan ditarik kembali oleh badan/pejabat tata usaha negara, meskipun keputusan tersebut terdapat kekurangan. Jika badan/pejabat tata usaha negara mencabut atau membatalkan suatu surat keputusan yang telah dikeluarkannya maka tindakan seperti ini dapat



merugikan penerima surat keputusan serta menyebabkan kurangnya rasa kepercayaan masyarakat pada setiap tindakan yang dibuat oleh badan/pejabat tata usaha negara. Karena tidak adanya kepastian hukum memicu masyarakat meragukan tindakan yang dibuat oleh badan/pejabat tata usaha negara. Masyarakat pastinya selalu dibayangi keraguan tentang suatu hak yang sudah di dapatkannya, dikarenakan hak tersebut kapan saja bisa dicabut atau dibatalkan kembali oleh badan/pejabat tata usaha negara yang telah mengeluarkan keputusannya maupun oleh atasannya.<sup>44</sup>

- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi dasar keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam penyelenggaraan negara;
- c. Asas kepentingan umum, adalah asas yang mengedepankan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif. Asas penyelenggaraan kepentingan umum mengutamakan agar pemerintah dalam melakukan tugas-tugasnya selalu mengedepankan kepentingan umum sebagai kepentingan bagi setiap orang.
- d. Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat yaitu mendapatkan informasi yang benar,

---

<sup>44</sup> Marbun. *Peradilan Administrasi Negara*, Yogyakarta FH UII PRESS 2011, hlm. 399-400.

- jujur dan tidak diskriminatif terkait dengan penyelenggaraan negara dengan memperhatikan perlindungan terhadap hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- e. Asas proporsionalitas, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
- f. Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keadilan yang bertumpu pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Profesionalisme adalah asas yang mendahulukan keahlian yang berdasarkan pada suatu kode etik dan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Profesionalisme bersumber dari kata professional sedangkan professional tersebut bersumber dari kata profesi. Profesi itu ialah suatu keahlian, kemampuan atau bakat yang dimiliki oleh seseorang dalam suatu bidang tertentu. Sedangkan profesional adalah suatu pengertian yang arahnya kepada profesi seseorang terhadap bidang pekerjaan yang dijalankannya. Sementara itu profesionalisme ialah sebuah istilah yang diberikan kepada seseorang yang dalam melakukan tugasnya dan dijalankan dengan baik serta penuh tanggungjawab dalam sebuah organisasi atau

pekerjaan yang sudah dikerjakannya, dan selalu menambah kualitas dalam pada bidang pekerjaan atau organisasi.

- g. Asas akuntabilitas, adalah asas yang menggariskan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat yang dimana rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas akuntabilitas atau lebih dikenal dengan asas tanggung jawab adalah salah satu dari sekian banyak hal tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Asas akuntabilitas ini adalah hal yang harus dipenuhi karena kita telah memutuskan suatu hal maka dari itu keputusan tersebut haruslah bisa mempertanggungjawabkan semua kemungkinan-kemungkinan yang nantinya akan terjadi.

Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang dimaksud dengan “asas-asas umum pemerintahan yang baik” adalah meliputi asas :

- a. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan Peraturan Perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara Asas tertib penyelenggaraan negara

adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.

- b. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- c. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
- d. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- e. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penjelasan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014  
Tentang Pemerintahan Daerah terkait AAUPB sebagai berikut :

- a. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundangundangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara
- b. Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara
- c. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif
- d. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara
- e. Yang dimaksud dengan “asas proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Yang dimaksud dengan “asas profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundangundangan.

- g. Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- h. Yang dimaksud dengan “asas efisiensi” adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggara-raan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- i. Yang dimaksud dengan “asas efektivitas” adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- j. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggara-raan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

Tentang ASN terkait AAUPB sebagai berikut :

- a. asas kepastian hukum adalah dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.

- b. asas profesionalitas adalah mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. asas proporsionalitas adalah mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban.
- d. asas keterpaduan adalah pengelolaan Pegawai ASN didasarkan pada satu sistem pengelolaan yang terpadu secara nasional.
- e. asas delegasi adalah bahwa sebagian kewenangan pengelolaan Pegawai ASN dapat didelegasikan pelaksanaannya kepada kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, dan pemerintah daerah.
- f. asas netralitas adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
- g. asas akuntabilitas adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pegawai ASN harus dapat dipertanggungjawabkan
- h. asas efektif dan efisien adalah bahwa dalam menyelenggarakan Manajemen ASN sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.

- i. asas keterbukaan adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN bersifat terbuka untuk publik.
- j. asas nondiskriminatif adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN, KASN tidak membedakan perlakuan berdasarkan jender, suku, agama, ras, dan golongan.
- k. asas persatuan dan kesatuan adalah bahwa Pegawai ASN sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- l. asas keadilan dan kesetaraan adalah bahwa pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN.
- m. asas kesejahteraan adalah bahwa penyelenggaraan ASN diarahkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup Pegawai ASN.

#### UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

AUPB disebutkan dalam Pasal 3 dan terdiri dari 8 (delapan) asas. Pasal 3 Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan: a. kepatutan; b. keadilan; c. non-diskriminasi; d. tidak memihak; e. akuntabilitas; f. keseimbangan; g. keterbukaan; dan h. kerahasiaan.

#### UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

AUPB diakui sebagai asas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ruang lingkup AUPB secara eksplisit meliputi 12



(dua belas) asas. Pasal 4, Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan: a. kepentingan umum; b. kepastian hukum; c. kesamaan hak; d. keseimbangan hak dan kewajiban; e. keprofesionalan; f. partisipatif; g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; h. keterbukaan; i. akuntabilitas; j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; k. ketepatan waktu; dan l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

## **D. Jabatan**

### **1. Pengertian Jabatan**

secara etimologi, kata jabatan berasal dari kata dasar “jabat” yang ditambahkan imbuhan –an, yang berdasarkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dijabarkan sebagai “pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkaitan dengan pangkat dan kedudukan”.<sup>45</sup>

Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan tertentu dan bertindak atas nama jabatan yang dinamakan pemangku jabatan.<sup>46</sup> Apakah pemangku jabatan mempunyai kewenangan mewakilkan jabatan kepada orang lain? Logemann berkata bahwa “dalam situasi ini harus diletakkan figura-substitu (pengganti) yang diangkat untuk mewakili jabatan itu

---

<sup>45</sup> Poerwasunata, W.J.S, Kamus Bahasa Indonesia edisi ketiga, (Jakarta: Balai Pustaka, 2003)

<sup>46</sup> *Ibid*, Hlm. 134

dengan seutuhnya dibawah pimpinan pemangku jabatan".<sup>47</sup> Inilah yang dikatakan oleh Logemann disebut dengan pemangku jamak. Karena adanya pertalian antar jabat-jabatan seperti itu yang tampak sebagai suatu kelompok dalam satu kesatuan.

Secara teoritis, tata cara pengisian jabatan yang baik telah dijabarkan oleh Logemann, bagian yang terbesar yang berasal dari Hukum Negara (*staatsrecht*) ialah peraturan-peraturan hukum yang menggariskan secara mengikat bagaimana akan terbentuknya organisasi negara itu. Peraturan-peraturan hukum itu mengurus: <sup>48</sup>

- a. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya.
- b. Pemilihan para pejabat.
- c. Kewajiban-kewajiban serta tugas-tugas yang berhubungan pada jabatan.
- d. Wibawa, wewenang-wewenang hukum, yang berhubungan dengan jabatan.
- e. Lingkungan daerah dan lingkaran personil, atas nama tugas dan jabatan yang meliputinya.
- f. Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu dengan jabatan lainnya.
- g. Peralihan jabatan.
- h. Hubungan antara jabatan dan pejabat.

---

<sup>47</sup> *Ibid*, Hlm. 135

<sup>48</sup> *Ibid*, Hlm. 144

Logemann memperlihatkan bahwa pentingnya perhubungan antara negara yakni sebagai organisasi dengan pengisian jabatan, oleh sebab itu teorinya dikenal dengan nama Teori Jabatan.<sup>49</sup> Disisi lain pengertian jabatan dirumuskan dalam arti jabatan negeri, yang diartikan sebagai jabatan di bidang eksekutif yang ditetapkan sesuai

berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk didalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan.<sup>50</sup>

Logemann meletakkan “jabatan” dari segi negara sebagai organisasi otoritas yang memiliki fungsi yang saling berkenaan pada suatu totalitas bidang kerja tertentu, oleh karenanya negara dikatakan sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara sebagai organisasi jabatan yang menciptakan otoritas dan wewenang, dan jabatan ialah bagian dari fungsi atau aktivitas pemerintahan yang sifatnya tetap. Jabatan tampil sebagai pribadi (person) atau subjek hukum yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum dan untuk melakukan tindakan tersebut dilakukan oleh “pejabat” atau “pemangku jabatan”. Pada hal ini harus adanya pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku “pejabat” dan selaku manusia sebagai Prive. Untuk

---

<sup>49</sup> Pudja Pranama KA, 2009, *Ilmu Negara*, hlm. 285

<sup>50</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

memahami pengertian yang lebih luas tentang jabatan dalam kamus jabatan nasional mesti dikemukakan istilah-istilah yang ikut memberikan pemahaman-pemahaman, yakni : <sup>51</sup>

- a. Unsur atau elemen, merupakan komponen yang terkecil dari suatu pekerja seperti memutar, menarik, menggosok, dan mengangkat.
- b. Tugas atau task adalah sekumpulan unsur yang merupakan upaya pokok yang dilakukan karyawan dalam mengolah bahan kerja menjadi hasil kerja dengan menggunakan alat kerja dan pada situasi jabatan tertentu.
- c. Pekerjaan atau job, adalah sekumpulan kedudukan yang mempunyai kesamaan dalam tugas-tugas pokoknya dan berada dalam suatu unit organisasi. Jabatan atau occupation ialah sekumpulan pekerjaan isinya terkait tugas-tugas pokok yang memiliki persamaan dan yang telah sesuai dengan kesatuan organisasi.

Kemudian dikutip dari Utrecht dalam bukunya yang berjudul Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia mengatakan bahwa<sup>52</sup> Jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang

---

<sup>51</sup> Budi. 2013. Pengertian Jabatan. Diakses Melalui <http://seoulmate.dagdigdug.com/pengertian-jabatan/pada> tanggal 5 November 2019 Pukul 17.25 Wita

<sup>52</sup> Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, cetakan ke empat, Jakarta, 1957

disediakan dan dikerjakan untuk kepentingan negara (kepentingan umum).

Jabatan ialah kedudukan yang memperlihatkan tugas, tanggung jawab, wewenang, serta hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam susunan pada satuan organisasi. Pengertian Jabatan bisa dilihat dari sudut struktural yang memperlihatkan secara tegas kedudukan dalam rangkaian jabatan yang ada dalam organisasi contohnya Direktur, Sekretaris, dan dapat dilihat dari sudut fungsi yang memperlihatkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam suatu organisasi contohnya juru ketik, peneliti, dan juru kesehatan.<sup>53</sup>

Pengadaan jabatan adalah sekumpulan pekerjaan yang memuat tugas yang sama atau berkaitan satu sama lain dan yang pelaksanaannya meminta kecakapan, pengetahuan, keterampilan dan kemampuan yang sama walaupun terbagi di berbagai tempat.<sup>54</sup>

## **2. Pengisian Jabatan**

Pada dasarnya setiap pegawai mempunyai jabatan karena seorang pegawai direkrut sesuai kebutuhan yang diperlukan untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam suatu organisasi. Prinsip

---

<sup>53</sup> Definisi Pekerjaan Profesi Jabatan dan karir. Diakses Melalui <http://ilmukritis.wordpress.com/2012/02/28/definisi-pekerjaan-profesi-jabatan-dan-karir/> Pada Tanggal 5 November 2019 Pukul 17.40 Wita

<sup>54</sup> Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

penempatan menurut A. W. Widjaja ialah *the right man on the right place* (penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat), agar bisa menjalankan prinsip ini dengan baik, terdapat 2 hal yang harus diperhatikan terlebih dahulu, yakni:

- a. Adanya analisis tugas jabatan (*job analysis*) yang baik, suatu analisis yang menjelaskan terkait ruang lingkup dan sifat-sifat tugas yang dilakukan oleh suatu unit organisasi dan terdapat syarat-syarat yang mesti dipunyai oleh pejabat yang nantinya akan menduduki jabatan di dalam unit organisasi tersebut.
- b. Adanya Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (kecakapan pegawai) dari tiap-tiap pegawai yang senantiasa terpelihara dengan baik dan terus-menerus. Dengan hadirnya penilaian pelaksanaan pekerjaan ini maka dapat diketahui tentang sifat, kecakapan, disiplin, prestasi kerja, dan lainnya dari masing-masing individu seorang pegawai.<sup>55</sup>

Pemilihan dalam maksud seleksi berlangsung untuk pejabat dimanapun dalam proses menemukan seseorang ataupun sekelompok orang yang dikehendaki yang nantinya diproses hingga yang bersangkutan diberikan tugas yang tetap atau diangkat pada suatu jabatan tertentu. Proses pemilihan ini dilakukan dengan beragam cara yang pada akhirnya hasil akhir dari pemilihan itu pun beragam kualitasnya. Adanya pemilihan yang

---

<sup>55</sup> Sri Hartini, dkk. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. (Jakarta, 2010), 97.

sangat pendek dan bahkan sifatnya dengan serta merta tanpa melakukan banyak pertimbangan-pertimbangan. Pertimbangannya mungkin dikarenakan orang tersebut sudah dikenal dengan baik sejak lama atau mungkin karena adanya hubungan kekeluargaan sehingga dengan sangat terpaksa tutup mata walaupun tahu pastinya akan terdapat kekurangan-kekurangan pada yang dipilih tersebut. Seperti kata pepata tiba di mata dikedipkan tiba di perut dikempiskan, pepatah yang kurang atau tidak mengindahkan objektivitas.

Adanya proses pemilihan yang panjang dan bisa dikatakan sangat berbelit-belit lantas apakah proses yang seperti ini sudah menjamin bahwa kebenaran, keadilan, dan objektivitas yang diperoleh hasilnya bermutu tinggi? cara seperti ini pun belum tentu bisa menghasilkan seperti yang disyaratkan tersebut. Seringkali panjang dan berbelit-belitnya proses itu justru bahkan menutupi kekurangan-kekurangan dari proses, maupun yang diproses, sehingga tidak banyak orang yang menyadari dan mengetahui kekurangan proses tersebut.

Akan tetapi tentunya terdapat cara dan proses pemilihan yang lebih baik. Sebelum seseorang diangkat untuk menduduki suatu jabatan tertentu, diterapkanlah proses pemilihan terbuka dengan ukuran atau standar pemilihan yang diketahui semua orang terkait kebenaran, keadilan, dan objektivitasnya. Pemilihan yang

terbuka memungkinkan terbuka lebar pula kesempatan yang seluas-luasnya untuk memiliki jumlah calon yang banyak untuk bisa dipilih. Persaingan dengan secara adil dan terbuka itu bisa memberikan umpan balik yang lebih baik. Penerapan ukuran dan standar yang sudah teruji kebenaran dan objektivitasnya pastinya akan diterima semua pihak dikarenakan penerapannya yang sama terhadap semua orang yang ikut serta di dalam persaingan sehat itu. Pengertiannya bahwa tidak sedikitpun hal-hal yang disembunyikan yang mengakibatkan kesangsian dan kecurigaan terhadap kebenaran dari hasil pemilihan tersebut.<sup>56</sup>

Pemilihan akan lebih berbobot lagi hasilnya jika yang memilih itu tidaklah hanya satu orang. Sebab orang akan berpendapat bahwa pemilihan tersebut telah berlaku adil dan seobjektif mungkin, disamping itu sukar sekali dihilangkan sifat subjektivitasnya sebagai manusia biasa. Yang Maha adil tentu hanya Tuhan, dan manusia bukanlah Tuhan. Adapun proses pengangkatan yang lebih baik tidak melalui proses pemilihan secara terbuka yaitu menjadi wewenang atau hak penuh yang berasal dari pejabat tertentu untuk memilih pejabat dalam suatu jabatan yang diinginkannya.

Ciri khas yang erat pada lembaga pegawai negeri ialah hubungan dinas publik. Menurut Logemann, pada saat seseorang mengikat dirinya agar tunduk pada perintah dari pemerintah demi

---

<sup>56</sup> *Ibid*, Hlm. 222



mengerjakan sesuatu atau beberapa macam jabatan tersebut dihargai dengan cara memberikan gaji dan termasuk beberapa keuntungan yang lain. Artinya, maksud dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi setiap pegawai yang berkepentingan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam-macam jabatan tertentu yang konsekuensinya adalah bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya pada satu jabatan yang telah diatur oleh pemerintah, meskipun pemerintah juga berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus terdapat penyesuaian kehendak dari yang berkepentingan.<sup>57</sup>

### **3. Ruang Lingkup dan Tanggungjawab Jabatan**

Pada mulanya, ruang lingkup dan tanggung jawab jabatan dalam pemerintahan berhubungan dengan hak dan kewajiban pada setiap orang yang merupakan pengejawantahan dari hak politik sebagai kepingan dari hak asasi manusia yang mesti diakui dan dijaga oleh negara. Demikian juga halnya Indonesia yang menata hak tersebut dengan fundamental di dalam pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dengan jelas mengamanatkan bahwa setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan.

---

<sup>57</sup> Sri Hartini, dkk. Op.cit. Hal. 7

Hal ini mengisyaratkan bahwa negara seyogianya memberikan peluang yang sama kepada setiap warga negara agar bisa mengisi jabatan yang terdapat dalam pemerintahan, termasuk dalam jabatan struktural, yang diwujudkan melalui mekanisme pengisian jabatan yang bisa menampung peluang tersebut dengan terbuka.

Undang-Undang No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyatakan bahwa pengangkatan PNS dalam jabatan struktural harus berdasarkan prinsip profesionalisme.<sup>58</sup> Pengangkatan dalam jabatan didasarkan pada prestasi kerja, disiplin kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman, bisa dipercaya, dan juga syarat-syarat objektif yang lainnya.<sup>59</sup> Agar lebih menjamin objektivitas dalam meninjau dan menetapkan kenaikan pangkat dan pengangkatan di dalam jabatan maka dibuatlah daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan dan daftar urut kepangkatan.<sup>60</sup>

Dalam birokrasi pemerintah juga dikenal dengan jabatan karier yaitu jabatan di dalam lingkungan birokrasi yang hanya bisa diduduki oleh PNS(Pegawai Negeri Sipil). Jabatan karier bisa

---

<sup>58</sup> Pasal 17 ayat 2 Undang-Undang No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

<sup>59</sup> *Ibid*, Pasal 19 Ayat 2

<sup>60</sup> *Ibid.*, Pasal 20 ayat 2

dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu jabatan fungsional dan jabatan struktural.

Jabatan fungsional ialah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil di dalam suatu satuan organisasi yang dalam melaksanakan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau keterampilan tertentu dan sifatnya mandiri. Dalam rangka menggapai tujuan nasional, dibutuhkan adanya Pegawai Negeri Sipil yang memiliki mutu profesionalisme yang sangat memadai, berdayaguna dan berhasilguna didalam melakukan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pegawai Negeri Sipil harus dibimbing secara baik dengan dasar sistem karier dan sistem prestasi kerja.<sup>61</sup>

Jabatan fungsional pada hakekatnya ialah jabatan teknis yang tidak tertera dalam struktur organisasi, akan tetapi diperlukan dalam tugas-tugas mendasar di dalam organisasi Pemerintah. Jabatan fungsional Pegawai Negeri Sipil terbagi atas jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Jabatan fungsional keahlian ialah jabatan yang memperlihatkan tugas yang dilandasi oleh pengetahuan, metodologi, serta teknis analisis yang didasarkan menurut disiplin ilmu yang bersangkutan dan/atau berdasarkan sertifikasi yang selaras dengan spesialisasi serta

---

<sup>61</sup> Sri Hartini, dkk. Op.Cit. Hlm. 99

ditetapkan dengan akreditasi khusus. Sedangkan jabatan fungsional keterampilan ialah jabatan yang memperlihatkan tugas yang menggunakan prosedur dan teknik kerja tertentu dengan dilandasi kewenangan pengerjaan menurut sertifikasi yang telah ditentukan. Jabatan fungsional dan angka kredit jabatan fungsional ditetapkan oleh menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara dengan mempertimbangkan saran oleh pimpinan instansi pemerintahan yang bersangkutan, yang kemudian berperan menjadi Pembina jabatan fungsional.

Jabatan Struktural adalah jabatan yang dengan tegas terdapat dalam struktur organisasi. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat jabatan terendah (eselon IV/b) sampai yang tertinggi (eselon I/a). Contoh jabatan struktural di PNS pusat yakni Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, Kepala Biro, dan Staff Ahli sedangkan contoh jabatan struktural di PNS Daerah yakni Sekertaris daerah, kepala dinas/badan/kantor, kepala bagian, kepala bidang, kepala seksi, camat, sekertaris camat, lurah, dan sekertaris lurah. Berdasarkan pasal 8 Undang-Undang No 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural menuturkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural tidak bisa merangkap jabatan struktural lain maupun jabatan fungsional.

## **E. Tinjauan Umum Tentang Jabatan Publik**

### **1. Pejabat Negara**

#### **a. Pengertian Pejabat Negara**

Didalam UU No. 8 Tahun 1974 dikenal juga sebutan pejabat negara dan di dalam UU No. 31 Tahun 1999 dan diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dikenal istilah “penyelenggara negara”. Istilah “pejabat negara” dalam pasal 11 yang menuturkan bahwa pejabat negara tidak termasuk sebagai pegawai negeri karena pegawai negeri yang diangkat sebagai pejabat negara dibebaskan dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara tanpa kehilangan statusnya sebagai pegawai negeri. Dengan ketentuan Pasal 11 tersebut artinya tidak semua pejabat negara itu berasal dari pegawai negeri melainkan dapat jg berasal dari bukan sebagai pegawai negeri. Akan tetapi, pejabat negara yang berasal dari pegawai negeri mesti dibebaskan dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara tersebut.<sup>62</sup>

Dari penjelasan terkait pejabat negara diatas, maka muncul pertanyaan mengenai karakteristik apakah yang membedakan antara pejabat negara dengan pegawai

---

<sup>62</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press: Yogyakarta, 2012, hlm. 264

negeri. Menurut Logemann, ukuran yang menentukan bahwa seorang itu pegawai ialah ukuran yang bersifat material yaitu hubungan antara negara dengan pegawai negeri tersebut bahwa pegawai negeri adalah setiap pejabat yang memiliki hubungan dinas dengan negara. Maksudnya, pegawai negeri tidak lain ialah orang-orang yang memiliki hubungan dinas dengan negara karena ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Jika dilihat pengertian Logemann diatas, maka pejabat negara dapat dikategorikan sebagai pegawai negeri dikarenakan pejabat negara juga memiliki hubungan dinas dengan negara, tetapi perlu diketahui bahwa prosedur pengangkatan pejabat negara itu melalui pemilihan (bukan pengangkatan layaknya seperti pegawai negeri) oleh karena itu hubungan dinas antara pejabat negara dengan negara itu adalah hubungan dinas khusus. Dengan ini bisa disimpulkan bahwa perbedaan pejabat negara dengan pegawai negeri adalah:<sup>63</sup>

- 1) Pengangkatan para pejabat negara semata-mata merupakan kekuasaan pihak negara yang sesungguhnya, negara itu formalitas tinggal bagaimana negara mengesahkan hasil pemilihan sedangkan

---

<sup>63</sup> *Ibid* Hlm. 265

pengangkatan pegawai negeri dilakukan dengan penunjukan (*aanatelling*) oleh pemerintah itu sendiri;

- 2) Pejabat negara itu memiliki masa jabatan yang dibatasi dengan perodesasi tertentu, sedangkan pegawai negeri bisa bekerja secara terus hingga mencapai usia pensiun. Dengan begitu, hubungan dinas antara pejabat negara dengan negara seakan-akan persis dengan hubungan kontrak; dan
- 3) Pejabat negara belum tentu merupakan aparat pemerintah, sedangkan pegawai negeri merupakan aparat pemerintah yang kedudukannya dikaitkan dengan pangkat yang berjenjang.

Pada kenyataannya di Indonesia, teori ini tidak seluruhnya benar. Karena pada kenyataannya terdapat beberapa golongan pejabat negara menurut peraturan perundang-undangan yang diangkat dengan cara yang berbeda dengan cara pada teori yang dijelaskan di atas antara lain sebagai berikut.<sup>64</sup>

- 1) Terdapat golongan pejabat negara yang diangkat tidak berkaitan dengan hasil pemilihan melainkan diangkat berdasarkan hak prerogratif Presiden (seperti Menteri);

---

<sup>64</sup> *Ibid*, Hlm. 266

- 2) Terdapat golongan pejabat negara yang diangkat untuk seterusnya hingga meninggal, dan tidak dibatasi oleh periode tertentu;
- 3) Terdapat golongan pejabat negara yang diangkat oleh Kepala Negara atas usul dari Dewan Perwakilan Rakyat, (seperti para Hakim Agung);
- 4) Terdapat golongan pejabat negara yang dipilih dengan melihat hasil pemilihan namun harus dimintakan pengangkatan oleh pemerintah pusat (seperti Gubernur).

#### **b. Macam-macam Pejabat Negara**

Pengertian tentang siapa sajakah pejabat negara itu disebutkan pada peraturan perundangan yang pernah berlaku yakni pada Surat Edaran BAKN No. 03/ SE/ 1976. Dimuat didalamnya berdasarkan surat Edaran BAKN No. 03/ SE/ 1976 bahwa yang termasuk pejabat negara itu adalah sebagai berikut.<sup>65</sup>

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- 3) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- 4) Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Mahkamah Agung;

---

<sup>65</sup> Lihat Surat Edaran BAKN No. 03/SE/1976



- 5) Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- 6) Menteri;
- 7) Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- 8) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I;
- 9) Wakil Kepala Daerah Tingkat I;
- 10) Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II;
- 11) Wakil Kepala Daerah Tingkat II;
- 12) Pejabat lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Selain itu juga dapat ditemui di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 11 ayat (1) Pejabat Negara terdiri atas sebagai berikut:<sup>66</sup>

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan;
- 4) Ketua, Wakil Ketua, dan Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan;

---

<sup>66</sup> Lihat pasal 11 (ayat 1) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

- 5) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- 6) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- 7) Menteri dan jabatan yang setingkat Menteri;
- 8) Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- 9) Gubernur dan Wakil Gubernur;
- 10) Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota; dan
- 11) Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Disamping itu dapat dilihat di dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 11 ayat (2) menuturkan bahwa:<sup>67</sup>

*“Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri.”*

Selain istilah Pejabat Negara, dikenal juga dengan istilah Penyelenggara Negara yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 terkait Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan

---

<sup>67</sup> Lihat Pasal 11 (ayat 2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Nepotisme. Penyelenggara Negara yang diartikan dalam UU No. 28 Tahun 1999 adalah “Pejabat Negara yang melaksanakan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas utamanya berkaitan erat dengan penyelenggaraan negara sesuai pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”<sup>68</sup>Yang tergolong dalam lingkup Penyelenggara Negara yakni:<sup>69</sup>

- 1) Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
- 2) Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
- 3) Menteri;
- 4) Gubernur;
- 5) Hakim;
- 6) Pejabat negara yang lainnya sesuai pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 7) Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam hubungannya terkait dengan penyelenggaraan negara sesuai pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>68</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

<sup>69</sup> Lihat Pasal 2 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

## 2. Pejabat Publik dan Jabatan Publik

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) kata jabatan dimaksudkan sebagai pekerjaan ataupun tugas di pemerintahan atau organisasi, sedangkan istilah pejabat bisa di definisikan sebagai bagian dari pekerjaan pemerintah atau pegawai pemerintah. Menurut Poerwadarminta dalam buku Kamus Besar Bahasa Indonesia kata publik dimaksud dengan orang banyak atau umum. Adapun menurut Wilcox, mendefinisikan publik (*public*) ialah penduduk atau warga negara pada suatu negara yang mempunyai hubungan terkait dengan tanggung jawab dan kepentingan-kepentingan. Sedangkan Dale mendefinisikan pejabat publik ialah aparat yang memiliki fungsi memberikan pelayanan terhadap publik yang disebut sebagai *Civil* atau *Public Servant*.

Berdasarkan penafsiran-penafsiran tersebut, maka bisa ditarik suatu kesimpulan terkait pejabat publik ialah semua pejabat negara atau pemerintahan ataupun birokrat yang berkaitan dengan pelayanan publik. Terdapat juga menurut Saefullah mengartikan dalam arti khusus tentang pejabat publik yaitu aparat pemerintah baik itu pada pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, maupun pemerintahan desa. Pada saat sekarang ini istilah pejabat publik diartikan sebagai aparatur pemerintahan yang berada di lingkungan eksekutif atau yang lebih khusus yakni di birokrasi. Bersumber dari pengertian di atas bahwa bisa disimpulkan yang dimaksud sebagai

jabatan publik ialah jabatan yang ada pada pemerintahan atau pada birokrasi pemerintah yang dimana terdapat seorang pejabat publik atau aparatur yang memegang jabatan tertentu pada pemerintahan atau birokrasi pemerintah.<sup>70</sup>

Istilah pejabat publik telah dijelaskan di dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Penjelasan tersebut dilihat pada pasal 1 angka 8 UU KIP disebutkan bahwa pejabat publik ialah orang yang ditunjuk dan serta diberikan tugas agar dapat menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik.<sup>71</sup> Untuk bisa mengetahui ruang lingkup dari pejabat publik bahwa perlu diketahui terlebih dahulu pengertian dari badan publik itu sendiri. Dilihat dari Pasal 1 angka 3 Nomor 14 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan

---

<sup>70</sup> Lita Mewekang dkk., "Peranan Kepemimpinan Perempuan Dalam Jabatan Publik (Studi Pada Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Minahasa Selatan)", terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/73950-ID-peranan-kepemimpinan-perempuan-dalam-jab.pdf>, diakses pada tanggal 6 November 2019 Pukul 11.28 Wita

<sup>71</sup> Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP)

dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/ atau luar negeri.<sup>72</sup>

Berdasarkan dari penjelasan dari isi undang-undang tersebut kesimpulannya bahwa pejabat publik ialah seorang yang memegang jabatan tertentu baik di lembaga pemerintah maupun non pemerintah yang tugas dan fungsinya berkaitan erat tentang penyelenggaraan negara yang dimana sumber dananya berasal dari APBN dan APBD. Oleh karena itu dari pemahaman ini diketahui bahwa pejabat publik tidak hanya berada dalam ruang lingkup badan pemerintahan saja tetapi juga berada dalam badan-badan lain yang tugas fungsinya berkaitan erat dengan penyelenggaraan negara.<sup>73</sup>

## **F. Sanksi Hukum Administrasi**

### **1. Pengertian Sanksi**

Filosof Yunani yakni Aristoteles mengungkapkan bahwa manusia ialah *zoon politicon*, maksudnya adalah manusia adalah makhluk yang hidup bermasyarakat. Sejak lahir sampai meninggal, manusia hidup ditengah-tengah masyarakat dan menjalankan hubungan dengan manusia yang lain. Hubungan antara seorang dengan orang lain bisa bersifat langsung ataupun tidak langsung.

---

<sup>72</sup> Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP)

<sup>73</sup> Choky Risda Ramadhan Dkk, *Panduan Investigasi Pejabat Publik Untuk Masyarakat, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia*, FH UI: Depok, 2013

Hubungan itu mengakibatkan kehidupan bermasyarakat antara manusia saling membutuhkan satu sama lain. Keperluan manusia bisa sama dan bahkan juga bisa bertentangan/berlawanan.<sup>74</sup>

Perbedaan kebutuhan ini dapat memunculkan konflik dan kegaduhan di dalam masyarakat, untuk mengendalikannya diadakan ketentuan yang mengatur yakni tata tertib yang bisa mengatur kepentingan yang bertentangan tersebut sehingga muncullah kedamaian (*Rust en Orde*). Ketentuan-ketentuan ini adalah petunjuk hidup yang merupakan hukum yang berkembang bersama-sama di dalam masyarakat atau dengan kata lain perkataan hukum artinya tertib sosial.<sup>75</sup>

Berdiskusi tentang hukum maka terlebih dahulu mengulas terkait artinya dahulu. Secara etimologis, hukum berasal dari bahasa Arab yaitu “Alkas”, bahasa Jerman yaitu “Recht”, bahasa Yunani yaitu “Ius”, bahasa Prancis disebut “Droit”. Keseluruhan dari semuanya ini kurang lebih mempunyai arti yang sama yakni hukum merupakan paksaan, mengatur dan memerintah.<sup>76</sup>

Menurut Utrecht, sebagai halnya dikutip oleh Soerjono dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Ilmu Hukum*, mengungkapkan bahwa ilmu hukum merupakan kumpulan petunjuk hidup (perintah-

---

<sup>74</sup> R. Soerjono, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan ke-8, Sinar Grafika, Jakarta, Hal 40

<sup>75</sup> *Ibid*, Hlm. 41

<sup>76</sup> Soerjono Soekanto, 1985, *Teori Yang Murni Tentang Hukum*, PT. Alumni, Bandung, (selanjutnya disingkat Soerjono Soekanto II) Hal. 40

perintah) dan larangan-larangan yang menata tata tertib dalam kehidupan masyarakat dan semestinya ditaati pula oleh masyarakat. Maka dari itu, pelanggaran petunjuk hidup tersebut bisa menyebabkan adanya reaksi dari pemerintah terhadap masyarakat tersebut.

Menurut P. Borst hukum adalah keseluruhan peraturan akan perbuatan manusia pada masyarakat yang dimana implementasinya bisa dipaksakan dengan maksud agar memunculkan tata kedamaian atau keadilan. implementasi peraturan hukum dapat dipaksakan pengertiannya bahwa hukum memiliki sanksi, berupa ancaman dengan hukuman pada si pelanggar atau bisa juga berupa gantirugi bagi yang menderita(dirugikan).<sup>77</sup>

Dari definisi-definisi diatas dapat ditarik suatu kesimpulan yaitu bahwa hukum berkenaan dengan sanksi. Hal ini bisa dimengerti karena pada hakekatnya hukum itu memiliki sifat yang mengatur dan memaksa. Didalam sifat hukum yang mengatur dapat ditemukan adanya larangan-larangan apabila larangan-larangan tersebut dilanggar maka bisa menimbulkan adanya suatu sanksi terhadap si pelanggar. Dikatakan bahwa sanksi hukum bersifat memaksa, artinya bahwa tertib itu akan bereaksi pada peristiwa tertentu karena dianggap merugikan masyarakat sebagai

---

<sup>77</sup> R. Soeroso, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan ke-8, Sinar Grafika, Jakarta, Hal 27



akibat pelanggaran tersebut. Dengan upaya memaksa, maka suatu penderitaan dikenakan pada seseorang dengan paksa meskipun yang bersangkutan tidak menginginkannya.

Menurut Black's Law Dictionary, sanction (sanksi) adalah "a penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse)" atau sebuah hukuman atau tindakan memaksa yang dihasilkan dari kegagalan dalam mematuhi undang-undang.<sup>78</sup> Pengertian sanksi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan tanggungan (tindakan atau hukuman) yang dimana memaksa orang agar memenuhi perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang (anggaran dasar, perkumpulan, dan sebagainya); tindakan (mengenai perekonomian) sebagai hukuman terhadap suatu negara hukum, a imbalan negative, berbentuk pembebanan atau penderitaan yang telah diatur dalam hukum; b imbalan positif, yang berbentuk hadiah atau anugerah yang diatur dalam hukum.<sup>79</sup>

Suatu tertib sosial bisa jadi memerintah supaya manusia melangsungkan perbuatan tertentu tanpa memberikan dampak tertentu jika perintah itu ditaati ataupun dilanggar. Suatu tertib sosial bisa memerintahkan supaya suatu perbuatan dilakukan bersamaan dengan munculnya imbalan atau hukumannya. Imbalan

---

<sup>78</sup> Samsul Ramli dan Fahrurrazi, 2014, *Bacaan Wajib Swakelola Pengadaan Barang/Jasa*, Visimedia Pustaka, Jakarta, Hlm. 191

<sup>79</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995, Balai Pustaka, Jakarta, Hlm. 1265

dan hukuman adalah merupakan sanksi-sanksi. Akan tetapi umumnya cuma hukumanlah yang dikatakan sebagai sanksi.

Menurut Hans Kelsen, sanksi diartikan sebagai reaksi koersif masyarakat pada perilaku manusia (fakta sosial) yang mengusik masyarakat. Dalam pemikiran Hans Kelsen bahwa setiap sistem norma pada akhirnya bertumpu pada sanksi. hakikat dari hukum itu sendiri ialah organisasi dari kekuatan dan hukum bergantung pada sistem paksaan yang disiapkan untuk melindungi tingkah laku sosial tertentu. Pada keadaan tertentu digunakan kekuatan agar melindungi hukum dan terdapat sebuah organ dari komunitas yang melakukan hal tersebut. Setiap norma bisa dikatakan “legal” bilamana dilekati sanksi meskipun norma tersebut harus mempunyai kaitan hubungan dengan norma-norma yang lainnya.<sup>80</sup>

## **2. Pengertian Sanksi Administrasi**

Sanksi merupakan bagian akhir yang urgen di dalam hukum, lantaran dengan hadirnya sanksi maka penegakan hukum bisa dilakukan seperti mana mestinya. Sanksi ini adalah merupakan suatu cara pemaksaan oleh administrasi negara (pemerintah) terhadap warga negara tentang suatu pelanggaran atas peraturan perundang-undangan. Sebab pada dasarnya tidak ada fungsinya menaruh kewajiban-kewajiban ataupun larangan-larangan bagi

---

<sup>80</sup> Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang, 2007, Pengantar ke Filsafat Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Hlm. 84

warga negara di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara bilamana aturan-aturan tingkah laku itu tidak didesak oleh peraturan perundang-undangan tata usaha negara<sup>81</sup>.

Sanksi dalam Hukum Administrasi yakni “alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang bisa dipakai oleh pemerintah sebagai respon terhadap ketidakpatuhan pada kewajiban yang tampak pada norma hukum administrasi negara”. Berlandaskan definisi ini dapat ditemukan 4 komponen sanksi dalam Hukum Administrasi Negara, yakni alat kekuasaan (*machtmiddelen*), bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*), dipakai oleh pemerintah (*overheid*), sebagai respon atas ketidakpatuhan (*reactive op niet-naleving*)<sup>82</sup>.

J.J. Oosternbrink pun menuturkan bahwa sanksi administratif adalah sanksi yang timbul dari adanya ikatan antara pemerintah dan warga negara yang dilakukan tanpa terdapat pihak ketiga (kekuasaan peradilan) melainkan bisa dengan langsung dilakukan oleh administrasi sendiri. Oleh karenanya diperlukan adanya metode penegakan hukum pemerintahan berbentuk penerapan sanksi pemerintahan<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Philipus M. Hadjon, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hlm 245

<sup>82</sup> Phutut PAS, [http://www.academia.edu/35210587/SANKSI\\_HUKUM\\_ADMINISTRASI\\_NEGARA](http://www.academia.edu/35210587/SANKSI_HUKUM_ADMINISTRASI_NEGARA), diakses pada 11 November 2019 pukul 12.12 wita

<sup>83</sup> Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Cetakan I, Makassar: Identitas Universitas Hasanuddin, Hlm 337

### 3. Jenis-jenis Sanksi dalam Hukum Administrasi Negara

Terdapat 2 jenis sanksi dalam hukum administrasi apabila dilihat dari perspektif sasarannya, yaitu sanksi reparatoir dan sanksi punitive. Sanksi reparatoir ialah sanksi yang diterapkan sebagai akibat dari pelanggaran norma, yang ditujukan untuk mengembalikan pada keadaan yang sediakala atau meletakkan pada posisi yang sesuai dengan hukum. maksudnya ialah mengembalikan pada kondisi seperti awalnya sebelum ditemukannya pelanggaran, contohnya paksaan pemerintah (*bestuursdwang*), dan pengenaan uang paksa (*dwangsom*). Sedangkan sanksi punitif ialah sanksi yang diperuntukan untuk memberikan hukuman terhadap seseorang seperti denda administratif<sup>84</sup>. Selain 2 jenis sanksi diatas, terdapat jenis sanksi lainnya yaitu adalah sanksi regresif, yaitu sanksi yang diterapkan atas akibat ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang ada pada keputusan ataupun ketetapan yang telah diterbitkan<sup>85</sup>. Sanksi ini ditujukan pada kondisi hukum semula dimana sebelum diterbitkannya suatu ketetapan contohnya seperti penarikan, perubahan, dan penundaan suatu ketetapan.

Menurut Philipus M. Hadjon yang dikutip oleh Ridwan HR penerapan sanksi secara bersama-sama antara Hukum

---

<sup>84</sup> Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan, Problem dan Upaya Pembenahan*, (Jakarta: Grasindo, 2009). Hlm 11

<sup>85</sup> Aminuddin Ilmar, *Op.cit.* Hlm 340

Administrasi dengan hukum yang lainnya sangat mungkin bisa terjadi, yaitu kumulasi internal dan kumulasi eksternal<sup>86</sup>. Kumulasi internal adalah penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersamaan pada waktu itu juga, contohnya penghentian pelayanan administrasi dan/atau pencabutan izin dan/atau pengenaan denda. Sedangkan kumulasi eksternal adalah penerapan sanksi administrasi bersama dengan sanksi lainnya, contohnya seperti sanksi pidana atau sanksi perdata.

Menurut Mochtar Kusumaatmajaya dan Arief Sidarta, di dalam kehidupan masyarakat sekarang ini dimana semua bentuk usaha besar dan kecil makin meningkat dalam memainkan andil yang signifikan di dalam kehidupan bermasyarakat, oleh karena itu sanksi administrasi harus semakin memainkan peranan yang penting<sup>87</sup>.

Secara umum dikenal macam-macam sanksi dalam hukum administrasi negara, yaitu sebagai berikut :

- a. Paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*);
- b. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi, dan lainnya);
- c. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*); dan

---

<sup>86</sup> Ridwan HR, Op.cit. Hlm 301-302

<sup>87</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidarta, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, Hlm 47

d. Pengenaan denda administratif (administratieve boete).

Berikut adalah penjelasan terkait macam-macam sanksi dalam Hukum administrasi negara sebagai berikut:

a. Paksaan Pemerintahan (*bestuursdwang/Politiedwang*)

Sanksi paksaan pemerintahan atau awam disebut *bestuursdwang* bisa diartikan sebagai perbuatan nyata yang dilakukan oleh pemerintah lewat wewenang yang dipunyainya untuk menegakkan Hukum Administrasi Negara Materiil terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan atau kewajiban khusus yang dilakukan oleh warga negara. Karena wewenang ini merupakan kecakapan bertindak yang diuarakan oleh Undang-Undang yang berlaku untuk menjalankan hubungan-hubungan hukum<sup>88</sup>.

Berdasarkan Undang-Undang Hukum Administrasi Belanda;

“Onder bestuursdwang wordst verstaan, het feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan wegnemen, ontruimen, beletten, in de vorige toestand herstellen of verrichten van hetgeen in strijd met bij of krachtens wettelijke voorschriften gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten”

(Paksaan pemerintah ialah tindakan nyata yang dilakukan oleh organ pemerintah atau bertindak atas nama pemerintah buat memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, membenahi pada kondisi seperti semula apa yang telah dilakukan ataupun sedang dilakukan yang kontradiktif terhadap kewajiban-kewajiban yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan).

---

<sup>88</sup> SF. Marbun, 1997, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, Hlm 154

Berkaitan dengan paksaan pemerintahan ini F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa kewenangan mendasar yang paling penting yang bisa dilakukan oleh pemerintah agar dapat menegakkan Hukum Administrasi Negara materiil ialah paksaan pemerintahan. Organ pemerintahan mempunyai kewenangan untuk mewujudkan secara nyata ketaatan warga, jikalau perlu dengan paksaan terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan tertentu atau kewajiban tertentu. Kewenangan yang dipunyai oleh organ pemerintah dipakai untuk menjalankan tindakan nyata yang menghentikan situasi yang berseberangan dengan norma Hukum Administrasi Negara atau sebagai reaksi dari pemerintah terhadap pelanggaran norma hukum yang dilakukan oleh warga negara.

Paksaan pemerintah dipandang sebagai suatu bentuk eksekusi yang nyata, dalam maksud langsung dilakukan tanpa adanya perantara hakim (*parate executie*) dan biaya yang bersangkutan dengan penerapan paksaan pemerintahan ini dengan langsung bisa dibebankan terhadap pihak pelanggar<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Ridwan HR, Op.cit. Hlm 306

Sebelum *bestuursdwang* digunakan, istilah sebelumnya yang digunakan ialah *politiedwang*. Kedua istilah ini mempunyai makna yang kurang lebih sama akan tetapi menurut Philipus M. Hadjon digunakannya istilah *bestuursdwang* ialah agar memutuskan kesalahpahaman yang bisa diakibatkan oleh pemakaian kata "*politie*" dalam penyebutan *politiedwang* (paksaan polisi). Polisi tidak mesti dilibatkan dalam implementasi *politiedwang* (*bestuursdwang*). Hal ini mungkin bisa terjadi seandainya jika terdapat perlawanan fisik atau terdapat pertimbangan lain yang membutuhkan bantuan polisi (berupa pengawalan, pengawasan,dll)<sup>90</sup>.

Walaupun demikian, dalam beragam kepustakaan yurisprudensi masih dapat dijumpai istilah *politiedwang*. A.M. Donner dan C.J.N. Versteden selalu memakai istilah *politiedwang* sekalipun mereka menerangkan bahwa sebenarnya penerapan istilah *bestuursdwang* itu lebih baik. Namun terdapat juga orang yang memakai kedua istilah ini dengan sekaligus yaitu F.A.M. Stoink dan J.G. Steenbeek mereka memakai istilah *politiedwang-of bestuursdwang*<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Philipus M. Hadjon, op.cit. Hlm 251

<sup>91</sup> Ridwan HR, Op.cit. Hlm 305



Menurut berbagai yurisprudensi di negeri Belanda atau peraturan perundang-undangan di Indonesia, dengan jelas bahwa pelaksanaan paksaan pemerintah adalah wewenang yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah, bukan kewajiban. Kewenangan pemerintah agar dapat menggunakan *bestuursdwang* adalah merupakan kewenangan sifatnya bebas (*vrije bevoegheid*). dalam arti bahwa pemerintah diberikan keleluasaan untuk memikirkan dengan gagasan sendiri apakah ingin menggunakan *bestuursdwang* atau tidak ataupun mungkin menjalankan sanksi yang lainnya. Keleluasaan pemerintah untuk dapat menggunakan wewenang paksaan pemerintah ini dapat dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemeen beginselen van behoorlijk bestuur*)<sup>92</sup>.

b. Penarikan Kembali Keputusan yang Menguntungkan

Keputusan yang menguntungkan (*begunstigende beschikking*) artinya keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kesempatan dalam mendapatkan sesuatu lewat suatu keputusan atau bilamana keputusan itu memberikan kemudahan. Kebalikan dari keputusan yang menguntungkan ialah keputusan yang memberi beban (*belastende beschikking*), yakni keputusan yang menaruh kewajiban

---

<sup>92</sup> *Ibid*, Hlm. 307

yang sebelumnya tidak ada atau penentangan terhadap tuntutan untuk mendapatkan keringanan<sup>93</sup>.

Munculnya penarikan kembali suatu keputusan atau ketetapan pemerintahan yang menguntungkan dilakukan dengan menghasilkan suatu keputusan ataupun ketetapan baru yang dimana isinya adalah menarik kembali dan/atau memberitahukan bahwa suatu keputusan atau ketetapan yang lama tidak berlaku lagi<sup>94</sup>.

Termuat 2 hal yang memungkinkan suatu keputusan atau ketetapan yang dinilai menguntungkan bisa ditarik kembali sebagai sanksi yaitu<sup>95</sup> :

- 1) Yang bersangkutan tidak mengindahkan pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan izin, subsidi, atau pembayaran.
- 2) Yang bersangkutan pada waktu saat mengajukan permohonan agar bisa mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan informasi yang tidak benar bahkan tidak lengkap sehingga bilamana informasi itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan (misalnya: penolakan izin, dsb).

Penarikan kembali yang dilakukan oleh organ pemerintahan pada suatu keputusan atau ketetapan dimana berarti melenyapkan hak-hak yang diberikan dalam keputusan tersebut, sehingga dengan demikian hal ini

---

<sup>93</sup> *Ibid*, Hlm. 310

<sup>94</sup> Aminuddin Ilmar, Op.cit. Hlm 349

<sup>95</sup> Philipus M. Hadjon, Op.cit. Hlm 258-259

mengembalikan situasi pada situasi seperti semula sebelum keputusan itu dibuat. Sanksi ini tergolong sanksi yang berlaku ke belakang (*regressieve sancties*) artinya bahwa hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang muncul setelah dikeluarkannya keputusan tersebut menjadi tidak ada sebagaimana sebelum keputusan itu dikeluarkan dan sanksi ini dilakukan sebagai reaksi atas tindakan yang berseberangan dengan hukum (*onrechtmatig gedrag*)<sup>96</sup>.

Penarikan kembali keputusan atau ketetapan ini memunculkan permasalahan yuridis, oleh karenanya dalam konsep hukum administrasi dapat dijumpai asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumptio justae causa* yang pada intinya menegaskan bahwa pada prinsipnya setiap keputusan atau ketetapan yang diterbitkan oleh pemerintah dianggap benar menurut hukum sampai dapat dibuktikan jika ada kesalahan yang keputusan atau ketetapan tersebut. Maka dari itu, keputusan atau ketetapan pemerintah yang telah diterbitkan itu pada hakikatnya tidak untuk dicabut kembali hingga bisa dibuktikan sebaliknya dengan melalui pengujian keabsahan atau perbuatan pemerintahan oleh hakim pengadilan<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Ridwan HR, Op.cit. Hlm 311

<sup>97</sup> Aminuddin Ilmar, Op.cit. Hlm 349

Kendatipun pada dasarnya KTUN yang telah dikeluarkan tersebut agar tidak untuk dicabut kembali seiring dengan asas praduga *rechtmatic* dan asas kepastian hukum tetapi tidak juga mempunyai arti bahwa tidak bisa untuk mencabut KTUN tersebut. Kaidah HAN memberikan kans untuk dapat mencabut KTUN yang dianggap menguntungkan sebagai imbas dari kekeliruan pada penerima KTUN sehingga pencabutannya menjadi sanksi baginya<sup>98</sup>.

Ada 4 probabilitas terkait suatu keputusan itu dapat ditarik kembali yakni dengan berikut<sup>99</sup> :

- 1) Asas kepastian hukum tidak menghambat penarikan kembali atau perubahan terhadap suatu keputusan, bilamana sesudah sekian waktu lamanya dipaksa oleh perubahan situasi atau pendapat;
- 2) Penarikan kembali atau perubahan juga tampaknya mungkin terjadi apabila suatu keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asalkan kekeliruan yang dimaksud bisa diketahui oleh yang bersangkutan;

---

<sup>98</sup> Ridawan HR, Op.cit. Hlm 312

<sup>99</sup> *Ibid*, Hlm. 313

- 3) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan apabila yang bersangkutan memberikan keterangan yang tidak benar atau bahkan tidak lengkap, telah ikut mengakibatkan terjadinya keputusan yang keliru;
- 4) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan apabila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dihubungkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak dipatuhi.

Disisi lain terdapat juga pencabutan keputusan yang dilakukan oleh pihak pembuatan keputusan dikarenakan adanya kesalahan dari sudut pembuat keputusan atau pemerintah. Maksudnya bahwa keputusan yang dikeluarkan tersebut dinilai keliru dan mengakibatkan cacat hukum, maka keputusan itu bisa dicabut dengan melihat ketentuan Hukum Administrasi Negara, baik yang tertulis maupun berupa asas hukum. Pada penarikan suatu keputusan (*beschikking*) yang telah dibuat harus memperhatikan asas-asas dibawah ini sebagai berikut<sup>100</sup>:

- 1) Suatu keputusan yang dibuat karena yang mempunyai andil di dalamnya memakai tipuan, selalu bisa ditiadakan ab avo (dari permulaan tidak ada).

---

<sup>100</sup> *Ibid*, Hlm. 313-314

- 2) Suatu keputusan yang muatannya belum ditunjukkan kepada yang berkepentingan, jadi seolah-olah suatu keputusan yang belum dapat menjadi suatu perbuatan yang benar dalam pergaulan hukum, bisa ditiadakan *ab ovo*.
- 3) Suatu keputusan yang menguntungkan bagi yang dikenainya dan yang dikasihkan terhadap yang dikenai itu dengan adanya beberapa syarat tertentu yang menguntungkan, bisa ditarik kembali pada waktu yang dikenai tersebut tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan itu.
- 4) Suatu keputusan yang menguntungkan bagi yang dikenainya tidak dapat ditarik kembali sesudah jangka waktu tentukan sudah lewat, yang dimana oleh karena menarik kembali tersebut maka suatu kondisi yang layak dibawah wewenang keputusan yang bermanfaat tersebut menjadi keadaan yang tidak layak.
- 5) Oleh sebab karena adanya suatu keputusan yang tidak benar atau keliru maka diadakan suatu keadaan yang tidak memadai. Kondisi seperti ini tidak dapat ditiadakan, jikalau menarik kembali keputusan yang berkaitan dan membawa pada yang dikenainya merupakan suatu kerugian yang amat besar dibandingkan dengan

kerugian Negara alami yang disebabkan oleh keadaan yang tidak layak tersebut.

6) Menarik kembali atau mengubah suatu Keputusan harus diadakan berdasarkan acara (formalitas) yang sama seperti yang ditentukan oleh yang membuat ketetapan itu (asas *contrarius actus*).

c. Pengenaan Uang Paksa (*dwangsom*)

Pengenaan uang paksa atau *dwangsom* menurut N.E. Algra, "*dwangsom; straf of poenaliteit, bedrag dat, krachtens beding in een verbintenis, verschuldigd is bij niet-nakoming, niet volledige of niet-tijdige nakoming; c.q. onderscheiden van de vergoeding van kosten, schaden en interessen*" (uang paksa, sebagai hukuman atau denda", jumlahnya menurut syarat di dalam suatu perjanjian, yang mesti dibayar karena tidak menyelesaikan, tidak ideal dalam menjalankan atau tidak tepat dengan batas waktu yang telah ditentukan; dalam hal ini berbeda kaitannya dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga)<sup>101</sup>.

Dalam artian bahwa hal tersebut dilakukan dikarenakan yang berkaitan tidak sempurna dalam menjalankan ketentuan ataupun syarat yang telah diperjanjikan atau karena tidak sesuai dengan tenggat waktu

---

<sup>101</sup> *Ibid*, Hlm. 315

yang sudah diatur dalam perjanjian tersebut sehingga mengakibatkan hal ini bisa dikategorikan sebagai suatu tindakan wanprestasi.<sup>102</sup>

Dalam hukum administrasi negara, pengenaan uang paksa ini dapat terjadi dimana ketika seseorang atau warga negara tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang telah diatur dan ditetapkan oleh pemerintah sebagai opsi dari tindakan paksaan pemerintah. Dalam Undang-Undang hukum administrasi Belanda disebutkan sebagai berikut yang di terjemahkan ke dalam bahasa Indonesia yakni :

“organ pemerintah yang mempunyai kekuasaan dalam menjalankan tindakan pemerintah, boleh mengenakan uang paksa sebagai tindakan pengganti (dari *bestuursdwang*). Uang paksa tidak bisa dipilih (sebagai pengganti), jika keperluan yang mestinya dilindungi oleh peraturan tersebut tidak menghendakinya.”

“organ pemerintah menentukan uang paksa itu apakah dengan sekali bayar maupun dicicil menurut waktu (tertentu) ketika perintah itu tidak dilaksanakan atau (membayar) sejumlah uang pada saat pelanggaran itu (terjadi). Organ pemerintah juga mengatur serta menetapkan jumlah

---

<sup>102</sup> Aminuddin Ilmar, Op.cit. Hlm. 350



maksimal uang paksa. Jumlah uang yang dibayar harus sesuai dengan dampak kepentingan yang dilanggar dan relevan (sesuai) dengan tujuan dibuatnya penetapan uang paksa tersebut.”

“Dalam suatu keputusan dalam penetapan uang paksa yang maksudnya menghilangkan atau mengakhiri suatu pelanggaran yang dilakukan, kepada pelanggar diberikan tenggat waktu agar untuk menjalankan perintah tersebut (dengan) tanpa adanya penyitaan uang paksa.”<sup>103</sup>

Dalam konsep hukum administrasi pengenaan uang paksa (*dwangsom*) ini boleh saja diberikan kepada seseorang atau warga masyarakat yang tidak mengindahkan atau telah membuat pelanggaran terhadap ketentuan yang telah diperjanjikan oleh pemerintah. Disamping itu, sebagai jalan keluar dari tindakan nyata yang dijalankan oleh pemerintah yang dimana tidak dimaksud sebagai sanksi “subsidiare” akan tetapi juga merupakan sebagai sanksi yang bersifat reparatoir atau mengembalikan keadaan seperti semula sebelum ditemukannya pelanggaran norma pemerintahan tersebut<sup>104</sup>.

d. Pengenaan Denda Administratif (*Administratieve Boete*)

---

<sup>103</sup> Ridwan HR, Op.cit. Hlm 315-316

<sup>104</sup> Aminuddin Ilmar, Op.cit. Hlm. 351

Denda administratif (*bestuurslijke boetes*) dapat diamati dengan melihat contohnya terhadap denda fiskal yang ditetapkan oleh inspektur pajak dengan upaya menaikkan pembayaran dari ketentuan yang telah diatur atas imbas dari pelanggarannya.

Pandangan dari P. de Haan et.al., mengatakan bahwa adanya perbedaan mengenai pengenaan sanksi pemerintahan terkait penerapan denda administratif yakni bahwa berlainan dengan pengenaan uang paksa yang tujuannya untuk memperoleh situasi konkret yang bersesuaian dengan sudut kepentingan dari norma pemerintahan sedangkan denda administrasi sebagai respon terhadap ditemukannya pelanggaran terhadap norma pemerintahan yang tujuannya untuk menambah hukuman yang pasti. Dengan arti bahwa pengenaan uang paksa adalah untuk mendesak si pelanggar agar dapat dengan segera bisa menunaikan kewajiban ataupun mengindahkan syarat-syarat yang sudah diatur dan diterapkan oleh pemerintah, sedangkan pengenaan denda administratif adalah penambahan hukuman terhadap sanksi yang sudah ditetapkan sebelumnya oleh pemerintah.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibid*, Hlm 351-352

Pemerintah ataupun organ administrasi bisa memberikan hukuman tanpa adanya perantara hakim, tetapi dalam kaitannya dengan hal ini tidak bermakna bahwa pemerintah bisa melakukannya dengan cara arbitrer (sewenang-wenang). Disisi lain pemerintah harus tetap melihat asas-asas dalam Hukum Administrasi Negara baik tertulis maupun tidak tertulis.

Pembuat undang-undang bisa memberikan wewenang pada organ pemerintah agar bisa menjatuhkan hukuman yang terkait denda (*geldboete*) pada seseorang yang telah melakukan pelanggaran atau pengingkaran. Pada dasarnya pada berbagai peraturan perundang-undangan, hukuman seperti denda ini telah diatur dan ditentukan terkait jumlah yang bisa dijatuhkan kepada pihak yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan. Di dalam *Algemene bepalingen van Administratief Recht*, jika diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia yang isinya bisa dirangkum adalah sebagai berikut bahwa denda Administrasi hanya bisa diterapkan atas dasar kekuatan wewenang yang diatur dan tertera di dalam undang-undang dalam makna formal<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Ridwan HR, Op.cit. Hlm 318

Pengenaan denda administratif terhadap warga masyarakat yang melakukan pelanggaran disisi lain harus juga melihat kemampuan dari pelaku tujuannya agar keputusan atau ketetapan itu bisa diterapkan. Pengenaan denda administratif tanpa melihat situasi pada kemampuan si pelanggar diibaratkan sebagai tindakan yang sewenang-wenang yang dilakukan oleh pemerintah itu sendiri. Oleh sebab itu, dibutuhkan kalkulasi yang cermat dan mendalam supaya pemerintah bisa menerapkan denda administratif ini dengan cermat sehingga dapat memberikan efek jera berupa pemenuhan kewajiban atau syarat yang telah ditetapkan atau diputuskan oleh pemerintah.