9 786020 896540

ISBN : 978-602-0896-54-0

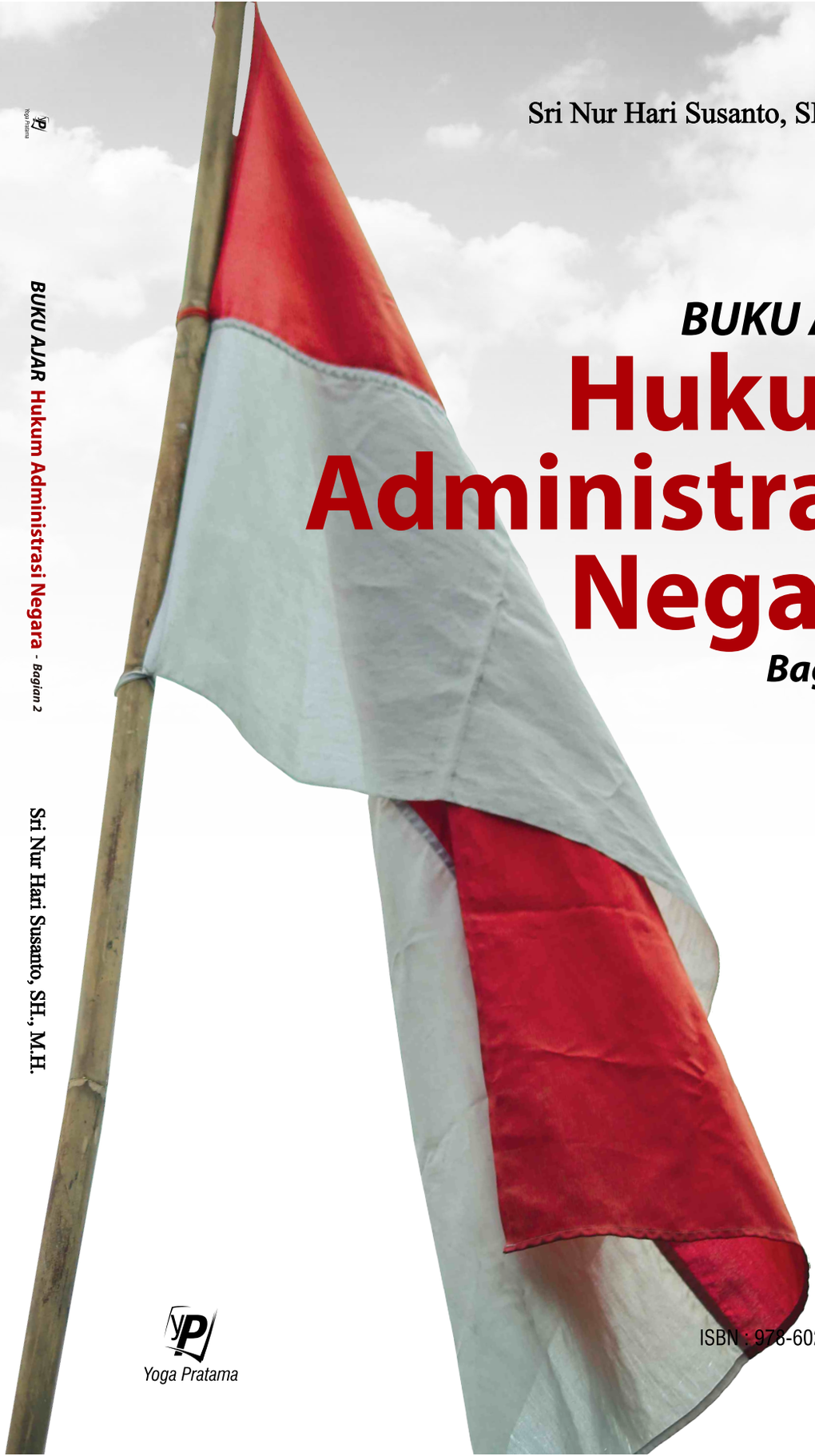
BUKU AJAR Hukum Administrasi Negara - Bagian 2

Sri Nur Hari Susanto, SH., M.H.

Yoga Pratama

Sri Nur Hari Susanto, SH., M.H.

BUKU AJAR
Hukum Administrasi Negara
Bagian 2



Yoga Pratama

ISBN : 978-602-0896-54-0

BUKU AJAR

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

BAGIAN 2

SRI NUR HARI SUSANTO, SH., M.H.

Yoga Pratama

SRI NUR HARI SUSANTO, SH., M.H.

BUKU AJAR
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
BAGIAN 2

ISBN : 978-602-0896-54-0
Penerbit Yoga Pratama
Jl. Puspowarno Selatan No. 53 Semarang 50143 Telp. 024-7625016, 7615670
Fax. 024-7625016
e-mail : yogapratama_014@yahoo.co.id

vi, 203 hal, 155 X 230 mm
Lay-out / Setting : Apriya Heri Setiyawan
Desain Cover : Apriya Heri Setiyawan
Image Source : unsplash.com

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang
Dilarang mengutip, memperbanyak, dan mengedarkan sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Undang undang Nomor 28 Tahun 2014

Pasal 112
Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan perbuatan pasal 7 ayat (3) dan atau pasal 52 untuk penggunaan secara komersial, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Pasal 113
(1). Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
(2). Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan atau huruf h, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
(3). Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan atau huruf g, untuk penggunaan secra komesial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000.00 (satu miliar rupiah)
(4). Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000.00 (empat miliar rupiah)

Pasal 114
Setiap orang yang mengelola tempat perdagangan dalam segala bentuknya yang dengan sengaja dan mengetahui membiarkan penjualan dan atau penggandaan barang hasil pelanggaran hak cipta dan atau hak terkait ditempat perdagangan yang dikelolanya sebagaimana dimaksud dalam pasal 10, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah)

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karuniaNya, Buku Ajar Bagian II Mata Kuliah Hukum Administrasi Negara telah selesai disusun. Buku Ajar ini dimaksudkan sebagai buku pegangan dalam proses pembelajaran, baik untuk mahasiswa maupun bagi dosen, sehingga diharapkan pelaksanaan perkuliahan berjalan sesuai dengan rencana dan jadwal yang telah ditentukan di dalam Buku Ajar Bagian II dan sebagai evaluasi Ujian Akhir Semester (UAS) . Substansi Buku Ajar Bagian II meliputi identitas mata kuliah, deskripsi mata kuliah, organisasi materi, metode dan strategi pembelajaran, tugas-tugas, ujian-ujian, penilaian, dan bahan bacaan. Selain itu terdapat pula kegiatan pembelajaran yang dilakukan pada setiap pertemuan berdasarkan pada jadwal kegiatan pembelajaran.

Buku Ajar Bagian II Hukum Administrasi Negara yang telah selesai disusun ini, maka penyusun sepatutnya mengucapkan terima kasih yang tak terhingga dan tulus kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan para Wakil Dekan yang telah berkomitmen dan konsisten untuk menerapkan metode *problem based learning* dalam proses pembelajaran, sehingga setiap mata kuliah diupayakan memiliki pegangan berupa Buku Ajar sebagai salah satu bahan bacaan.
2. Para pihak yang telah membantu penyelesaian buku ajar ini.

   Penyusun menyadari bahwa penyusunan Buku Ajar Bagian II ini masih banyak kekurangan yang perlu disempurnakan, dan atas segala kekurangan pada Buku Ajar Bagian II ini penyusun mohon maaf yang dengan lapang hati akan menerima saran perbaikan.

Semoga Buku Ajar Bagain II Hukum Administrasi Negara ini bermanfaat dalam pelaksanaan proses pembelajaran dan dapat mencapai hasil sesuai dengan kompetensi yang direncanakan.

Semarang, Nopember 2023
Penyusun

DAFTAR ISI

Kata Pengantar iii

Daftar Isi v

Analisis Pembelajaran 1

Tinjauan Mata Kuliah 3

Bab I Penyalahgunaan Wewenang Dan Maladministrasi 9
1.1. Pendahuluan 9
1.2. Sub Pokok Bahasan 1 : Istilah, Konsep Dan Pendekatan Hukum Administrasi Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Dan Mal-Administrasi. 11
1.3. Sub Pokok Bahasan 2 : Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan..... 17
1.4. Sub Pokok Bahasan 3 : Maladministrasi Menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman R.I 23
1.5. Sub Pokok Bahasan 4 : Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pemerintahan 26
1.6. Sub Pokok Bahasan 5 : Parameter Penyalahgunaan Wewenang 28
1.7. Sub Pokok Bahasan 6 : Penyalahgunaan Wewenang Dan Cacat Prosedur. 31
1.8. Sub Pokok Bahasan 7 : Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah..... 32
Daftar Pustaka 41
Glosarium 43

Bab II Good Governance..... 45
2.1. Pendahuluan 45
2.2. Sub Pokok Bahasan 1 : Istilah Dan Pengertian

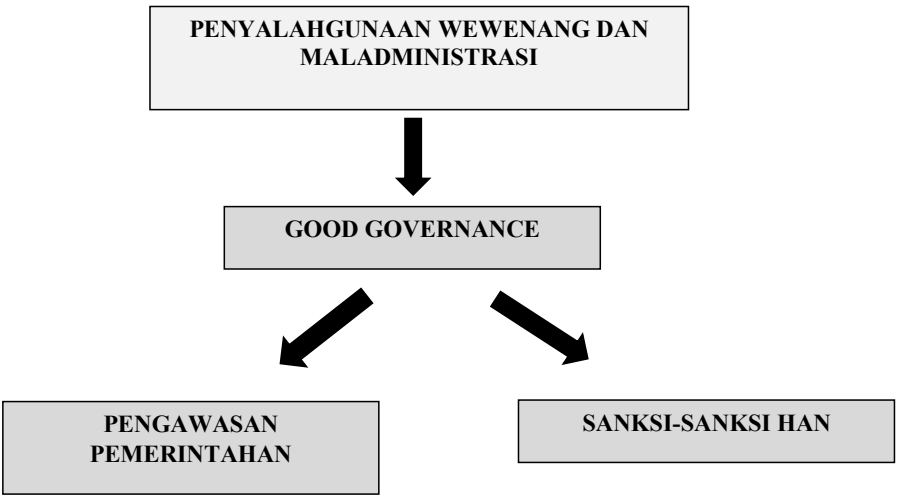
"Government", "Reinventing Government", "Governance Dan Good Governance" 46
2.3. Sub Pokok Bahasan 2 : Perbedaan Prinsip Antara Govern-Ment Dan Governance 56
2.4. Sub Pokok Bahasan 3 : Karakteristik Good Governance... 62
2.5. Sub Pokok Bahasan 4 : Good Governance Dalam Dimensi Han..... 64
2.6. Sub Pokok Bahasan 5 : Relasi Good Governance dan AUPB 68
Daftar Pustaka 75
Glosarium 77

Bab III Pengawasan Pemerintahan 79
3.1. Pendahuluan 79
3.2. Sub Pokok Bahasan 1 : Filosofi Dan Ruang Lingkup Pengawasan Pemerintahan *(Bestuurstoezicht/Bestuurscontrole*) 80
3.3. Sub Pokok Bahasan 2 : Jenis, Sifat, Ciri-Ciri Dan Syarat Pengawasan 88
3.4. Sub Pokok Bahasan 3 : Tujuan Dan Manfaat Pengawasan..... 98
3.5. Sub Pokok Bahasan 4 : Teknik Dan Instrumen Pengawasan 102
3.6. Sub Pokok Bahasan 5 : Lembaga Pengawasan Dalam Pemerin-Tahan (Intern Dan Ekstern) 108
Daftar Pustaka 141
Glosarium 145

Bab IV Sanksi Sanksi Hukum Administrasi 147
4.1. Pendahuluan 147
4.2. Sub Pokok Bahasan 1 : Pengertian Sanksi Administrasi.... 148
4.3. Sub Pokok Bahasan 2 : Macam-Macam Sanksi Hukum Administrasi 158
4.4. Sub Pokok Bahasan 3 : Perbedaan Sanksi Administasi Dan Sanksi Pidana..... 168
4.5. Sub Pokok Bahasan 4 : Asas Ne Bis Vexari Dalam Sanksi Administrasi 169
4.6. Sub Pokok Bahasan 5 : Sanksi Lainnya Dalam Hukum Administrasi 171
DAFTAR PUSTAKA..... 201
GLOSARIUM 203

ANALISIS PEMBELAJARAN

Peta Kompetensi



TINJAUAN MATA KULIAH

I. Deskripsi Singkat :

Hukum Administrasi Negara (HAN) atau disebut juga Hukum Administrasi (HA) merupakan mata kuliah wajib bagi semua Fakultas Hukum, dan merupakan ilmu pengetahuan hukum yang mempelajari tentang hubungan hukum antara badan/organ pemerintahan dan warga masyarakat, atau sering dikatakan juga sebagai bidang hukum yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dan yang diperintah. Bahasan materi dalam Buku II ini merupakan kelanjutan dari bahasan materi yang disajikan dalam Buku I, yang mencakup berbagai aspek dan terurai ke dalam 4 (empat) Bab, yaitu : Bab I tentang Penyalahgunaan Wewenang dan Maladministrasi, Bab II tentang Good Governance, Bab III tentang Pengawasan Pemerintahan , dan Bab IV tentang Sanksi-Sanksi Hukum Administrasi.

Perkuliahan ini akan memberikan pemahaman yang mendalam tentang konsep dan bentuk penyimpangan wewenang dari keputusan dan/ atau tindakan yang dilakukan oleh badan/organ pemerintahan dan mengkaitkannya dengan aturan-aturan hukum positif yang bersumber pada hukum dasar tertinggi, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bentuk penyimpangan wewenang. Hal ini merupakan sesuatu yang bersifat esensial, mengingat telah muncul dan berkembangnya paradigma "*good governance*" (kepemerin-tahan/ tata kelola yang baik) secara global dan telah diadopsi oleh berbagai negara di dunia.

Penyalahgunaan wewenang sebagai salah satu bentuk dari Maladministrasi, menjadi fokus kajian seiring dengan semakin maraknya badan/pejabat pemerintahan menggunakan wewenangnya secara menyimpang (mengalihkan tujuan) wewenang dari yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini memberi indikasi bahwa Hukum

Administrasi belum berfungsi atau difungsikan secara baik dan benar. Oleh karena itu pada akhir perkuliahan, mahasiswa diharapkan mampu untuk memahami dan memberikan analisis yang mendalam terhadap aspek-aspek keilmuan dalam Hukum Administrasi, yaitu norma-norma Hukum Administrasi yang ada dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, khususnya perihal penyalahgunaan wewenang dan maladministrasi ini.

II. Relevansi (antar dan/atau intern mata kuliah)

Perkuliahan HAN/HA dapat efektif dan berkualitas apabila dalam perkuliahan dosen tidak hanya sebatas pada transformasi materi (pengetahuan) tentang Administrasi Pemerin-tahan, tetapi juga mengembangkan ketrampilan melaksanakan tugas-tugas Pemerintahan dan watak/karakter administratif kepada mahasiswa.

Secara etimologi, *Civil and Government Education* oleh beberapa ahli/pakar diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi Hukum Administrasi (HA – Philipus M Hadjon) dan Hukum Administrasi Negara (HAN – Prajudi Atmosudirdjo, Indroharto, Syaukani, dll). Proses demokratisasi yang sedang terjadi di Indonesia perlu disikapi dengan sungguh-sungguh melalui pelaksanaan perkuliahan *Civil and Government Education* atau HA (HAN) yang tepat, sebab HA (HAN) merupakan materi yang mempelajari hubungan antara pemerintah dan rakyatnya dan dianggap sebagai mata kuliah yang strategis untuk mempersiapkan generasi bangsa menjadi warga Negara yang demokratis.

Tujuan dibelajarkannya HA/HAN adalah untuk membentuk mahasiswa yang mampu mengenal jati dirinya sebagai bangsa Indonesia, mampu melaksanakan hak dan kewajibannya sebagai warga Negara, melalui penanaman dan pembudayaan nilai pemerintahan yang bersumber dari nilai luhur bangsa Indonesia, yaitu Pancasila. Relevansi (antar dan/atau intern mata kuliah) yang disusun dalam Buku Ajar sebagaimana terbagi ke dalam 4 (empat) bab ini, pemahaman dan pengetahuan mahasiswa tentang Hukum Administrasi (Negara) diarahkan menurut alur yang disajikan secara skematis, terstruktur dan terukur sebagaimana dideskrip-sikan dalam Analisis Pembelajaran (dalam bentuk diagram kompetensi) di atas. Artinya adalah, pemahaman dan pengetahuan mahasiswa diawali pada penguasaan materi yang disajikan pada Bab I tentang Penyalahgunaan Wewenang dan Maladministrasi yang menjadi dasar pendalaman HA (HAN) dan akan

menjiwai substansi pembahasan yang tersaji pada Bab II tentang Good Governance. Penguasaan materi pada Bab II selanjutnya menjadi dasar analisis dalam penyelenggaraan Pengawasan Pemerintahan sebagai bentuk dari upaya pemberian Perlindungan/Jaminan Hukum yang disajikan dalam Bab III, serta Sanksi-sanksi HA/HAN dalam Bab IV.

III. Capaian Pembelajaran

3.1. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah

a) Paradigma baru dalam perkuliahan HA (HAN) dapat diartikan sebagai suatu kerangka berfikir yang digunakan dalam mengembangkan perkuliahan HA (HAN) yang inovatif dan sesuai dengan dinamika yang berkembang seiring dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang selalu berubah.

b) Dinamika perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara yang ditandai oleh semakin terbukanya persaingan antar bangsa yang semakin ketat, maka bangsa Indonesia telah memasuki era reformasi pada berbagai bidang menuju kehidupan masyarakat yang lebih demokratis. Oleh karena itu melalui perkuliahan HA (HAN) diperlukan pemahaman konsep baru sebagai kerangka berfikir (paradigma) dalam mengembangkan perkuliahan. Paradigma baru tersebut dalam kerangka HA (HAN) sebagai mata kuliah yang multidimensi, sehingga pembentukan karakter mahasiswa menjadi warga negara yang baik (*good citizenship*) bukan hanya sekedar dalam dimensi rasional dan akademik, melainkan juga dalam dimensi-dimensi sosial.

c) Perkuliahan HA (HAN) tidak hanya dimaksudkan dan diarahkan untuk me-ngembangkan aspek pengetahuan (kognisi) saja, tetapi juga menyangkut aspek sikap (afeksi) maupun aspek perilaku (psikomotorik). Dalam hal ini komponen utama yang dikembangkan dosen dalam perkuliahan HA meliputi aspek pengetahuan HA (*administrative law knowledge*), dan aspek ketrampilan analisis hukum (*adminis-trative law skill*).

d) Perkuliahan HA (HAN) juga diarahkan untuk membentuk karakter dan kepribadian mahasiswa sebagai bagian dari bangsa dan negara serta sebagai warga negara yang paham hukum. Dengan demikian, perkuliahan HA (HAN) merupakan proses pendidikan secara utuh dan menyeluruh terhadap

pembentukan karakter individu sebagai warga negara yang cerdas dan baik (emosional, sosial, dan spiritual). Inilah yang justru menjadi tujuan utama perkuliahan HAN.

3.2. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah

a) HAN merupakan mata kuliah yang berfungsi sebagai pendidikan yang bertumpu pada "nilai" dan hukum, yaitu mata kuliah yang mensosialisasikan dan menginternalisasikan nilai-nilai Pancasila/budaya bangsa sebagaimana terdapat dalam kurikulum HA (HAN) dan dalam praktik berpemerintahan dan berhukum di Indonesia.

b) Hakikat dari pendidikan nilai dalam konteks perkuliahan HA (HAN) adalah pendidikan nilai moral yaitu pendidikan nilai-nilai luhur yang bersumber dari budaya hukum bangsa Indonesia. Nilai-nilai itu apabila dikristalisasi dan disistematiskan adalah nilai moral yang terdapat dalam masing-masing sila Pancasila yang merupakan nilai inti (*core values*) dalam upaya membentuk karakter mahasiswa menjadi warga negara yang baik (*good citizenship*).

IV. Petunjuk Belajar

1. Metode Pembelajaran.

Metode perkuliahan yang digunakan yaitu metode *Problem Based Learning*. Mahasiswa belajar (*learning*) menggunakan masalah sebagai basis pembelajaran. Dosen memfasilitasi mahasiswa dalam belajar melalui Tatap muka, Ceramah, Penayangan slide/ power point, Tanya Jawab, Diskusi Kelas, dan Penugasan individu dan/atau ke-lompok.

2. Strategi Pembelajaran.

Pelaksanaan perkuliahan dikombinasikan dengan tutorial. Perkuliahan dan tutorial dilakukan oleh dosen penanggung jawab (pengampu) mata kuliah untuk memberikan orientasi materi perkuliahan per-pokok bahasan. Hasil belajar peserta didik, dilakukan dengan penilaian terhadap tugas-tugas, diskusi, ujian tengah semester (UTS), dan ujian akhir semester (UAS). Dengan demikan, keseluruhan tatap muka pertemuan berjumlah 28 kali (14 kali sebelum UTS dan 14 kali setelah UTS).

3. Pelaksanaan Perkuliahan dan Tutorial

a). Strategi dan Teknik Perkuliahan.

Perkuliahan Pokok-pokok Bahasan dan Sub-sub Pokok Bahasan dipaparkan dengan alat bantu papan tulis, *power point/slide*, dan penyiapan bahan bacaan tertentu yang dipandang sulit diakses oleh mahasiswa. Mahasiswa sudah mempersiapkan diri (*self study*) sebelum mengikuti perkuliahan dengan mencari bahan materi, membaca, dan memahami pokok-pokok bahasan yang akan dikuliahkan sesuai dengan arahan (*guidance*) dalam *Block Book*. Perkuliahan dilakukan dengan proses pembelajaran dua arah, yakni pemaparan materi, tanya jawab, dan diskusi.

b). Strategi Tutorial.

Mahasiswa mengerjakan tugas-tugas, baik *discussion task, study task*, maupun *problem task* sebagai bagian dari *self study*. Tugas-tugas dikerjakan sesuai dengan petunjuk yang terdapat pada setiap jenis tugas-tugas. Selanjutnya presentasi dan berdiskusi di kelas tutorial.

BAB I

PENYALAHGUNAAN WEWENANG DAN MALADMINISTRASI

1.1. PENDAHULUAN

A. Deskripsi Singkat.

Bab I tentang Penyalahgunaan Wewenang dan Maladministrasi dari Buku II ini terdiri atas beberapa sub bab yaitu sub bab (a) tentang Konsep Penyalahgunaan Wewenang dan Maladministrasi dalam HA/HAN, sub bab (b) tentang Penyalahgunaan Wewenang menurut UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sub bab (c) tentang Maladministrasi menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, sub bab (d) tentang Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak/ Perbuatan Pemerintahan, sub bab (e) tentang Parameter Penyalahgunaan Wewenang, sub bab (f) Penyalahgunaan Wewenang dan Cacat Prosedur, sub bab (g) Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah.

Setelah mempelajari Bab ini, mahasiswa diharapkan dapat :

1). Memahami dan menjelaskan perkembangan menyangkut istilah, konsep penyalah-gunaan weweang dan maladministrasi dalam HA/HAN.
2). Memahami dan menjelaskan Penyalahgunaan Wewenang menurut UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan HA/HAN;
3) Memahami dan menjelaskan Maladministrasi menurut UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;

4) Memahami dan menjelaskan Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak/Perbuatan Pemerintahan;
5). Memahami dan menjelaskan Parameter Penyalahgunaan Wewenang;
6). Memahami dan menjelaskan Penyalahgunaan Wewenang dan Cacat Prosedur; dan
7). Memahami dan menjelaskan Pertanggungjawaban Hukum Tindak/Perbuatan Peme-rintah.

B. Relevansi .

Pemahaman dan pengetahuan mahasiswa diawali pada penguasaan materi yang disajikan pada Bab I yang menjadi dasar dalam pengenalan dan pendalaman tentang "Apa Penyalahgunaan Wewenang dan Maladministrasi" menurut Hukum Administrasi.

C. Capaian pembelajaran.

Perkuliahan HA (HAN) tidak hanya dimaksudkan dan diarahkan untuk me-ngembangkan aspek pengetahuan (kognisi) saja, tetapi juga menyangkut aspek sikap (afeksi) maupun aspek perilaku (psikomotorik). Komponen utama yang dikembangkan dalam perkuliahan HA dalam hal ini meliputi aspek pengetahuan HA (*administrative law knowledge*), dan aspek ketrampilan analisis hukum (*administrative law skill*).

D. Petunjuk Belajar.

1). Metode Pembelajaran.

Metode perkuliahan yang digunakan yaitu metode *Problem Based Learning*. Mahasiswa belajar (*learning*) menggunakan masalah sebagai basis pembelajaran. Dosen memfasilitasi mahasiswa dalam belajar melalui Tatap muka, Ceramah, Penayangan slide/ power point, Tanya Jawab, Diskusi Kelas, dan Penugasan individu dan/atau kelompok.

2). Strategi Pembelajaran.

Pelaksanaan perkuliahan dikombinasikan dengan tutorial. Perkuliahan dan tutorial dilakukan oleh dosen penanggung jawab (pengampu) mata kuliah untuk memberikan orientasi materi perkuliahan per-pokok bahasan. Hasil belajar peserta didik, dilakukan dengan penilaian terhadap tugas-tugas, diskusi, ujian tengah semester (UTS), dan ujian akhir semester (UAS). Dengan demikan, keseluruhan tatap muka pertemuan berjumlah 28 kali (14 kali sebelum UTS dan 14 kali setelah UTS).

1.2. SUBPOKOKBAHASAN1:ISTILAH,KONSEPDANPENDEKATAN HUKUM ADMINISTRASI TERHADAP PENYALAHGUNAAN WEWENANG DAN MAL-ADMINISTRASI.

A. Uraian :

1. Istilah (etimologi), Konsep dan Pendekatan Dalam Hukum Administrasi.

1.1. Penyalahgunaan Wewenang.

Istilah penyalahgunaan wewenang dalam konsep Hukum Administrasi selalu diparalelkan dengan konsep ***détournement de pouvoir*** (istilah Prancis), yang dalam *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur* (Penjelasan Kamus Pemerintahan Umum/Administrasi Publik) dirumuskan sebagai :" *het oneigenlijk gebruik maken van haar bevoegdheid door de overheid. Hiervan is sprake indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel heft gebruikt dan tot doeleinden waartoe die bevoegdheid is gegeven*. *De overheid schendt aldus het specialiteitsbeginsel*". [Boorsma, P. B., Ringeling, A. B., & ten Berge, J. B. J. M. (1992 : 163)]. ("Penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu. Dengan demikian pejabat melanggar **asas spesialitas"**).

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep Hukum Administrasi Inggris adalah *Abuse of Power*, merupakan konsep sama dengan *détournement de pouvoir* dalam sistem hukum administrasi Prancis yang artinya adalah penyalahgunaan wewenang oleh pejabat dengan cara menyimpang dari ketentuan undang-undang yang berlaku. Larangan melakukan ***abuse of power*** atau larangan melakukan tindakan *détournement de pouvoir* merupakan satu asas yang ada dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur, les principes generaux du droi, principles of good administration*). *Abuse of power* dapat terjadi karena :

a) Menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi atau tujuan politik;

b) Menggunakan wewenang bertentangan dengan undang-undang yang memuat dasar hukum wewenang yang diberikan;
c) Menjalankan wewenang untuk tujuan lain dari yang nyata-nyata dikehendaki oleh undang-undang dengan wewenang tersebut.

Sistem hukum Prancis menempatkan *détournement de pouvoir* (penya-lahgunaan wewenang) sebagai salah satu parameter keabsahan (*legality/ rechtmatigheid*) wewenang. Hal tersebut nampak dari apa yang dikemukakan oleh Neville Brown & John S. Bell yang menyatakan :"……*it may be said there has been a détournement de pouvoir, or abuse of power, if an administrative power or discretion has been exercised for some object other than for which power or discretion was conferred by the statute*" (Brown, Neville & John S. Bell, 1998 : 246-247) - (dapat dikatakan telah terjadi *détournement de pouvoir*, atau *abuse of power*, jika wewenang administratif atau diskresi /kebijaksanaan telah dilak-sanakan untuk beberapa objek ***selain*** wewenang atau diskresi/kebijaksanaan yang diberikan oleh undang-undang).

Jean Rivero dan Waline mengartikan penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi menjadi 3 (tiga) bentuk yaitu :

(a). Penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang berten-tangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan priba-di, kelompok atau golongan.
(b). Penyalahgunaan wewenang dalam arti tindakan penjabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya.
(c). Penyalahgunaan wewenang dalam arti penyalahgunaan prosedur yang seha-rusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah meng-gunakan prosedur lain agar terlaksana.(Indriyanto Seno Adji, 2009 : 35)

Konsep penyalahgunaan wewenang dalam Hukum Administrasi kita pada dasarnya sesuai dengan rumusan yang pernah ada dalam Pasal 53 ayat (2) butir b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu : ……..**menggunakan wewenang** untuk **tujuan lain dari maksud** diberi-kannya wewenang tersebut. Penjelasan Pasal 53 Ayat (2) butir b mengatakan :" dasar pembatalan ini sering disebut **penyalahgunaan wewenang**."

Pendekatan Hukum Administrasi terhadap penyalahgunaan wewenang difokuskan pada "penyimpangan tujuan dari pemberian wewenang". Cara untuk mengukur apakah telah terjadi penyalahgunaan wewenang dari suatu tindakan dan/atau keputusan yang dilakukan pejabat pemerintahan, harus dibuktikan bahwa pejabat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain. Penyalahgunaan wewenang terjadi **bukan** karena suatu **kealpaan.** Penyalahgunaan wewenang selalu dilakukan **secara sadar dan sengaja** dengan cara mengalihkan tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.

Pengalihan tujuan didasarkan atas kepentingan pribadi, baik untuk kepentingan dirinya sendiri ataupun untuk orang lain. Putusan Mahkamah Agung Nomor 572 K/Pid/2003 (Kasus Ir. Akbar Tanjung) dapat dijadikan rujukan untuk mempertajam konsep penyalahgunaan wewenang.

Pertimbangan Mahkamah Agung terhadap pertimbangan *judex factie* dikatakan :"Sehubungan dengan pembuktian unsur 'menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan', *judex factie* telah salah dalam menerapkan hukum atau tidak menerapkan hukum sebagaimana mestinya karena pertimbangan Majelis Hakim telah didasarkan pada pemahaman yang keliru mengenai pengertian 'Penyalahgunaan Wewenang' berdasarkan Pasal 1 ayat (1) sub b UU No.3 Tahun 1971, sehingga putusan Majelis Hakim menjadi keliru dan menyesatkan". (Amir Syamsudin, 2004 : 187-188).

Pertimbangan Mahkamah Agung terhadap pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tinggi mengatakan :"Bahwa berkaitan dengan pembuktian unsure 'menyalahgunakan kewenangan…..dst' pertimbangan putusan Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Jakarta telah mencampuradukkan pengertian 'Penyalahgunaan Wewenang' dengan pengertian 'Perbuatan Sewenang-wenang'. (Amir Syamsudin, ibid. h. 200).

Mahkamah Agung sendiri dalam mengadili kasus tersebut membuat pertimbangan sebagai berikut :"Menimbang bahwa Mahkamah Agung tidak sependapat dengan pertimbangan judex factie, bahwa unsur 'menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan' itu disimpulkan terbukti dari rangkaian perbuatan Terdakwa I yang tidak melakukan atau mengusahakan suatu mekanisme koordinasi kerja yang tidak terpadu dengan baik, sehingga perbuatan materiil Terdakwa I menurut hukum bertentangan dengan asas kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian dalam pengelolaan uang Negara padahal Terdakwa I memiliki wewenang untuk itu. Menurut Mahkamah Agung, haruslah dibuktikan terlebih dahulu unsur pokok dalam Hukum Pidana, apakah Terdakwa I memang memiliki **kesengajaan *(opzet*)** untuk melakukan perbuatan penyalahgunaan tersebut, dan bahwa memang Terdakwa I **menghendaki dan mengetahui (*met willens en wetens*)** bahwa perbuatan itu dilarang tetapi tetap dilakukannya. (Bandingkan dengan pendapat Prof. J. Remmelink, dalam buku terjemahan Hukum Pidana, terbitan PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003 hlm. 152 dst) – (Amir Syamsudin, hlm. 296).

Unsur-unsur dari penyalahgunaan wewenang menurut Putusan Mahkamah Agung di atas meliputi : a) dengan sengaja (*met opzet*), b) mengalihkan tujuan wewenang, dan c) adanya interest pribadi yang negatif.

1.2. Maladministrasi.

Istilah Maladministrasi sebagai istilah hukum dirumuskan dengan berbagai variasi, seperti contoh definisi maladministrasi menurut Laporan Tahunan 1997 Ombudsman Eropa sebagai berikut :"*maladministration occurs when a public body fail to act in accordance with the rule or principle which is binding upon it"* (Anton Sujata & R.M Surachman, 2002 : 17-18) – ("maladministrasi terjadi ketika badan publik gagal untuk bertindak sesuai dengan aturan atau prinsip yang mengikatnya"). Anton Sujata & R.M. Surachman sendiri menterjemahkan maladministrasi sebagai "penyimpangan pejabat publik"

E.I. Sykes, et.al. (1989 : 379), dalam bukunya *General Principles of Administrative Law* memaparkan fungsi Ombudsman sebagai berikut :"*The most appropriate general description is that his works is directed at the correction of case of maladministration - a term which has been described as including bias, neglect, delay, inattention, incompetence, ineptitude, perversity, turpitude, and arbitrariness* - (Gambaran umum yang paling tepat adalah bahwa pekerjaannya diarahkan pada koreksi kasus maladministrasi - istilah yang digambarkan termasuk bias, pengabaian, keterlambatan, kurangnya perhatian, ketidakwenangan, ketidakmampuan, kesesatan, kebobrokan/kebejatan, dan kesewenang-wenangan).

Telaah makna yang tepat tentang maladministrasi, ***pertama-tama*** sebaiknya dilakukan dengan menelaah arti kata maladinistrasi dan ***kedua*** menelusuri konsep hukum administrasi melalui kajian pustaka. Menelaah arti kata maladministrasi, berasal dari kata dasar **mal** dalam bahasa Latin ***malum*** yang artinya jahat (jelek/ buruk). Kata **administrasi** asal katanya dalam bahasa Latin ***administrare,*** yang artinya **melayani**, sehingga apabila dipadukan antara kata **mal** dan **administrasi** akan bermakna sebagai **pelayanan yang jelek/buruk.**

Secara historis, kata maladministrasi pertama kali diintrodusir pada tahun 1967 ketika Pemerintah Inggris membentuk *Parliamentary Commission of Administration - PCA* (semacam Ombudsman). *The commission* menyatakan :"*bad decisions are bad administration and bad administration is maladministration….. bad decision goes the bad rule, fallacy statutory regulation* (Sir William Wade, *et.al*., 2000 : 97). (Keputusan yang buruk adalah administrasi yang buruk, dan administrasi yang buruk adalah maladministrasi….. keputusan yang buruk adalah aturan yang buruk, kesalahan peraturan perundang-undangan). Di Negara Inggris, maladministrasi ditemukan dalam kasus-kasus hukum, oleh karena sistem hukum Inggris menekankan pada aspek materiil (subsatnsial), yang bertumpu pada doktrin ***ultra vires.***

Di negara Belanda, lebih menekankan pada asas "***rechtmatigheid***" yang ditujukan pada pengawasan penggunaan wewenang dalam pelayanan publik. Ide pengawasan dilakukan pada tahun 1981, ketika terbentuk "The National Ombudsman". Pengawasan terhadap perilaku aparat dilakukan dengan mengin-dahkan norma perilaku aparat (*algemene normen van goed oveheid gedrag*), yang bersumber dari yurisprudensi dan laporan Ombudsman, namun kriteria maladmi-nistrasi belum banyak dibicarakan.

Di negara Amerika Serikat, penekanan Hukum Administrasi lebih pada aspek **prosedur**, yang bertumpu pada prinsip "***due process of law***". Kejelasan tentang maladministrasi tidak ada, namun di dalam *Administrative Procedure Act* (APA) menentukan suatu "*agency action*" yang di dalamnya termasuk "*failure to act*" dari pemerintah [Pasal 551 ayat (13)], "*unlawfully*", "*misconduct*", dalam kaitannya dengan Pasal 706, yang diarahkan pada pengujian (*yudicial review*) atas tindakan pemerintah, yang secara khusus menentukan :"……*the reviewing court shall compel agency action unlawfully with held or unreasonably delayed* " - pengadilan

penguji/peninjau harus memaksa tindakan agensi/badan secara tidak sah dengan ditahan atau ditunda secara tidak wajar (William F. Funk, *et al*., 2006 : 63).

Bertolak dari pengertian dasar di atas, maka **pendekatan Hukum Administrasi** ketika menelaah maladministrasi akan selalu dikaitkan dengan **perilaku** dalam pemberian layanan yang dilakukan penyedia layanan (pejabat publik). Maladministrasi apabila dikaitkan dengan norma hukum administrasi, maka termasuk kategori sebagai **norma perilaku aparat dalam pelayanan publik**. Maladministrasi selalu dikaitkan dengan tindakan menyimpang dari aparat, yang tidak mengindahkan atau tidak mengikuti norma-norma perilaku yang baik.

Ombudsman Eropa, berkaitan dengan maladministrasi telah menetapkan *Code of Good Administrative Behavior* (Kode Etik Perilaku Pejabat yang Baik), namun sesuai dengan ketentuan Konstitusi Eropa Pasal 195 ayat (1) Mahkamah Eropa (*Court of Justice*) hanya memiliki wewenang menyelesaikan sengketa setelah pengadilan yang berwenangdari negara-negara anggota tidak berhasil untuk menyelesaikan sengketa maladministrasi (Tatiek Sri Djatmiati, 2010 : 75-76).

1.3. SUB POKOK BAHASAN 2 : PENYALAHGUNAAN WEWENANG MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

A. Uraian

1. Pengaturan

Pemberian wewenang/kewenangan kepada badan/pejabat pemerintahan dapat menimbulkan masalah baru ketika dalam penggunaannya dilakukan secara menyimpang dari tujuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Penyimpangan tujuan dari pemberian wewenang oleh peraturan perundang-undangan ini lazim dimaknai sebagai penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan

wewenang oleh undang-undang merupakan suatu larangan dan tidak boleh dilakukan oleh badan/ pejabat pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam Bab III tentang Ruang Lingkup dan Asas, pada Bagian Ketujuh mengatur tentang Larangan Penyalahgunaan Wewenang, yang terdiri dari 5 (lima) pasal, yaitu ketentuan Pasal 17 s/d Pasal 21.

Pasal 17 :

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.
(2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
    a. Larangan melampaui Wewenang;
    b. Larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/ atau
    c. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Pasal 18 :

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan Melampaui Wewenang sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/ atau Tindakan yang dilakukan:
    a. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
    b. Melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau
    c. Bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.
(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apa-bila Keputusan dan/ atau Tindakan yang dilakukan:
    a. Di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan; dan/atau
    b. Bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.
(3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputus-an dan / atau Tindakan yang dilakukan:

a. Tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
b. Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Pasal 19 :

(1) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a dan Pasal 18 ayat (1) serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c dan Pasal 18 ayat (3) tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
(2) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencam-puradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b dan Pasal 18 ayat (2) dapat dibatalkan apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Pasal 20 :

(1) Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.
(2) Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
    a. tidak terdapat kesalahan;
    b. terdapat kesalahan administratif; atau
    c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.
(3) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(4) Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan

kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.

(5) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

(6) Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.

Pasal 21 :

(1) Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerin-tahan.

(2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan.

(3) Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.

(4) Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

(5) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.

(6) Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

2. Analisis terhadap Pengaturan Larangan Penyalahgunaan Wewenang Oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

2.1. Analisis Ketentuan Pasal 17 :

Undang-Undang *a quo* **tidak menjelaskan** konsep penyalahgunaan wewenang baik dalam Ketentuan Umum maupun dalam Penjelasan Pasal 17 yang hanya mengatakan "cukup jelas", tetapi anehnya pada ketentuan Pasal 17 ayat (2) menentukan adanya 3 jenis penyalahgunaan wewenang. Berdasarkan hal tersebut, maka pertama-tama perlu diuraikan tentang penyalahgunaan wewenang dan analisis terhadap ketentuan Pasal 17 ayat (2) dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18. Tiga unsur utama penyalahgunaan wewenang (lihat kutipan pertimbangan Mahkamah Agung di muka) adalah:

(a) *Met opzet* (dengan sengaja),
(b) Mengalihkan tujuan wewenang dan
(c) Ada interest pribadi yang negatif.

Apakah konsep penyalahgunaan wewenang yang dimaksud pada keten-tuan Pasal 17 sudah seperti paparan di atas ? Nampaknya tidak jelas konsep penyalahgunaan wewenang dalam ketentuan Pasal 17. Lebih tidak jelas jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 17 ayat (2) menyangkut tiga *species* larangan penyalahgunaan wewenang, dan bahkan lebih menyesatkan lagi dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 (Philipus M Hadjon., 2015 : 60).

2.2. Analisis Ketentuan Pasal 18 :

Ketentuan Pasal 18 ayat (1) :

Ketentuan Pasal 18 ayat (1) butir a dan b **BUKAN "menyalah-gunakan wewenang", TETAPI "tidak berwenang (*onbevoegd*)".** Pasal 18 ayat (1) butir c juga **BUKAN penyalahgunaan wewenang** karena ketentuan undang-undang ini menyatakan "bertentangan dengan peraturan perundang-undangan" (**asas legalitas**) dan bukan menyatakan "bertentangan dengan asas-

asas umum pemerintahan yang baik (AUPB)" yang merupakan **asas spesialitas** *(specialiteit beginsel*). Larangan penyalahgunaan wewenang termasuk kategori melanggar AUPB. Pengujiannya dilakukan dengan mendasarkan prinsip/asas spesialitas, bukan prinsip/asas legalitas (perundang-undangan).

Ketentuan Pasal 18 ayat (2) :

Konsep mencampuradukkan kewenangan adalah terjemahan yang keliru dari konsep *misuse of competence*. Buku yang ditulis oleh Prof. Kuntjoro Purbopranoto dengan judul "Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara (1978)," diuraikan adanya 13 AUPB. Asas-asas tersebut berasal dari kuliah umum yang diberikan oleh Prof. R. Crince Le Roy di Universitas Airlangga (1976) pada Penataran lanjutan Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Pemerintahan tentang 11 Asas-asas umum pemerintahan yang baik, sedangkan asas ke 12 (asas kebijaksanaan) dan asas ke 13 (asas penyeleng-garaan kepentingan umum) merupakan tambahan dari Prof. Kuntjoro.

Kuliah Prof. R. Crince Le Roy tentang **Asas ke-6** adalah: ***principle of non misuse of competence***. Asas itu dalam bukunya Prof. Kuntjoro diter-jemahkan dengan asas "**jangan mencampuradukkan kewenangan".** Terjemahan tersebut agaknya kurang tepat (keliru) karena ***misuse*** berarti menyalahgunakan, **bukan** mencampuradukkan. Kata mencampuradukkan (***mixing***) tidak dikenal dalam referensi hukum. Kata ***misuse*** dalam kamus maupun dalam referensi hukum administrasi adalah sinonim dengan kata ***abuse*** (menyalahgunakan). Atas dasar itu apakah ketentuan Pasal 17 ayat (2) huruf b, menggunakan kata mencampuradukkan wewenang mengadopsi terjemahan yang keliru dari *misuse of competence* dalam buku Prof. Kuntjoro ? Atas dasar itu pula ketentuan Pasal 18 ayat (2) sangat tidak rasional karena **pendekatan konseptual yang dipakai tidak jelas.**

Ketentuan Pasal 18 ayat (3) :

Konsep sewenang-wenang dalam hukum Belanda semula dikenal dengan istilah ***"willekeur"*** dan dewasa ini populer dengan istilah ***"kennelijk onredelijk"*** **atau** ***"onredelijkheid".*** Dalam hukum kita dikenal dengan istilah sewenang-wenang. Parameter sewenang-wenang adalah rasionalitas (nyata-nyata tidak beralasan – *kennelijk onredelijk*), sehingga ketentuan Pasal 18 ayat (3) akan membingungkan dan telah merusak konsep hukum adminis-trasi tentang larangan sewenang-wenang. Penyalahgunaan wewenang sendiri parameternya adalah mengalihkan/penyimpangan tujuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

1.4. SUB POKOK BAHASAN 3 : MALADMINISTRASI MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2008 TENTANG OMBUDSMAN R.I

A. Uraian.

1. Definisi

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mendefinisikan maladministrasi dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 sebagai berikut :"*Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immaterial bagi masyarakat dan orang perseorangan."*

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI ini secara limitatif telah memberikan batasan tentang bentuk-bentuk maladministrasi, tetapi tidak jelas dalam memberikan definisi tentang maladministrasi.

Di lihat dari perspektif Hukum Administrasi, definisi sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Ombudsman tersebut akan menyebabkan

kesulitan dalam menentukan pertanggungjawabannya, artinya menjadi tanggung jawab pribadi ataukah tanggung jawab jabatan, demikian pula dalam kaitannya dengan kompetensi pengadilan.

2. Komparasi

Komparasi dengan Hukum Administrasi Belanda menyangkut maladministrasi, maka di Belanda lebih menekankan pada pengawasan terhadap perilaku aparat *(overheidsgedrag*), yang ditujukan kepada orangnya (*persoon*), sehingga mal-administrasi menjadi tanggung jawab pribadi. Sasaran pengawasan tersebut adalah aparat pemerintah harus mengindahkan norma-norma umum perilaku yang baik (*algemene normen van goed overheidsgedrag*) atau disebut juga sebagai asas-asas perilaku aparat yang pantas (*beginselen van behoorlijk overheidsgedrag)*. Di Belanda dengan demikian untuk mengukur tindakan maladministrasi harus dikaitkan *dengan algemene normen van goed overheidsgedrag* atau *beginselen van behoorlijk overheidsgedrag*.

Berkaitan dengan asas-asas perilaku yang baik tersebut, J.B.J.M. ten Berge mengatakan :"……*op dat overheispersonen gerichte beginselen van behoorlijk overheidsgedraguit moeten gaan van de maatschappij levende opvattingen over goed en kwaad, op de deugden die mensen elkaar toerekenen zelfs zou men kunnen zeggen, dat voor overheidsdienaren de grensen nog wel scherper mogen worden getrokken vanwege hun bijzondere ositiein de samenlaving* (J.B.J.M ten Berge, 2004 : 2) – (bahwa prinsip-prinsip yang ditujukan bagi pejabat pemerintah tentang perilaku pemerintah yang pantas harus didasarkan pada gagasan hidup masyarakat tentang baik dan buruk, pada kebajikan yang diatribusikan orang satu sama lain, bahkan dapat dikatakan bahwa bagi pejabat pemerintah batas-batas dapat ditarik lebih tajam karena posisi khusus mereka dalam masyarakat).

Di Belanda norma perilaku digali dari praktik Ombudsman yang norma dasarnya ada dua, yaitu sikap melayani *(dienstbaarheid)* dan terpercaya *(betrouwbaarheid*) yang meliputi : keterbukaan (*openheid*), kehati-hatian/

kecermatan *(nauwgezetheid),* integritas *(integriteit),* kesederhanaan *(soberheid),* dan kehormatan *(eerlijkheid*).

Sistem hukum di Indonesia belum mengatur secara jelas tentang maladminis-trasi, meskipun dalam praktik hukum konsep tersebut telah banyak digunakan. Pengaturan tentang batasan atau bentuk-bentuk maladministrasi masih beragam. Konsep maladministrasi yang menjadi ukuran tindakan atau perilaku aparat, belum dirumuskan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UU No.30 Tahun 2014) sebagai suatu Undang-undang Umum Pemerintahan, namun masih tersebar secara sektoral, seperti dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman R.I dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dalam Pasal 34 menentukan bahwa :"Pelaksanaan dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut :

a. Adil dan tidak diskriminatif;
b. Cermat;
c. Santun dan ramah;
d. Tegas, andal, dan tidak memberikan keputusan yang berlarut-larut;
e. Profesional;
f. Tidak mempersulit;
g. Patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
h. Menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;
i. Tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan ;
j. Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
k. Tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
l. Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;

m. Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki;
n. Sesuai dengan kepantasan;
o. Tidak menyimpang dari prosedur.

1.5. SUB POKOK BAHASAN 4 : PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM TINDAK PEMERINTAHAN

A. Uraian.

1. Landasan Tindakan Pemerintahan

Dalam hukum administrasi tidak ada satu tindakan atau perbuatan pemerintah yang tidak didasarkan pada wewenang yang sah. Wewenang selalu menjadi pijakan dasar bagi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan (Aminuddin Ilmar, 2013: 114). Wewenang memiliki peran penting dalam hukum administrasi, sehingga F.A.M. Stroink menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi - *het begrip bevoegheid is ook een kernbegrip in het staat en administratief recht* (Stroink, F.A.M & J.G. Steenbeek, 1983 : 26).

Pendekatan hukum administrasi terhadap kekuasaan pemerintah menekankan segi-segi *rechtmatigheid* atau legalitas, sehingga setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar *rechtmatig* (legalitas). Badan dan/atau pejabat pemerintah dalam penggunaan kekuasaan pemerintahan yang dimiliki, maka wewenang merupakan kekuasaan hukum yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. *Rechtmatigheid* suatu tindakan pemerintahan diukur melalui parameter wewenang, prosedur dan substansi. *Rechtmatigheid* tindakan pemerintahan sekaligus juga merupakan batasan dalam penyelenggaraan tindakan pemerintahan, karena melalui aspek *rechtmatigheid* sekaligus menjadi kontrol terhadap tindakan yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan (*rechtmatigheids-controle*).

Pendekatan tersebut menentukan kontrol atau pengawasan terhadap penggunaan wewenang pemerintahan agar badan/pejabat pemerintahan tidak melakukan penyalahgunaan wewenang. Pelanggaran atau penyimpangan dalam

penggunaan wewenang oleh badan/pejabat pemerintah, maka tanggung gugat negara dilakukan atas dasar *rechtmatigheid* atau asas legalitas. Asas legalitas dibedakan sebagai Asas legalitas formal dan Asas legalitas substansial. Asas legalitas formal berkaitan dengan keabsahan wewenang dan prosedur, sedangkan Asas legalitas substansial bertumpu pada tujuan. Literatur hukum administrasi Belanda terhadap asas tujuan ini, istilah yang digunakan adalah "*Specialiteitsbeginsel*" (asas spesialitas/asas tujuan).

2. Penyalahgunaan Pada Wewenang Terikat dan Wewenang Bebas.

Tindakan penyalahgunaan wewenang dapat terjadi pada jenis wewenang terikat dan jenis wewenang bebas. Tindakan penyimpangan dari wewenang terikat terjadi karena tindakan itu tidak sesuai dengan tujuan wewenang sebagaimana yang telah diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan tindakan penyimpangan dari wewenang bebas pun diukur berdasarkan tingkat pelaksanaan wewenang dengan tujuan yang dicapai.

Penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintah, dalam pengujiannya tidak menggunakan asas legalitas (wewenang dan prosedur), tetapi diuji dengan menggunakan asas spesialitas (asas tujuan). Ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 yang menyebutkan "*bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*" adalah sangat menyesatkan dan merusak konsep hukum administrasi. Dikatakan sangat menyesatkan karena penyalahgunaan wewenang tidak diuji dengan peraturan perundang-undangan (legalitas) tetapi diuji dengan asas spesialitas (asas tujuan) yang menjadi lingkup dari asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Pengujiannya difokuskan kepada "perilaku" yang dilakukan pejabat pemerintah (dilakukan secara sengaja (*opzet*), menghendaki dan mengetahui (*met willens en wetens*), untuk kepentingan pribadi atau orang lain, dan menyimpang dari tujuan yang diberikan oleh wewenang).

1.6. SUB POKOK BAHASAN 5 : PARAMETER PENYALAHGUNAAN WEWENANG

A. Uraian

1. Tujuan dan Maksud Pemberian Wewenang.

Setiap pemberian wewenang kepada suatu badan atau pejabat pemerintah dalam konsep hukum administrasi selalu disertai dengan "tujuan dan maksud" diberikannya wewenang itu, sehingga penerapan wewenang harus sesuai dengan "tujuan dan maksud" diberikannya wewenang itu. Penggunaan wewenang yang tidak sesuai dengan "tujuan dan maksud" pemberian wewenang itu, maka telah melakukan penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*).

Parameter "tujuan dan maksud" pemberian wewenang dalam menentukan terjadinya penyalahgunaan wewenang dikenal sebagai **Asas Spesialitas** *(specialiteits-beginsel*). Asas spesialitas merupakan asas yang menjadi landasan bagi wewenang pemerintah untuk bertindak dengan mempertimbangkan pada suatu tujuan. Setiap wewenang pemerintah (*bestuursbevoegdheid*) diatur oleh peraturan perundang-undangan dengan "tujuan" tertentu yang pasti. Asas *specialiteitsbeginsel* dari sudut pandang hukum administrasi dinyatakan sebagai suatu rangkaian peraturan yang berkaitan dengan kepentingan umum tertentu. Asas ini dikembangkan oleh Mariete Kobussen dalam bukunya "*De Vrijheid van De Overheid*" (Kobussen, M., 1991 : 103).

Secara substansial, *specialiteitsbeginsel* mengandung makna bahwa setiap wewenang memiliki tujuan tertentu. Di dalam kepustakaan hukum administrasi juga sudah lama dikenal asas ***zuiverheid van oogmerk*** (ketajaman arah dan tujuan). Menyimpang dari asas ini akan melahirkan "*détournement de pouvoir*".

2. Asas Spesialitas Dalam Hukum Positif Indonesia

Asas spesialitas sebenarnya sudah lama diadopsi dalam hukum positif di Indo-nesia. Hal tersebut dapat dilihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada angka 4, yang menyatakan

:"*Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan* ***asas spesialitas****" maupun asas-asas baru sebagai pencerminan best practices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan Negara, antara lain : akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri* ."(cetak tebal dan garis bawah oleh penulis). Asas spesialitas di atas dijabarkan lebih lanjut dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyatakan :"*Asas spesialitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.*" Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dibentuk sebagai amanat ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan :" *Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur* ***perbendaharaan negara****."* (cetak tebal dan garis bawah oleh penulis).

Konkritisasi asas spesialitas tersebut terlihat dalam ketentuan Pasal 35 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengatur :

(1) Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.
(2) Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

(3) Setiap bendahara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bertanggungjawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengu-rusannya.
(4) Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.

Badan dan/atau pejabat pemerintah ada kalanya dituntut harus bertindak sesuatu untuk mengatasi suatu keadaan tertentu, namun di sisi lain tidak ada dasar peraturan perundang-undangan atau ada peraturan perundangan-undangan tetapi sifat normanya tersamar (*vage norm*). Menyikapi keadaan yang demikian, maka untuk mengukur penyalahgunaan wewenang dalam kaitannya dengan "*beleidsvrijheid*" (*discretionary power, Ermessen*) harus didasarkan atas asas spesialitas yang melandasi wewenang itu sendiri. Asas spesialitas sebagaimana diuraikan oleh Mariete Kobussen pada dasarnya mengandung tujuan dari suatu wewenang. Secara negatif terjadinya penyalahgunaan wewenang apabila penggunaan wewenang itu menyimpang dari tujuan (Kobussen, M, 1991 *: loc.cit*).

Asas spesialitas (*specialiteitsbeginsel*) merupakan *onderdeel* (bagian) dari asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*), maka *specialiteitsbeginsel* masih serumpun/sejenis dengan *legaliteitsbeginsel* (Tatiek Sri Djatmiati, 2004 : 110; Nur Basuki Minarno, 2010 : 84). Di dalam asas legalitas tidak memperhitungkan kekhususan (tujuan) terhadap wewenang tertentu dalam penerbitan keputusan. Kekhususan pemberian dan tujuan pemberian wewenang dapat dilihat pada masing-masing peraturan perundang-undangan.

Di dalam praktik bisa terjadi beberapa peraturan perundang-undangan saling bertentangan antara yang satu dengan yang lain, sehingga dalam situasi demikian asas legalitas kehilangan artinya dan tidak tepat lagi untuk dipakai sebagai parameter dalam mengukur terjadinya penyalahgunaan wewenang.

Parameter untuk mengukur penyalahgunaan wewenang terutama berkaitan dengan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid* : *discretionary power, Ermessen)*, dan harus didasarkan pada

asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), karena asas "*wetmatigheid*" tidak memadai. AUPB merupakan asas hukum yang tidak tertulis yang dalam keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan. AUPB juga merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi.

1.7. SUB POKOK BAHASAN 6 : PENYALAHGUNAAN WEWENANG DAN CACAT PROSEDUR.

A. Uraian.

1. Keabsahan Tindakan Pemerintahan

Keabsahan (*rechtmatigheid*) suatu tindakan dan/atau keputusan pemerintahan, di dalam hukum administrasi meliputi 3 (tiga) aspek yaitu : wewenang, prosedur, dan substansi. Ketiga aspek keabsahan (*rechtmatigheid*) tersebut menjadi landasan dari legalitas formal. Aspek-aspek wewenang, prosedur, dan substansi senantiasa harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan, karena pada peraturan perundang-undangan sudah ditentukan tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat pemerintahan, bagaimana prosedur untuk mencapai tujuan, dan lingkup substansinya.

2. Cacat Prosedur

Di dalam praktik peradilan (PTUN) sering dicampuradukkan antara penyalahgunaan wewenang dan cacat prosedur, yang seolah-olah cacat prosedur *inheren* (melekat/tidak dapat dipisahkan) dengan penyalahgunaan wewenang. Adanya cacat prosedur tidak secara *mutatis mutandis* (serta merta) penyalahgunaan wewenang terjadi, artinya terbuktinya cacat prosedur tidak serta merta penyalah-gunaan wewenang terbukti juga.

Cacat prosedur akan memiliki akibat pada penyalahgunaan wewenang, jika penggunaan wewenang menyimpang atau bertentangan dengan suatu tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Cacat prosedur diuji dengan asas legalitas, sedangkan penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialitas (AUPB). Akibat dari cacat prosedur

adalah bahwa tindakan dan/atau keputusan yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintah **dapat dibatalkan**, dan prosedur yang cacat dapat diperintahkan untuk diperbaiki atau dilengkapi sesuai dengan prosedur yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini berbeda dengan akibat dari cacat wewenang, bahwa tindakan dan/atau keputusan yang dilakukan badan/pejabat pemerintah yang terbukti cacat wewenang, maka tindakan dan/atau keputusan yang dilakukan badan dan/atau pejabat pemerintah **batal demi hukum**. Cacat prosedur akan menjadi tanggung jawab jabatan sedangkan penyalahgunaan wewenang akan menjadi tanggung jawab pribadi.

1.8. SUB POKOK BAHASAN 7 : PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM PEMERINTAH

A. Uraian

1. Konsep Kesalahan Pribadi dan Kesalahan Jabatan

Konsep kesalahan pribadi dan kesalahan jabatan dalam tindakan pemerintah sangat penting untuk menentukan apakah kesalahan tersebut menjadi tanggung jawab pribadi atau tanggung jawab jabatan. Konsep kesalahan pribadi dan kesalahan jabatan pada awalnya berkembang di Negara Prancis, berkenaan dengan penggunaan wewenang (Tatiek Sri Djatmiati, 2010 : 89).

Penggunaan wewenang pemerintah menurut konsep hukum Prancis beranjak dari 2 (dua) prinsip utama yang telah ditetapkan oleh Conseil d'Etat sebagai dasar dalam pelayanan publik (*public service*). Prinsip pertama adalah "***legalité***" dan prinsip kedua adalah "***responsibilité.***" Legalité (legalitas) berarti bahwa pemerintah harus bertindak sesuai dengan hokum, oleh karenanya keputusan-keputusannya berisiko untuk dibatalkan oleh pengadilan administrasi. Responsibilité mengidentifikasi bahwa pemerintah akan bertanggung gugat untuk ganti kerugian bagi warga yang mengalami kerugian oleh keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan pemerintahan (Brown, L. Niville & John S. Bell, 1998 : 182).

Sistem hukum Prancis menentukan bahwa pemerintah bertanggung gugat dalam beberapa situasi, bahkan dalam hal

tidak ada kesalahan yang dilakukan namun kerugian menimpa individu dalam pelayanan publik. Tanggung gugat ini terjadi karena adanya **prinsip beban publik** (*equality before public burdens*) seperti yang diatur dalam Pasal 13 **Declaration of the Rights on Man of 1789.**

Kasus yang menimpa Agnes Blanco (Agnes Blanco tertabrak truk pabrik rokok milik pemerintah di kota Bordeaux). Tribunal des Conflicts (di Indonesia PTUN) pada tahun 1873 menetapkan 3 (tiga) asas, yaitu :

- Asas tanggung gugat Negara atas kesalahan pejabatnya;
- Tanggung gugat tunduk kepada peraturan yang memisahkan dan membedakannya dengan hokum privat;
- Asas bahwa tanggung gugat tersebut merupakan yurisdiksi dari peradilan administrasi.

Conseil d'Etat (lembaga tertinggi dalam menyelesaikan sengketa administrasi di Prancis yang kedudukannya sejajar dengan Mahkamah Agung dan juga Tribunal de Conflicts – peradilan administrasi tingkat pertama) dalam pertimbangannya mengembangkan ukuran kesalahan untuk tanggung gugat atas kerugian yang ada menjadi 2 (dua) unsur, yaitu : ***Faute Personelle*** (kesalahan pribadi) dan ***Faute de Service*** (kesalahan jabatan).

1.1. Faute Personelle (Kesalahan Pribadi)

Faute Personelle (kesalahan pribadi) terjadi apabila terdapat kesalahan pribadi seseorang yang merupakan bagian dari pemerintahan. Keslahan yang dilakukan tidak berkaitan dengan pelayanan publik tetapi menunjukkan kelemahan orang tersebut, keinginan-keinginannya dan kurang hati-hati atau kelalaian-kelalaiannya. Tekait dengan tanggung gugat Negara, karena terdapat unsur *faute personelle,* pegawai tersebut dapat digugat di pengadilan umum (*Ordinary Court* - di negara Indonesia Pengadilan Negeri)) selaku pribadi dan bertanggung gugat atas kesalahan sendiri.

1.2. Faute de Service (kesalahan jabatan).

Faute de Sercive (kesalahan jabatan) terjadi karena adanya kesalahan dalam penggunaan wewenang

dan hanya berkaitan dengan pelayanan publik. Para pejabat publik melindungi diri dengan alas an adanya prinsip ***separation of power*** (pemisahan kekuasaan) yang melarang pengadilan umum untuk meneri-ma aduan atas tindakan pemerintahan yang menyimpang. Apabila terdapat pihak yang dirugikan, maka gugatan harus diajukan ke peradilan administrasi (*Tribunal de Conflicts*).

Hukum administrasi Prancis (*Droit Administratif*) di satu sisi mengatur dan memberikan kewenangan pemerintahan, tetapi di sisi lain mengembangkan prosedur untuk melindungi hak-hak individu dan kebebasan individu terhadap tindakan-tindakan kewenangan public. Conseil d'Etat memberikan karakteristik sebagai ***bulwark of civil liberties*** (benteng kebebasan individu), dan juga sebagai ***guardian of administrative morality*** (penjaga moral pemerintah).

2. Bentuk Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah

Secara prinsip bentuk pertanggungjawaban hukum pemerintah dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu :

1) Tanggung jawab pribadi.

Tanggung jawab pribadi senantiasa berkaitan dengan **pendekatan fungsi-onaris atau pendekatan perilaku.** Tangung jawab pribadi dalam Hukum Administrasi berkenaan dengan **maladministrasi** dalam penggunaan wewenang yang dilakukan oleh badan pemerintahan dalam memberikan pelayanan publik. Penggunaan wewenang yang dimaksud di sini meliputi tindakan pemerintahan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dan tindakan dalam mene-tapkan suatu kebijakan atau diskresi. Berkaitan dengan tanggung jawab pribadi, **tidak berlaku asas *"vicarious liability / superior respondeat***" (atasan bertanggungjawab atas perbuatan bawahan). Parameter yang digunakan dalam menguji tanggung jawab pribadi, di samping norma-norma pemerintahan yang baik sebagai fungsi pemerintahan, juga norma-norma perilaku aparat.

2) Tanggung jawab jabatan

Tanggung jawab jabatan berkaitan dengan ***rechtmatigheid /legality*** (keab-sahan) tindak pemerintahan. Persoalan keabsahan keabsahan (*rechtmatigheid /legality)* dalam Hukum Administrasi berkaitan dengan pendekatan terhadap **kekuasaan pemerintahan.**

Pendekatan kekuasaan pemerintahan berkaitan dengan wewenang yang diberikan menurut undang-undang berdasarkan asas legalitas atau asas *rechtmatigheid* (Philipus M. Hadjon,1997: 1). Pendekatan ini menentukan kontrol atau pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan. Apabila terdapat penyimpangan atau pelanggaran terhadap penggunaan kekuasaan oleh peme-rintah, maka tanggung jawab negara dilakukan atas dasar asas legalitas atau asas *rechtmatigheid*, baik yang bersifat legalitas formal (wewenang dan prosedur) maupun legalitas substansial yang berkaitan dengan asas tujuan.

Sesuai dengan asas "*rechtmatigheid van bestuur*", maka setiap tindakan pemerintahan mensyaratkan keabsahan atau legalitas wewenang, prosedur dan substansi. Legalitas substansial yang bertumpu pada asas tujuan dalam referensi hukum administrasi Belanda dikenal sebagai "*specialiteitsbeginsel*". Secara substansial *specialiteitsbeginsel* bermakna bahwa setiap kewenangan mengan-dung tujuan tertentu.

Perbedaan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi atas tindakan pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata, dan tanggung gugat tata usaha negara (Philipus M. Hadjon, 2009 : 1-2).

Tanggungjawab pidana adalah tanggung jawab pribadi yang dalam hubungannya dengan tindak pemerintahan, tanggung jawab pribadi berhu-bungan dengan adanya **maladministrasi**.

Tanggung gugat perdata dapat menjadi tanggung gugat jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar

hukum oleh penguasa (*onrechtmatig overheids-daad*). Tanggung gugat perdata menjadi tanggung gugat pribadi apabila terda-pat unsur maladministrasi. Tanggung gugat TUN pada dasarnya adalah tang-gung gugat **jabatan**.

Batasan terhadap tindakan maladministrasi adalah perilaku menyimpang dalam penggunaan wewenang, seperti tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.

B. Latihan.

Pelajari pengertian-pengertian yang terdapat dalam kegiatan belajar ini dengan cermat, seperti Konsep Penyalahgunaan Wewenang dan Maladministrasi dalam HA/HAN, Penyalahgunaan Wewenang menurut UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Maladministrasi menurut Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak/ Perbuatan Pemerintahan, Parameter Penyalahgunaan Wewenang, dan Penyalahgunaan Wewenang dan Cacat Prosedur, serta Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah.

Carilah pengertian penyalahgunaan wewenang dan maladministarsi dari referensi buku-buku lain yang dapat diperoleh dari perpustakaan, toko buku, internet, kemudian cobalah pelajari dan renungkan apa sebenarnya inti pokok dari penyalahgunaan wewe-nang dan maladministrasi.

C. Rangkuman.

a. Penyalahgunaan wewenang dan maladministrasi merupakan dua konsep yang berbeda tetapi berhubungan satu sama lainnya. Penyalahgunaan wewenang merupakan bentuk spesies dari maladministrasi.
b. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur hal penyalahgunaan wewenang tetapi tidak mengatur pengertian penyalahgunaan wewenang. Undang-undang tersebut juga disusun tidak di dasarkan pada konsep hukum administrasi, sehingga tindakan penyalahgunaan wewenang dijumbuhkan dengan tindakan sewenang-wenang, yang keduanya memiliki parameter yang berbeda dalam pengujiannya.

c. Maladministrasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman R.I tidak memberikan pengertian/definisi secara jelas tetapi hanya batasan-batasan tentang suatu perbuatan yang dikategorikan sebagai maladministrasi. Undang-undang Administrasi Pemerintahan sendiri yang dimaksudkan menjadi undang-undang payung dan berlaku umum dalam praktik berpemerintahan tidak mengatur pengertian tentang maladministrasi. Pengertian dan lingkup maladministrasi masih tersebar secara sektoral dalam peraturan perundang-undangan, seperti UU Ombudsman dan UU Pelayanan Publik.

d. Kesalahan jabatan dan kesalahan pribadi merupakan konsep yang dapat dijadikan dasar untuk menentukan tindakan dan/ atau keputusan pemerintahan menjadi tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi.

D. Test Formatif

Tunjukkan penguasaan Saudara terhadap materi kuliah ini dengan cara mengisi titik-titik pertanyaan di bawah ini :

a. Maladministrasi dan penyalahgunaan wewenang merupakan suatu larangan yang tidak boleh dilanggar oleh setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan/publik ketika menggunakan wewenangnya. Jelaskan dengan argumentasi secara benar !

b. Apa akibat hukumnya ketika badan dan/atau pejabat pemerintahan melanggar larangan tersebut !

c. Apa yang menjadi parameter dari penyalahgunaan wewenang !

d. Apakah cacat prosedur dalam tindakan dan/atau keputusan yang dilakukan pejabat pemerintahan merupakan penyalahgunaan wewenang ? Jelaskan !

e. Bagaimana pertanggungjawaban hukum badan/pejabat pemerintahan terhadap akibat hukum yang timbul dan merugikan masyarakat dari tindakan yang dilakukan dan/ atau keputusan yang dikeluarkan !

E. Umpan Balik

Cocokkanlah jawaban Saudara dengan kunci jawaban Test Formatif yang terdapat pada akhir bagian dari Buku Ajar ini dan

hitunglah jumlah jawaban Saudara yang benar. Gunakan rumus di bawah ini untuk mengetahui tingkat penguasaan Saudara terhadap materi kegiatan belajar.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban saudara yang benar}}{5} \text{ X } 100\ \%$$

Arti tingkat penguasaan yang Saudara capai :

86 % - 100 % = Baik Sekali
70 % - 85 % = Baik
56 % - 70 % = Cukup
< 56 % = Kurang

F. Tindak Lanjut

Jika saudara mencapai tingkat penguasaan 70 % ke atas, maka Saudara sudah dapat mengerti kegiatan belajar ini. Namun jika Saudara masih di bawah 56 %, maka Saudara harus mengulangi kegiatan belajar terutama bagian yang belum Saudara kuasai.

G. Kunci Jawabab Test Formatif

a. Setiap tindakan dan/keputusan yang dilakukan oleh badan/ pejabat pemerintahan dalam hukum administrasi senantiasa didasarkan pada prinsip legalitas (*rechtmatighed*) baik legalitas formal yang meliputi wewenang, prosedur, dan substansi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan maupun legalitas material yang menyangkut perilaku pejabat pemerintahan ketika menggunakan wewenangnya, misalnya mengalihkan tujuan selain tujuan yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan. Pengujian terhadap pelanggaran dari legalitas formal dilakukan dengan sarana peraturan perundang-undangan, sedangkan pengujian terhadap pelanggaran legalitas material dilakukan dengan sarana AUPB. Cacat wewenang dalam tindakan dan/atau keputusan dapat berakibat pada tindakan dan/atau keputusan menjadi "batal demi hukum". Selanjutnya untuk cacat prosedur dari tindakan dan/atau keputusan dapat berakibat pada tindakan dan/atau keputusan menjadi "dapat dibatalkan".

b. Akibat hukum dari tindakan dan/atau keputusan yang melanggar larangan di atas dapat dipertanggungjawabkan

secara hukum administrasi, hukum pidana, maupun hukum perdata. Pertanggungjawaban secara hukum administrasi menyangkut cacat wewe-nang, prosedur, dan substansi. Pertanggungjawaban hukum pidana menyangkut perilaku, dan pertanggungjawaban hukum perdata menyangkut kerugian yang timbul.

c. Parameter dari penyalahgunaan wewenang adalah :
   1). menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi atau tujuan politik;
   2). menggunakan wewenang bertentangan dengan undang-undang yang memuat dasar hukum wewenang yang diberikan;
   3). menjalankan wewenang untuk tujuan lain dari yang nyata-nyata dikehendaki oleh undang-undang dengan wewenang tersebut.

   Parameter yang menjadi unsur-unsur dari penyalahgunaan wewenang menurut Putusan Mahkamah Agung meliputi :
   1) dengan sengaja (*met opzet*),
   2) mengalihkan tujuan wewenang, dan
   3) adanya interest pribadi yang negatif.

d. Cacat prosedur dan penyalahgunaan wewenang merupakan dua hal yang berbeda. Cacat prosedur tidak secara *mutatis mutandis* (serta merta) menjadi penyalahgunaan wewenang, artinya terbuktinya cacat prosedur tidak serta merta penyalahgunaan wewenang terbukti juga. Cacat prosedur akan memiliki akibat pada penyalahgunaan wewenang, jika penggunaan wewenang menyimpang atau bertentangan dengan suatu tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Cacat prosedur diuji dengan asas legalitas, sedangkan penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialitas (asas-asas umum pemerintahan yang baik/ AUPB).

e. Bentuk pertangungjawaban hukum badan/pejabat pemerintahan dari tindakan yang dilakukan dan/atau keputusan yang dikeluarkan bisa dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Fokus dari tanggung jawab jabatan diarahkan pada keabsahan (legalitas) tindakan dan/atau keputusan pemerintahan yang

meliputi wewenang, prosedur, dan substansi. Parameter yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan. Sedangkan tanggung jawab pribadi fokusnya diarahkan pada perilaku (perbuatan tercela) pejabat dalam pelaksanaan tugas. Perbuatan tercela bisa berupa penyalahgunaan wewenang, tindakan sewenang-wenang, maupun bentuk lain yang termasuk maladministrasi. Parameter yang digunakan adalah AUPB. Akibat hukum dari tanggung jawab jabatan dapat dikenakan sanksi administrasi dan sanksi perdata, sedangkan untuk tanggung jawab pribadi dapat dikenakan sanksi administrasi, perdata, dan pidana.

DAFTAR PUSTAKA

Amir Syamsudin, 2004, *Putusan Perkara Akbar Tanjung*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Anton Sujata & R.M Surachman, 2002, *Ombudsman Indonesia Ditengah Ombudsman Internasional,* Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta.

Boorsma, P. B., Ringeling, A. B., & ten Berge, J. B. J. M., 1992, *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*, Samson Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.

Brown, Neville & John S. Bell, 1998, *French Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford.

Funk, William F. *et al*., 2006, *Administrative Procedure And Practice, Problems and Cases*, Third Ed. , American Case Book Series, Thompson/West, America.

Indriyanto Seno Adji, 2009, *Korupsi Dan Penegakan Hukum*, Diadit Media, Jakarta.

Kobussen, Mareette, 1991, *De Vrijheid Van De Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.

Nur Basuki Minarno, 2010, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Palangkaraya.

Philipus M. Hadjon,1997, *Tentang Wewenang*, Yuridika, No.5 & 6 Tahun XII, Sept-Des, Unair, Surabaya.

Philipus M. Hadjon, 2009, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press,Yogyakarta.

Philipus M Hadjon, 2015, Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi

Pemerintahan, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4 Nomor 1, h. 51-63.

Remmelink, J. 2003, Hukum Pidana (terjemahan), PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Stroink, F.A.M & J.G. Steenbeek, 1983, Inleiding in het Staat Administratiefrecht, Samson, Alphen aan de Rijn

Sykes, E.I. *et.al*., 1989, *General Principles of Administrative Law,* Third Ed., Butterworth, Sydney.

Tatiek Sri Djatmiati, 2010, *Maladministrasi Dalam Konteks Kesalahan Pribadi Dan Kesalahan Jabatan, Tanggung Jawab Pribadi Dan Tanggung Jawab Jabatan*, dalam Hukum Administrasi Dan Good Governance, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.

J.B.J.M ten Berge, J.B.J.M, 2004, *De Persoon in Het Bestuursrecht*, Papier.

Wade, Sir William, *et.al*., 2000, *Administrative Law*, Oxford University Press, New York.

GLOSARIUM

Conseil de'Etat (Prc) : Peradilan administrasi tingkat tertinggi di Prancis (sejajar dengan Mahkamah Agung)

*D***étournement de pouvoir** (Prc) : penyalahgunaan wewenang

Faute de personelle (Prc) : kesalahan pribadi

Faute de Sercive (Prc.) : kesalahan jabatan

Mutatis mutandis (Ltn) : serta merta

Onrechtmatig overheidsdaad (Bld) : perbuatan melanggar hukum oleh penguasa

Rechtmatighed (Bld) : keabsahan

Rechtmatigheid van bestuur (Bld) : keabsahan pemerintahan

Redelijkheid (Bld) : kepantasan/kepatutan/kelayakan

Specialiteitsbeginsel (Bld) : asas spesialitas / asas tujuan

Tribunal de Conflicts (Prc) : Peradilan Administrasi Tingkat Pertama (di Indonesia PTUN)

Ultra Vires (Ltn) : Melampaui Wewenang

Vicarious liability (Ingg) / *Superior Respondeat* (Ltn) : tanggung jawab pengganti (atasan ber-tanggungjawab atas perbuatan bawahan)

Willekeur / *Kennelijk Onredelijk* (Bld) : sewenang-wenang / nyata-nyata tidak berasalan

BAB II
GOOD GOVERNANCE

2.1. PENDAHULUAN

A. Deskripsi Singkat.

Bab II tentang Good Governance ini terdiri atas beberapa sub bab (a) Istilah dan Pengertian "*Government", "Reinventing Government",* serta *"Governance dan Good Governance"*; sub bab (b) Perbedaan Prinsip antara *Government* dan *Governance*, sub bab (c) Karakteristik *Good Governance*, sub bab (d) *Good Governance* dalam dimensi HAN, sub bab (e) Hubungan *Good Governance* dengan AUPB.

B. Relevansi.

Pemahaman dan pengetahuan mahasiswa yang diawali pada penguasaan materi yang disajikan pada Bab I akan mengantarkan dan menjadi dasar pendalaman terhadap penguasaan materi *Good Governance*, khususnya menyangkut tindakan pemerintahan yang baik (*goed bestuur/good administration*) yang disajikan dalam Bab II ini.

C. Capaian pembelajaran.

Setelah mempelajari Bab ini, mahasiswa diharapkan dapat :

1). Memahami dan menjelaskan tentang hakikat *good governance* dengan segala karakteristiknya, sehingga tidak jumbuh dengan konsep *governmen*t.
2). Memahami dan menjelaskan tentang *good governance* dalam konteks HAN

3). Memahami dan menjelaskan hubungan pemerintahan yang baik (*goed bestuur/good administration*) dan *good governance*;

D. Petunjuk Belajar.

1). Metode Pembelajaran.

Metode perkuliahan yang digunakan yaitu metode *Problem Based Learning*. Mahasiswa belajar (*learning*) menggunakan masalah sebagai basis pembelajaran. Dosen memfasilitasi mahasiswa dalam belajar melalui Tatap muka, Ceramah, Penayangan slide/ power point, Tanya Jawab, Diskusi Kelas, dan Penugasan individu dan/atau kelompok.

2). Strategi Pembelajaran.

Pelaksanaan perkuliahan dikombinasikan dengan tutorial. Perkuliahan dan tutorial dilakukan oleh dosen penanggung jawab (pengampu) mata kuliah untuk memberikan orientasi materi perkuliahan per-pokok bahasan. Hasil belajar peserta didik, dilakukan dengan penilaian terhadap tugas-tugas, diskusi, ujian tengah semester (UTS), dan ujian akhir semester (UAS). Dengan demikan, keseluruhan tatap muka pertemuan berjumlah 28 kali (14 kali sebelum UTS dan 14 kali setelah UTS).

2.2. SUB POKOK BAHASAN 1 : ISTILAH DAN PENGERTIAN "*GOVERNMENT*", "*REINVENTING GOVERNMENT*", "*GOVERNANCE DAN GOOD GOVERNANCE*"

A. Uraian :

1. Istilah dan Pengertian

a. *Government* (Pemerintah).

Pejabat penyelenggara negara tidak serta merta identik dengan menjadi pemerintah. Perkataan pemerintah sendiri berasal dari kata perintah, memerintah, dan kata pemerintah merupakan terjemahan yang tidak tetap untuk perkataan "*to govern*" dan "*government*" dari bahasa Inggris, atau "*gouvernemen*" dari bahasa Belanda. Sebenarnya, "*to govern*" dapat diartikan sebagai "*direct or strongly influence the behavior of*" (langsung atau sangat

memperngaruhi perilaku). "*To govern*" merupakan satu cara atau jalan "*to control, command*" (untuk mengontrol, perintah) atau "*to exercise authoritative control or power* (untuk menjalankan wewenang control dan kekuasaan)." Meskipun tidak tepat, kadang-kadang "*to govern*" juga disamakan dengan "*to rule*" dalam arti "*to exercise authority*". (Jimly Asshiddiqie, 2009 : 1).

Secara umum, *government* itu sendiri merupakan "*a system or form by which a community or other political unit is governed*" (suatu sistem atau bentuk yang dengannya suatu komunitas atau unit politik lainnya diatur). "*Government*" merupakan suatu sistim aturan (*system of rules*), yaitu "*a complex of methods or rules governing behavior*" (metode atau aturan kompleks yang mengatur perilaku). Dalam pengertian "*governing*" itu juga terkandung makna "*responsible for making and enforcing rules and laws*" (bertanggung jawab untuk membuat dan menegakkan aturan dan hukum), seperti dalam *"governing bodies"*. "*Governing*" juga serupa dengan "*dominant exercising influence or contro*l" (pengaruh atau kontrol yang dominan), "*the act of governing, exercising authority"* (tindakan memerintah, menjalankan wewenang).

Istilah pemerintah dan pemerintahan itu baru tumbuh dalam kosakata bahasa Indonesia setelah bangsa Indonesia berkenalan dengan konsep bangsa Eropa dengan perkataan "*gouvernemen*" dalam bahasa Belanda dan "*government*" dalam bahasa Inggris. Di Indonesia padanan kata yang tepat untuk mengartikan perkataan ini belum lazim, maka dikembangkanlah dalam praktik istilah "*pangreh*" yang berarti aparat pemerintah dan pemerintahan. 'Pengreh' berasal dari "reh" yang berarti perintah, dan kata "Pemerintah" berasal dari kata "*perintah*" atau "*prentah*" dan "*pamerentah*" dari bahasa Jawa. Praktik budaya politik yang feodalistis dan paternalistis seperti di Jawa, kata pangrehpraja pernah diperhalus dengan diperkenalkannya istilah "*pamongpraja*", yang lebih bersifat pengayoman dan mengemong serta melayani, tetapi dalam praktiknya justru yang berkembang adalah kata pemerintah dan

pemerintahan yang berasal dari kata perintah (Jimly Asshiddiqie, 2009).

Konsepsi yang terkadung di dalamnya semakin jauh berkembang dari ide "*to govern*" yang berasal dari perkataan Yunani "*kybernan*" yang berarti "*steering*" (Inggris) atau "sturen" (Belanda) yang artinya mengemudi/mengarahkan/ mengendalikan. Esensi kegiatan pemerintahan menjadi terpusat pada kekuasaan untuk memberi perintah yang bersifat memaksa. Akibatnya, semua pejabat yang menduduki posisi-posisi dalam pemerintahan sangat menikmati kedudukannya sebagai penguasa. Menjadi pejabat berarti menjadi penguasa, yang memegang kekuasaan untuk memaksa dan memberi perintah-perintah kepada rakyat dan siapa saja yang menjadi bawahannya.

Inu Kencana Syafiie (2009:3-4) mengatakan bahwa secara etimologi pemerintahan berasal dari kata "perintah" yang mempunyai awalan "pe" yaitu "pemerintah" dan mendapat akhiran "an" yang artinya "pemerintahan", dalam kata dasar perintah menurut Inu Kencana paling sedikit ada empat unsur penting yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut (Inu Kencana Syafiie, 2009 : 3-4; Inu Kencana Syafiie, 2011 : 61) :

1). Ada dua pihak yaitu yang memerintah disebut pemerintah dan pihak yang diperintah disebut rakyat.
2). Pihak memerintah memiliki kewenangan dan legitimasi untuk mengatur dan mengurus rakyatnya.
3). Hak yang diperintah memiliki keharusan untuk taat kepada pemerintah yang sah.
4). Antara pihak yang memerintah dengan pihak yang diperintah terdapat hubungan timbal balik baik secara vertical maupun horizontal.

Kata pemerintah juga dapat diklasifikasikan ke dalam 4 (empat) pengertian (S.E. Finer dalam I. Nyoman Sumaryadi, 2010: 18) yakni:

1). Pemerintah mengacu pada proses pemerintahan, yakni pelaksanaan kekuasaan oleh yang berwenang.

2). Istilah ini juga bisa dipakai untuk menyebut keberadaan proses itu sendiri kepada kondisi adanya tata aturan.
3). Pemerintah sering berarti orang-orang yang mengisi kedudukan otoritas dalam masyarakat atau lembaga, artinya kantor atau jabatan-jabatan dalam pemerin-tahan.
4). Istilah ini juga bisa mengacu pada bentuk, metode, sistem pemerintah dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan dinas pemerintah dan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Pemerintah (*government*) dengan demikian lebih berkaitan dengan lembaga yang mengemban fungsi memerintah dan mengemban fungsi mengelola administrasi pemerintahan.

Secara umum, pemerintahan dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di suatu wilayah tertentu. Pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki:

a) Otoritas memerintah dari sebuah unit politik;
b) Kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (*political*);
c) Aparatus yang merupakan badan pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan;
d) Kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan, untuk menangani perselisihan dan membicarakan putusan administrasi dengan monopoli atas ke-kuasaan yang sah.

b. *Reinventing Government* (Menciptakan kembali/ Menata ulang Pemerintah)

Konsep tentang *reinventing government* ini sebenarnya bukan merupakan konsep ilmu hukum, tetapi konsep ilmu politik pemerintahan/ilmu administrasi negara. Konsep ini dirujuk dari pandangan David Osborne dan Ted Gaebler yang pada tahun 1992 menulis buku tentang *Reinventing Government : How*

the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, dan pandangan David Osborne dan Peter Plastrik sebagai rujukan utama. Konsep *reinventing government* yang ditawarkan tersebut tidak dapat begitu saja diterima ini dalam konteks Indonesia, namun sekedar dijadikan sebagai komparasi. Hal tersebut karena ***pertama***, penerapan suatu konsep tidak bisa dilepaskan dari konteks sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang melingkupinya dan ***kedua***, setelah kita mengetahui dengan jelas konsep *reinventing government*, apakah konsep ini dapat diterapkan di Indonesia ?.

Di era reformasi sekarang ini, konsep *reinventing government* dalam konteks ini perlu dicari persoalan-persoalan yang mungkin justru dapat menjadi penghambat dalam implementasinya. Konsep *reinventing government* akan terkait dengan praktik penyelenggaraan birokrasi secara signifikan. Oleh karena itu, kajian mengenai karakteristik birokrasi di Indonesia adalah penting karena birokrasi akan memegang peran yang signifikan, dan sekaligus menjadi subyek reformasi yang hendak dilakukan. Selain itu, pengidentifikasian peluang juga sama pentingnya sehingga peluang yang ada tersebut dapat dimaksimalkan.

Desentralisasi baik dalam konteks administratif maupun dalam konteks poli-tik tidak akan pernah bisa dilaksanakan secara efektif, jika aparatur pemerintahan gagal mengembangkan kapasitasnya secara memadai untuk mengelola proses pembangunan, sehingga *reinventing government* adalah signifikan, dan menemukan momentum yang tepat.

David Osborne dan Peter Plastrik dalam bukunya Banishing Bureaucracy memaknai *reinventing government* sebagai " *"The fundamental transformation of public systems and organizations to create dramatic increases in their effectiveness, efficiency, adaptability and capacity to innovate. This tranformation is accomplished by changing their purpose, incentives, accounttability, power structure, and culture."*

(Osborne, D. and Peter Plastrik, 1992 : hlm.12-13). – (Transformasi mendasar dari sistem dan organisasi publik untuk menciptakan peningkatan dramatis dalam efektivitas, efisiensi, kemampuan beradaptasi, dan kapasitas untuk berinovasi. Transformasi ini dilakukan dengan mengubah tujuan, insentif, akuntabilitas, struktur kekuasaan, dan budaya mereka).

Reinventing government dalam konteks ini dimaknai sebagai penciptaan kembali birokrasi dengan mendasarkan pada sistem wirausaha, yakni menciptakan organisasi-organisasi dan sistem publik yang terbiasa memperbarui secara berke-lanjutan, memperbaiki kualitasnya tanpa harus memperoleh dorongan dari luar. *Reinventing government* dengan demikian berarti menciptakan sektor publik yang memiliki dorongan dari dalam untuk memperbaiki apa yang disebut sebagai "sistem yang memperbarui kembali secara sendiri". *Reinventing government* menjadikan pemerintah siap menghadapi tantangan-tantangan yang mungkin tidak dapat dian-tisipasi, di samping juga tidak hanya memperbaiki keefektifan pemerintah sekarang ini; tetapi juga dapat membangun organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki keefektifannya di masa mendatang pada waktu lingkungan organisasi mengalami perubahan.

Osborne dan Plastrik (1997 : 39-43) menyatakan bahwa setidaknya terdapat lima strategi yang dapat digunakan untuk melakukan perubahan yang mendasar dalam rangka mendorong peningkatan kemampuan birokrasi yang efektif dan efisien, ataupun kemampuan menyesuaikan atau adaptif, dan kapasitas untuk memperbarui sistem dan organisasi publik.

Pertama, strategi inti (*the core strategy*). Strategi ini menentukan tujuan (*the purpose*) sebuah sistem dan organisasi publik. Jika sebuah organisasi tidak mempunyai tujuan yang jelas atau mempunyai tujuan yang banyak atau saling bertentangan, maka organisasi itu tidak dapat mencapai kinerja yang tinggi. Dengan

kata lain, sebuah organisasi publik akan mampu bekerja secara efektif jika ia mempunyai tujuan yang spesifik. Oleh karena itu, adalah penting bagi para pemimpin organisasi-organisasi publik untuk menetapkan terlebih dahulu tujuan organisasinya secara spesifik. Barangkali, penetapan visi dan misi organisasi juga mempunyai peran yang sama pentingnya dalam melengkapi tujuan organisasi publik. Hal ini penting sebagai usaha agar karyawan atau pegawai mempunyai arah dan pegangan yang jelas. Di luar itu, strategi ini terutama berkaitan dengan usaha-usaha memperbaiki pengarahan (*steering).*

Kedua, strategi konsekuensi (*the consequences strategy*). Strategi ini menentukan insentif-insentif yang dibangun ke dalam sistem publik. Birokrasi memberikan para pegawainya insentif yang kuat untuk mengikuti peraturan-peraturan, dan sekaligus, mematuhinya. Pada model birokrasi lama, para pegawai atau karyawan memperoleh gaji yang sama terlepas dari yang mereka hasilkan. Namun, dalam rangka *reinventing government*, seperti diungkapkan oleh Osborne dan Plastrik, mengubah insentif adalah penting dengan cara menciptakan konsekuensi-konsekuensi bagi kinerja. Jika perlu, organisasi-organisasi publik perlu ditempatkan dalam dunia usaha (*market place*), dan membuat organisasi tergantung pada konsumennya untuk memperoleh penghasilan. Namun, jika hal ini tidak layak untuk dilakukan, maka perlu dibuat kontrak atau perjanjian guna menciptakan persaingan antara organisasi-organisasi publik dan swasta (atau persaingan antarorganisasi publik). Hal ini karena pasar dan persaingan menciptakan insentif-insentif yang jauh lebih kuat sehingga organisasi publik terdorong untuk memberikan perbaikan-perbaikan kinerja yang lebih besar. Insentif dan persaingan ini dapat mempunyai bentuk yang beragam, seperti tunjangan kesehatan, kenaikan gaji, atau memberikan penghargaan bagi organisasi-organisasi publik yang mempunyai kinerja yang lebih tinggi.

Ketiga, strategi pelanggan (*the customers strategy*). Strategi ini terutama memfokuskan pada pertanggungjawaban (accountability). Berbeda dengan birokrasi lama, dalam birokrasi model baru, tanggung jawab para pelaksana birokrasi publik hendaknya ditempatkan pada masyarakat, atau dalam konteks ini dianggap sebagai pelanggan. Dengan demikian, tanggung jawab tidak lagi semata-mata ditempatkan pada pejabat birokratis di atasnya, tetapi lebih didiversifikan kepada publik yang lebih luas. Model pertanggungan jawab seperti ini diharapkan dapat meningkatkan tekanan terhadap organisasi-organisasi publik untuk memperbaiki kinerja ataupun pengelolaan sumber-sumber organisasi. Selanjutnya, dengan memberikan pertang-gungan jawab kepada masyarakat/ konsumen, akan dapat menciptakan informasi, yaitu tentang kepuasan para konsumen terhadap hasil-hasil dan pelayanan pemerintahan tertentu. Dengan kata lain, penyerahan pertanggungan jawab kepada para konsumen berarti bahwa organisasi-organisasi publik harus mempunyai sasaran yang harus dicapai, yaitu meningkatkan kepuasan konsumen (*customers satis-faction).*

Keempat, strategi pengawasan (*the control strategy.* Strategi ini menentukan di mana letak kekuasaan membuat keputusan itu diberikan. Dalam sistem birokrasi lama, sebagian besar kekuasaan tetap berada di dekat puncak hierarkhi. Wewenang tertinggi untuk membuat keputusan berada pada puncak hierarkhi. Perkembangan birokrasi modern yang semakin kompleks telah membuat organisasi menjadi tidak efektif. Hal ini karena proses pengambilan keputusan harus melalui jenjang hierakhi yang panjang sehingga membuat proses pengambilan keputusan cenderung lamban, dan jika hal ini dipaksakan, maka jika dilewati akan membawa dampak terjadinya *bureaucracy barierrs* (hambatan birokrasi). Pada akhirnya, secara keseluruhan, sistem kinerja birokrasi dalam menangani masalah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat

akan berlangsung lamban karena bawahan tidak diberi ruang yang cukup untuk mengambil inisiatif dalam memecahkan masalah.

Kelima, strategi budaya (*the culture strategy*). Strategi ini menentukan budaya organisasi publik yang menyangkut nilai, norma, tingkah laku, dan harapan-harapan para karyawan. Budaya ini akan dibentuk secara kuat oleh tujuan organisasi, insentif, sistem pertanggungjawaban, dan struktur kekuasaan organisasi. Mengubah tujuan, insentif, sistem pertanggungan jawab, dan struktur kekuasaan organisasi berarti akan mengubah budaya.

c. *Governance dan Good Governance*

Konsep *"governance*" sering dirancukan dengan konsep "*government"*. Konsep *governance* bersifat lebih inklusif daripada *government,* karena konsep *government* hanya menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah), sedangkan konsep *governance* tidak sekedar melibatkan pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas (Paulus Effendie Lotulung, 2010 : 37).

Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. *Governance* adalah praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Isu tentang *governance* dan/atau *good governance* muncul menyusul berakhirnya perang dingin (Carolina G. Hernandez, 1999 : 1). Isu tersebut sekaligus merupakan kemenangan demokrasi liberal dan masyarakat dengan orientasi pasar. Pada bulan Juli tahun 1991 negara-negara industri maju yang tergabung dalam *Organixzation for Economic Cooperation and Development* – OECD, dengan inspirasi isu tersebut pada pertemuan puncak di London merumuskan

kebijakan bantuan pembangunan yang dikaitkan dengan *good governance* (Carolina,1999).

Isu *good governance* dalam waktu singkat menjadi sangat popular di Indonesia antara lain melalui *Conference on Good Governance in East Asia* yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 17-18 November 1999 atas prakarta CSIS (*Center for Strategic and International Studies*). *Good governance* meskipun sangat popular di Indonesia, namun hingga saat ini belum ada istilah baku dalam bahasa Indonesia baik untuk *governance* maupun untuk *good governance*.

United Nations Development Programme (UNDP) mengartikan *governance* sebagai : "*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affair at all level*." (Penggunaan atau pelaksanaan Kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan). Kewenangan *(authority*) menunjukkan pada kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi, dan kewenangan berarti menyangkut domain sektor publik. Pengertian yang dikemukakan oleh UNDP ini menunjukkan bahwa *governance* berdiri/ditopang oleh tiga kaki, yaitu ekonomi, politik, dan administratif.

Economic governance mencakup proses pembauatan keputusan yang mempengaruhi langsung atau tidak langsung aktivitas ekonomi Negara yang bersangkutan atau berhubungan dengan ekonomi lainnya. *Economic governance* memiliki pengaruh atau implikasi terhadap hal-hal *equity* (hak secara adil), *powerty* (kekuatan) dan *equality of life* (persamaan hidup). *Political governance* menunjuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang *legitimate* (sah) dan *autoritatif* (memiliki wewenang). *Administrative governance* merupakan sistem implementasi kebijakan yag melaksanakan sektor publik secara efisien, efektif, tidak memihak, akuntabel, dan terbuka.

World Bank mengartikan *governance* sebagai : "*the way state power is used in managing economic and social resources for development society*." (cara bagaimana kekuasaan negara digunakan dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat). Di sini bisa dilihat bahwa cara lebih menunjukkan pada proses dan pada hal-hal yang bersifat teknis.

Sebagai catatan yang bisa dibuat dari apa yang disampaikan oleh World Bank dan UNDP adalah :

1) Prinsip-prinsip yang ditawarkan UNDP maupun World Bank, tidak dapat diterima oleh semua negara, khususnya negara-negara maju Eropa yang telah bergabung dalam Uni Eropa (*Europe Union).* Prinsip-prinsip yang ditawarkan UNDP ter-sebut disponsori oleh lembaga pemberi donor (bantuan finansial) internasional seperti IMF (*International Monetary Fund)* dan ADB (*Asian Development Bank*) kepada negara berkembang dan menjadi syarat yang harus diterima untuk menerima pinjaman.
2) Negara-negara Uni Eropa telah mengembangkan dan memiliki sendiri prinsip *good governance* sebagai hasil kesepakatan yang telah diterima oleh semua ang-gota Uni.
3) Prinsip *good governance* bersifat terbuka dan tergantung masing-masing negara.

2.3. SUB POKOK BAHASAN 2 : PERBEDAAN PRINSIP ANTARA GOVERN-MENT DAN GOVERNANCE

A. Aktor Dalam Government dan Governance

Konsep *governance* berangkat dari istilah *government*. *Government* atau pemerintah merupakan istilah yang digunakan pada organisasi atau lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintah pada suatu negara. Konsep *government* ini dapat dikatakan sebagai konsep lama dalam penyelenggaraan pemerintahan karena hanya menekankan pada pemerintah (lembaga/institusi pemerintah) sebagai pengatur dan pelaksana

tunggal penyelenggaraan pemerintah. Oleh karena itu muncullah konsep *governance* sebagai **pendamping** dari konsep *government* dalam aspek maupun kajian pemerintahan. Kata *governance* sebagimana sudah dijelaskan di muka berasal dari kata "*govern"* dengan definisi mengambil peran yang lebih besar yang terdiri dari semua proses, aturan dan lembaga yang memungkinkan pengelolaan dan pengendalian terhadap masalah-masalah kolektif masyarakat.

Secara luas dengan demikian *governance* termasuk totalitas dari semua lem-baga dan unsur masyarakat, baik pemerintah maupun non-pemerintah (Agus Dwiyan-to, 2008 : 22).

Perbedaan pengertian *government* dan *governance* adalah: *A government consist of institutions responsible for making collective decisions for society. More narrowly, government refers to the top political level within such institutions. Governance, by contrast, refers to the process of making collective decisions, a task in which government may not play a leading, or even any, role in international relations, for example, no world government exists to resolve problems but many issues are resolved by negotiation - a case of governance without government.* (Rod Hague & Harrop Martin, 2001 : pp 5-6). – (Pemerintah terdiri dari lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk membuat keputusan kolektif bagi masyarakat. Lebih sempit, pemerintah mengacu pada tingkat politik atas/tinggi dalam lembaga-lembaga tersebut. Kepemerintahan (*governance*), sebaliknya, mengacu pada proses pengambilan keputusan kolektif, tugas di mana pemerintah mungkin tidak memainkan peran utama, atau bahkan peran apa pun, dalam hubungan internasional, misalnya, tidak ada pemerintah dunia yang ada untuk menyelesaikan masalah tetapi banyak masalah diselesaikan dengan negosiasi - kasus kepemerintahan tanpa pemerintah).

Pengembangan istilah dari *government* menjadi *governance* pada dasarnya mencakup 3 (tiga) dimensi yaitu dimensi struktural, dimensi fungsional dan dimensi kultural. Dimensi struktural akan menyangkut (a) struktur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah; (b) struktur hubungan antara pemerintah (eksekutif) dan DPR (legislatif); dan (c) struktur hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Dimensi fungsional menyangkut

perubahan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh pemerintah, pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Dimensi kultural akan menyangkut perubahan tata nilai dan budaya yang melandasi hubungan kerja secara intra organisasi, ekstra organisasi, dan antar organisasi.

Secara lebih jelas dalam memahami pergeseran makna antara *government* dan *governance*, Leach dan Percy Smith (dalam Hetifah SJ., 2009 : 2) mengungkapkan bahwa terdapat perbedaan terkait dengan dua konsep tersebut, yaitu bahwa *goverment* mengandung pengertian politisi dan pemerintah yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, dan sisa dari elemen sebuah negara itu bersifat pasif. Semen-tara *governance* meleburkan makna tersebut, dengan merenggangkan kekakuan antara pemerintah dan yang diperintah (bagian negara yang pasif), sehingga bagian yang pasif tersebut memiliki peranan dan andil dari bagian *government*.

Berdasarkan pembedaan antara konsep *government* dan *governance* diatas, dapat dikatakan bahwa konsep *government* secara makna atau pengertian lebih me-ngacu dan mengarah kepada politisi atau lembaga pemerintah. *Government* mengarah kepada lembaga pemerintah atau birokrasi itu sendiri, yang bertugas memberikan pelayan kepada masyarakat. Selain itu pada *government,* masyarakat hanya bersikap pasif atau hanya semata-mata sebagai pihak yang menerima pelayanan begitu saja.

Berbeda dengan *government,* maka *governance* dikatakan lebih lunak, dalam arti tidak hanya lembaga pemerintahan/birokrasi yang mememiliki peran dalam penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi juga memberikan ruang dan andil bagi masyarakat dan pihak lain non-pemerintah.

Apabila dilakukan pemetakan maka terdapat 3 aktor yang berpengaruh dalam proses *governance*. Tiga aktor tersebut yakni pemerintah, swasta, dan masyarakat. Ketiga aktor tersebut saling berkolaborasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal yang memonopoli penye-lenggaraan pemerintah, melainkan memerlukan aktor lain karena keterbatasan ke-mampuan pemerintah. Swasta dengan dukungan finansialnya harus mampu mem-bantu pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Swasta dalam hal ini

tidak diperbolehkan untuk mengurusi kepentingannya sendiri yakni hanya semata-mata mencari keuntungan pribadi. Selain itu, masyarakat juga harus berperan aktif. Masyarakat yang telah diberikan ruang dalam berpemeritahan, maka akan menjadi percuma apabila masyarakat tidak memiliki niat yang kuat untuk terlibat dalam pe-nyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan masyarakat ini mampu membuat masya-rakat untuk mandiri dalam meningkatkan kualitas ke depannya.

B. Variabel Pembanding Dalam Government dan Governance

Sadu Wasistiono dalam hubungan ini membuat tabel perbandingan antara istilah *government* dan *governance* sebagai berikut :

Tabel Perbandingan istilah Government dengan Governance

No	PEMBANDING	GOVERNTMENT	GOVERNANCE
1	Pengertian	Badan/lembaga atau fung-si yang dijalankan oleh su-atu organ tertinggi dalam suatu negara	Cara, Penggunaan atau Pelaksanaan
2	Sifat Hubungan	Hierarkis dalam arti yang memerintah berada di atas dan yang diperintah bera-da di bawah	Heterarkis, dalam arti ada kesetaraan kedudu-kan dan hanya berbeda dalam fungsi
3	Komponen yang Terli-bat	Sebagai subyek hanya ada satu yaitu institusi peme-rintah	Ada 3 komponen yang terlibat, yaitu : sektor publik, sektor swasta, masyarakat
4	Pemegang peran do-minan	Sektor pemerintah	Semua memegang peran sesuai dengan fungsinya masing-masing
5	Efek yang diharapkan	Kepatuhan warga negara	Partisipasi warga negara
6	Hasil akhir yang diha-rapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan nega-ra dan tujuan masyarakat melalui partisipasi seba-gai warga Negara mau-pun sebagai warga ma-syarakat

Sumber : Sadu Wasistiono, 2003 : 32

Good governance merupakan konsep yang telah menjangkau banyak negara berdasarkan literatur dan praktik dalam sistem Anglo-Saxon. Literatur-literatur tersebut tidak membuat perbedaan secara jelas antara "*government* (pemerintah)" dan "*public*

administration (administrasi publik)"; keduanya disebut sebagai "*government* (pemerintah)" atau, baru-baru ini, "*governance* (kepemerintahan atau tata kelola)", sehingga dalam penggunaannya sering menunjuk pada transisi terminologi yang telah terjadi. Transisi ini sebenarnya dapat digambarkan sebagai pengembangan dari pemerintahan vertikal (satu sisi) ke pemerintahan horizontal (konsultatif).

Prinsip-prinsip *good governance* dari segi Hukum dapat terbagi dalam dua golongan atau kategori (Prajudi Atmosudirdjo, 2001 : 39) yaitu :

a. Prinsip-prinsip yang menyangkut Penggunaan Prosedur.
b. Prinsip-prinsip yang menyangkut Kebenaran Fakta-fakta.

Ad a. Prinsip yang menyangkut Penggunaan Prosedur (Prosedural)

1) Prinsip prosedural menyatakan bahwa orang-orang yang ikut menentukan/ mempengaruhi terjadinya keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi *(vested interest*) dalam keputusan tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung.
2) Prinsip prosedural juga menyatakan bahwa keputusan-keputusan yang merugikan atau mengurangi hak-hak seorang warga negara/badan/negara tidak boleh diambil sebelum memberi kesempatan secukupnya kepada yang bersangkutan untuk membela kepentingannya secara adil dan wajar.
3) Prinsip prosedural menyatakan pula bahwa Konsiderans (pertimbangan, *motivering*) keputusan wajib cocok dengan ataudapat membenarkan diktum (penerapan) keputusan tersebut dan bahwa konsiderans telah memperguna-kan fakta-fakta yang benar.

Ad b. Prinsip Kebenaran Fakta-fakta terdiri dari:

1) . Prinsip Larangan Kesewenang-wenangan.
   a). Prinsip ini menyatakan bahwa Keputusan Administrasi Negara yang tidak mempertimbangkan semua fakta yang relevan dengan kasus yang bersangkutan secara lengkap, adil danwajar dinyatakan sebagai keputusan sewenang-wenang (*arbitrarily, willekeur*).

b). Demikian pula keputusan atau sikap Administrasi untuk menolak permohonan peninjauan kembali seorang warga masyarakat dianggap sebagai sewenang-wenang dan dapatdiadukan kepada Pengadilan Tata Usaha atau Pengadilan Perdata atau ke Pengadilan Pidana melalui laporan dugaan kejahatan ke Polisi terus ke Jaksa.

2). Prinsip larangan *detournement de pouvoir* :
   a). Prinsip ini menyatakan bahwa Keputusan Administrasi Negara yang diambil dengan menyalahgunakan jabatan atau menyalahgunakan wewenang jabatan tersebut (*detournement de pouvoir* atau *ultra vires*) dan dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara.
   b). Penyalahgunaan bentuknya banyak sekali, namun pada pokoknya merupakan keputusan yang bersifat menyimpang dari maksud atau tujuan sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang/peraturan pelaksanaan/ instruksi /*policy* tertulis.

3). Prinsip larangan melakukan diskriminasi hukum.
   a). Keputusan Administrasi Negara wajib berdasar atas hukum yang berlaku bagi semua orang (Asas persamaan kedudukan di depan hukum, *equality before the law*). Tidak boleh ada "pengecualian" .
   b). Hukum yang dipakai tidak boleh hasil manipulasi atau"karangan" sendiri.

4). Prinsip batal karena kecerobohan Pejabat.
   a). Keputusan Administrasi Negara yang diambil secara ceroboh, kurang teliti, kurang memperhatikan detil-detil tehnis yang relevan dengan kasus adalah batal karena hukum (*van rechtswege nietig*) dan dapat ditolak oleh yang bersangkutan atau dimintakan revisi.
   b). Jika warga yang bersangkutan tidak dapat segera mengetahui sehingga menderita kerugian materiel maka kasusnya dapat diajukan ke Penga-dilan Perdata atau Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menuntut ganti rugi dari Pemerintah.
   c). Kecerobohan dianggap terjadi jika tidak diadakan pemeriksaan, penelitian dan atau penilaian sebagaimana mestinya terhadap kasus yang ber-sangkutan sehingga

terjadi suatu keputusan yang merugikan bagi warga masyarakat yang bersangkutan.

5). Prinsip merugikan Kepastian Hukum
   a). Salah satu prinsip hukum modern yang sangat penting dan dasar adalah Kepastian Hukum (*legal security, rechtszekerheid*). Negara modern yang selalu merupakan negara hukum, maka hukum yang dinyatakan berlaku harus selalu memberikan "*outcome*" atau "harapan" yang sama atau stabil bagi semua pihak yang bersangkutan. Jadi, tidak boleh ada diskriminasi hukum.
   b). Keputusan Administrasi Negara yang membuat banyak orang "bertanya-tanya, keheran-heranan" dapat dianggap "melanggar prinsip kepastian hukum" dan dapat diajukan ke Pengadilan TUN untuk ditinjau kembali.

Prinsip-prinsip hukum *good governance* di atas menunjukkan adanya dua teori yang sebenarnya atau seharusnya diketahui secara luas oleh semua pihak yang berkepentingan, yakni (1) teori-teori tentang persyaratan permohonan serta jenis-jenis keputusan (*beschikking*) yang dimungkinkan oleh hukum Indonesia, dan (2) teori-teori tentang syarat-syarat keabsahan suatu keputusan administrasi khususnya *beschikking*.

2.4. SUB POKOK BAHASAN 3 : KARAKTERISTIK GOOD GOVERNANCE

A. Karakteristik *Good Governance* Menurut UNDP

UNDP menunjukkan apa yang menjadi karakteristik dari *good governance* sebagai berikut :

1). ***Participation.*** Setiap warga Negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasat kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2). ***Rule of law***. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak-hak asasi manusia.

3). ***Transparency*.** Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mere-ka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

4). ***Responsiveness*.** Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk mela-yani setiap "*stakeholders*" (pihak yang berkepentingan).

5). ***Consensus orientation***. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur.

6). ***Equity*.** Semua warga negara baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7). ***Effectiveness and efficiency*.** Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.

8). ***Accountability***. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga "*stakeholdes*". Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9). ***Strategic vision.*** Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Good governance berkaitan dengan bagaimana keputusan penting bagi masyarakat atau organisasi diambil. Hal ini membantu dalam menentukan siapa yang harus memiliki kewenangan dan mengapa, siapa yang harus memiliki suara dalam pengambilan keputusan, dan bagaimana akuntabilitas diberikan kepada warga negara. IOG (*Institute on Governance*) Ottawa Canada telah mengkompilasi satu daftar ke dalam 5 (lima) prinsip dari 9 prinsip *good governance* UNDP yang dilihatnya sebagai karakteristik inti dari *good governance*. Lima prinsip ini mewakili cita-cita yang belum pernah dicapai oleh masyarakat manapun, kecuali semua itu

tertarik pada *good governance* yang harus diupayakan.

Kompilasi Prinsip-Prinsip Good Governance	
The Five Good Governance Principles IOG Canada **(Institute on Governance Ottawa, Canada)**	***The UNDP Principles and related UNDP text on which they are based*** **(Prinsip-prinsip UNDP dan Terkait Teks UNDP yang menjadi Dasarnya)**
1. ***Legitimacy and Voice*** (Legitimasi & Suara)	1) *Participation* (Partisipasi) 2) *Consensus Orientation* (Orientasi Kon-sensus)
2. ***Direction*** (Arah)	3) ***Strategic vision*** (Visi Strategis)
3. ***Performance*** (Penyelenggaraan)	4) ***Responsiveness*** (Responsif / Daya Tanggap) 5) ***Effectiveness and Efficiency*** (Efektif dan rfisien)
4. ***Accountability*** (Akuntabilitas)	6) ***Accountability*** (pertanggungjawabkan) 7) ***Transparency*** (Transparan)
5. ***Fairness*** (Kewajaran / Kelayakan)	8) ***Equity*** (Keadilan) 9) ***Rule of Law*** (Prinsip Hukum)

Sumber : Graham, J., Bruce Amos and Tim Plumptre (2003)

Menelaah sembilan karakteristik tersebut dari perspektif hukum, khususnya Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, maka sembilan karakteristik tersebut bersumber pada dua landasan utama, yaitu Asas Negara Hukum dan Asas Demokrasi. Sudut pandang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi terhadap permasalahan instrumen hukum utama dalam mewujudkan *good governance* pada hakikatnya adalah fungsi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi dalam mewujudkan asas negara hukum dan asas demokrasi (Philipus M. Hadjon, 2012 : 5).

2.5. SUB POKOK BAHASAN 4 : GOOD GOVERNANCE DALAM DIMENSI HAN

Telaah *good governance* dalam dimensi HAN akan membawa kita kepada telaah terhadap (a) konsep hukum administrasi, (b) pendekatan dalam hukum adminis-trasi, (c) *general principle of good governance*, dan (d) peraturan perundang-undangan di bidang HAN.

A. Konsep Hukum Administrasi.

Melalui studi perbandingan hukum administrasi dapat dikelompokkan 3 (tiga) konsep dasar dari hukum administrasi, yaitu :

1) Amerika Serikat, yang fokus pada pandangan Davis;
2) Inggris, yang fokus pada pandangan Jennings; dan
3) Prancis, yang fokus pada pandangan Laubadere.

Hukum Administrasi Amerika Serikat yang bertumpu atas definisi hukum administrasi dari Davis yang mengatakan :"*Administrative law is the law concer-ning the power and procedures of administrative agencies, including especially the law governing judicial review of administrative action*" (M.P. Jain, 1997 : 10; P.M. Hadjon, 2012 : 7).

(Hukum administrasi adalah hukum tentang kekuasaan dan tata cara badan-badan administratif, termasuk khususnya hukum yang mengatur uji materiil terhadap tindakan administratif).

Berdasarkan definisi dari Davis di atas, maka hukum administrasi Amerika Serikat menitik beratkan pada proses administrasi (APA 1946 – *Administrative Procedure Act* 1946). Produk ***regulation*** tidak termasuk hukum administrasi. Demikian juga halnya ***public administration*** tidak termasuk lingkup hukum administrasi.

Hukum Administrasi Inggris modern sudah meninggalkan konsep **Dicey** dan menggunakan konsep **Jennings.** Menurut Jennings :"*Administrative law is the law relating to the administration.*" (M.P. Jain, ibid., p.11, P.M Hadjon, 2012) – (Hukum administrasi adalah hukum yang berkaitan dengan administrasi).

Hukum Administrasi Prancis bertumpu pada pandangan **Laubadere**. Menurut Laubadere :" *Administrative law is the branch of public internal law which embraces the organization, and the activity which is currently called the administration."* **(** H.B. Jacobini, 1991 :3) – (Hukum administrasi adalah cabang dari hukum internal publik yang meliputi organisasi, dan kegiatan yang saat ini disebut administrasi).

Hukum administrasi dengan demikian meliputi :

- *The administrative organization of the state* (organisasi administrasi negara);

- *The study of administrative activity* (studi tentang kegiatan administrasi);
- *The means of action* (sarana tindakan);
- *The patterns of litigation or judicial control of administration* (pola litigasi atau pengawasan pengadilan terhadap administrasi).

B. Pendekatan Hukum Administrasi

Melalui studi perbandingan, terdapat 3 (tiga) pendekatan utama dalam hukum administrasi, yaitu :

- Pendekatan terhadap Kekuasaan Pemerintah;
- Pendekatan terhadap Hak Asasi ; dan
- Pendekatan Fungsionaris.

Pendekatan terhadap kekuasaan pemerintah, Hukum Adminsitrasi Inggris sangat popular dengan pendekatan "***ultra vires***" (P.P Craig, 1994 : 12). Hukum administrasi Belanda sangat menekankan segi-segi ***rechtmatigheid*** yang pada dasarnya berkaitan dengan ***rechtmatigheidcontrole.*** Pendekatan-pendekatan tersebut menggambarkan kekuasaan (pemerintahan) sebagai fokus hukum admi-nistrasi.

Pendekatan terhadap hak asasi (*right based*) merupakan pendekatan baru dalam hukum administrasi Inggris. Fokus utama pendekatan baru ini terletak pada 2 (dua) hal, yaitu :

- Perlindungan hak-hak asasi (*principles of fundamental rights*);
- Asas-asas pemerintahan yang baik (*principles of good administration*), antara lain : *legality, procedural propriety, participation, openness, reasonableness, relevancy, propriety of purpose, legal certainty and proportionality.*

Pendekatan fungsionaris pada prinsipnya tidak menggusur pendekatan sebelumnya (asas negara hukum dan asas demokrasi) tetapi melengkapi pendekatan yang ada dengan titik pijak bahwa yang melaksanakan kekeuasaan pemerintah adalah "**pejabat (orang)".** Oleh karena itu hukum administrasi harus memberi perhatian pada perilaku aparat . Melalui pendekatan ini, **norma hukum administrasi** tidak hanya meliputi **norma pemerintahan** saja tetapi juga **norma perilaku** aparat (*overheidsgedrag*). Pendekatan fungsionaris hakikatnya telah menjadi pendekatan

baru (tambahan) dalam hukum administrasi dalam rangka penyelenggaraan kepemerintahan yang baik (*good governance*).

Norma perilaku diukur dengan konsep **maladministrasi**. Di Belanda, sebagai komparasi, norma perilaku aparat digali dari praktik Ombudsman yang norma dasarnya ada 2 (dua) yaitu (J.B.J.M. ten Berge, 2004: 2) :

- *diensbaarheid* (sikap melayani) dan
- *betrouwbaarheid* (terpercaya), yang meliputi : *openheid* (keterbukaan), *nauwgezetheid* (kehati-hatian, kecermatan*), integriteit* (integritas), *sober-heid* (kesederhanaan) dan *eerlijkheid* (kehormatan).

C. *General Principles of Good Governance.*

Dilihat dari perspektif Hukum Administrasi, konsep *good governance* berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk menyelenggarakan kepenting-an umum. *Good governance* berkenaan dengan penyelenggaraan 3 (tiga) tugas dasar pemerintah, yaitu (G.H. Addink, 2003 : 1.7) :

- *to guarantee the security of all persons and society itself* (menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat);
- *to manage an effective framework for the public sector, the private sector and civil society* (mengelola suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta, dan masyarakat);
- *to promote economic, social and other aims in accordance with the wishes of the population* (memajukan sasaran ekonomi, social dan bidang lainnya dengan kehendak rakyat).

Telaah hukum administrasi berkenaan dengan fungsi dan pendekatan dalam hukum administrasi, jelas menunjukkan bahwa hukum administrasi ber-fungsi melindungi hak-hak asasi manusia berkenaan dengan **penggunaan kekua-saan pemerintah** dan berkenaan dengan **perilaku aparat** dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

Penggunaan kekuasaan pemerintah bertumpu pada asas legalitas (*recht-matigheid*). Pengujian segi legalitas atau segi *rechtmatigheid* terutama merupakan fungsi *judicial control*.

D. Peraturan Perundang-undangan di Bidang Hukum Administrasi

Kepatutan perilaku aparat dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat diukur dengan **norma kepatutan perilaku aparat**. Perilaku pelayanan aparat yang tidak patut merupakan tindakan maladministrasi. Istilah maladminis-trasi sudah digunakan dalam UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Sayangnya definisi maladministrasi yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 butir 3 undang-undang tersebut nampak menyesatkan, karena harusnya rumusan tersebut merupakan definisi maladministrasi dan BUKAN merinci species bentuk-bentuk maladministrasi, seperti melawan hokum, melampaui wewenang, dll.

2.6. SUB POKOK BAHASAN 5 : RELASI GOOD GOVERNANCE DAN AUPB

Istilah dan pengertian *good governance* sering dikaitkan dengan hukum administrasi, karena dalam hukum administrasi dikenal adanya istilah dan pengertian Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik / AUPB (*algemene beginselen van behoor-lijkbestuur/ABBB*). Secara substansial keduanya memang memiliki hubungan (korelasi). Hubungan (korelasi) antara *good governance* dan AUPB akan menunjuk-kan adanya perbedaan dan persamaan antara keduanya.

A. Perbedaan :

Perbedaannya adalah bahwa kedua istilah dan pengertian tersebut digolongkan pada ranah disiplin ilmu yang berbeda, yaitu *good governance* termasuk dalam disiplin ilmu administrasi negara (*public administration*), sedangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) termasuk dalam ranah ilmu hukum yaitu hukum administrasi (*administrative law*). Karakter *good governance* dengan demikian lebih luas karena mencakup aspek ekonomi, politik, sosial dan admi-nistratif lainnya dan karenanya *good governance* bisa mencakup berbagai bidang, misalnya *good corporate governance* yang lebih menitik beratkan pada perekonomian, dan dikenal juga "*good environmental governmen*t" yang berkaitan dengan lingkungan hidup, dsb.

Good governance bisa terkait pula dengan *Rule of Law*, dan salah satunya adalah bidang Hukum Administrasi yang meliputi juga

Asas-asas Umum Pemerin-tahan yang Baik. Jadi dapat dikatakan bahwa kriteria *good governance* merupakan GENUS, sedangkan AUPB merupakan pengertian SPESIES nya, yaitu khusus dalam bidang hukum administrasi. Spesies-spesies lainnya dari hukum administrasi selain AUPB, misalnya Asas-asas pemerintahan berdasarkan HAM, Asas-asas pemerintahan berdasarkan partisipasi publik, Asas-asas transparansi pemerintahan, yang kesemuanya itu merupakan kajian dalam hukum administrasi.

b. Persamaan :

Persamaannya adalah bahwa kedua ajaran dan pemikiran itu sama-sama bertumpu pada pemerintahan, yang sama-sama mempunyai idealisme mencapai pemerintahan yang baik walaupun dengan kriteria yang masing-masing lebih spesifik. Adanya idealisme menuju pemerintahan yang baik merupakan titik persa-maan dan sekaligus menimbulkan korelasi yang erat antara kedua disiplin ilmu yang masing-masing mempunyai sistematika dan criteria tersendiri. Di sinilah letak korelasi yang erat antara pemikiran dan pengetahuan tentang *good gover-nance* dan hukum administrasi melalui doktrin AUPB.

Dikaitkan dengan aspek penegakan hukum dalam lingkup hukum adminis-trasi terhadap keputusan-keputusan pejabat dan tidak tertutup kemungkinan juga terhadap tindakan-tindakan/ perbuatan faktual dari pejabat serta aparat administrasi yang menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat, maka kedua displin ini dapat saling melengkapi untuk menilai atau menguji perbuatan pemerintahan yang dilakukan pejabat-pejabatnya.

Urgensi *principles of good governance* terletak secara kontekstual dalam fungsinya sebagai jembatan antara *discretionary power* pemerintah dan perlin-dungan kepentingan orang banyak yang terkait. Peranannya dalam hukum admi-nistrasi ialah bahwa *principles of good governance* ini aplikabel (dapat diterapkan) dalam "*different legal contexts by different institutions and instruments*" (konteks hukum yang berbeda oleh lembaga dan sarana yang berbeda) sebagai dasar pengujian dalam proses kontrol terhadap pemerintah (Krishna D. Darumurti, 2012 : 66). *Principles of good governance* juga memperluas cakupan pertanggung-jawaban pemerintah kepada rakyat, tidak hanya segi *rechtmatigheid* tindakan pemerintah, tetapi juga keharusan

memberikan kesempatan secara langsung kepada rakyat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan; serta memperluas peranan peradilan dalam menguji tindakan pemerintah.

B. Latihan.

Pelajari pengertian-pengertian yang terdapat dalam kegiatan belajar ini dengan cermat, seperti arti *government, reinventing government, governance dan good gover-nance*, perbedaan *govertment* dan *governance*, prinsip-prinsip *good governance*, karakteristik *good governance*, *good governance* dalam dimensi hukum administrasi, dan hubungan *good governance* dengan AUPB.

Carilah pengertian *government, reinventing government, governance dan good governance* dari referensi buku-buku lain yang dapat diperoleh dari perpustakaan, toko buku, internet, kemudian cobalah pelajari dan renungkan apa sebenarnya inti pokok dimensi normatif dan landasan HAN tersebut.

C. Rangkuman.

Pemerintah (*government*) lebih berkaitan dengan lembaga yang mengemban fungsi memerintah dan mengemban fungsi mengelola administrasi pemerintahan. Secara umum, pemerintahan dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di suatu wilayah tertentu.

Reinventing government dimaknai sebagai penciptaan kembali birokrasi dengan mendasarkan pada sistem wirausaha, yakni menciptakan organisasi-organisasi dan sistem publik yang terbiasa memperbarui secara berkelanjutan, memperbaiki kualitasnya tanpa harus memperoleh dorongan dari luar. *Reinventing government* dengan demikian berarti menciptakan sektor publik yang memiliki dorongan dari dalam untuk memper-baiki apa yang disebut sebagai "sistem yang memperbarui kembali secara sendiri".

Governance adalah praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya. *Governance* pada dasarnya mencakup 3 (tiga) dimensi yaitu dimensi struktural, dimensi fungsional dan dimensi kultural. Dimensi struktural akan menyangkut (a) struktur hubungan antara

pemerintah pusat dan pemerintah daerah; (b) struktur hubungan antara pemerintah (eksekutif) dan DPR (legislatif); dan (c) struktur hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Dimensi fungsional menyangkut perubahan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh pemerintah, pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Dimensi kultural akan menyangkut perubahan tata nilai dan budaya yang melandasi hubungan kerja secara intra organisasi, ekstra organisasi, dan antar organisasi. Prinsip-prinsip *good governance* dari segi Hukum Administrasi dapat terbagi dalam dua golong-an atau kategori yaitu :

a. Prinsip-prinsip yang menyangkut Penggunaan Prosedur.
b. Prinsip-prinsip yang menyangkut Kebenaran Fakta-fakta.

Karakteristik dari *good governance* yang disusun oleh UNDP meliputi sembilan hal yaitu *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability*, dan *strategic vision*. Apabila ditelaah sembilan karakteristik tersebut dari perspektif hukum, khususnya Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, maka sembilan karakteristik tersebut bersumber pada dua landasan utama, yaitu Asas Negara Hukum dan Asas Demokrasi. Sudut pandang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi terhadap permasalahan instrumen hukum utama dalam mewujudkan *good governance* pada hakikatnya adalah fungsi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi dalam mewujudkan asas negara hukum dan asas demokrasi.

Telaah *good governance* dalam dimensi HAN akan membawa kepada telaah terhadap (a) konsep hukum administrasi, (b) pendekatan dalam hukum administrasi, (c) *general principle of good governance*, dan (d) peraturan perundang-undangan di bidang HAN.

Secara substansial antara good governance dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, keduanya memiliki hubungan (korelasi). Hubungan (korelasi) antara *good governance* dan AUPB akan menunjukkan pada adanya perbedaan dan persamaan antara keduanya. Perbedaannya adalah *good governance* termasuk dalam disiplin ilmu administrasi negara (*public administration*), sedangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) termasuk dalam ranah ilmu hukum yaitu hukum administrasi

(*administrative law*). Karakter *good governance* dengan demikian lebih luas karena mencakup aspek ekonomi, politik, sosial dan administratif lainnya. Persamaannya adalah bahwa kedua ajaran dan pemikiran itu sama-sama bertumpu pada peme-rintahan, yang sama-sama mempunyai idealisme mencapai pemerintahan yang baik walaupun dengan kriteria yang masing-masing lebih spesifik. *Good governance* merupakan GENUS, sedangkan AUPB merupakan pengertian SPESIES.

D. Test Formatif

Tunjukkan penguasaan Saudara terhadap materi kuliah ini dengan cara mengisi titik-titik pertanyaan di bawah ini :

1. Jelaskan perbedaan istilah dan pengertian antara *government* dan *governance* !
2. Jelaskan dimensi-dimensi yang terkandung dalam konsep *good governance* !
3. Jelaskan sembilan karakteristik *good governance* dari UNDP dilihat dari perspektif hukum administrasi !
4. Jelaskan korelasi antara *good governance* dengan hukum administrasi !
5. Prinsip-prinsip *good governance* dari segi Hukum Administrasi dapat dibedakan ke dalam dua kategori, sebut dan jelaskan !

E. Umpan Balik

Cocokkanlah jawaban Saudara dengan kunci jawaban Test Formatif yang terdapat pada akhir bagian dari Buku Ajar ini dan hitunglah jumlah jawaban Saudara yang benar. Gunakan rumus di bawah ini untuk mengetahui tingkat penguasaan Saudara terhadap materi kegiatan belajar.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban saudara yang benar}}{5} \quad X\ 100\ \%$$

Arti tingkat penguasaan yang Saudara capai :

86 % - 100 % = Baik Sekali
70 % - 85 % = Baik
56 % - 70 % = Cukup
< 56 % = Kurang

F. Tindak Lanjut

Jika saudara mencapai tingkat penguasaan 70 % ke atas, maka Saudara sudah dapat mengerti kegiatan belajar ini. Namun jika Saudara masih di bawah 56 %, maka Saudara harus mengulangi kegiatan belajar terutama bagian yang belum Saudara kuasai.

G. Kunci Jawaban Test Formatif

1. Istilah *government* (pemerintah) lebih berkaitan dengan lembaga yang mengemban fungsi memerintah dan mengemban fungsi mengelola administrasi pemerintahan. Secara umum, pemerintahan dapat diartikan sebagai organisasi yang memiliki kekua-saan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di suatu wilayah tertentu. Sedangkan istilah *governance* (kepemerintahan) menunjukkan praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.
2. Dimensi yang terkandung dalam konsep *governance* pada dasarnya mencakup 3 (tiga) dimensi yaitu dimensi struktural, dimensi fungsional dan dimensi kultural. Dimensi struktural akan menyangkut (a) struktur hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah; (b) struktur hubungan antara pemerintah (eksekutif) dan DPR (legislatif); dan (c) struktur hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Dimensi fungsional menyangkut perubahan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh pemerintah, pusat, pemerintah daerah dan masyarakat. Dimensi kultural akan menyangkut perubahan tata nilai dan budaya yang melandasi hubungan kerja secara intra organisasi, ekstra organisasi, dan antar organisasi.
3. Sembilan karakteristik *good governance* dari UNDP apabila dilihat dari perspektif hukum, khususnya Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, maka sembilan karakteristik tersebut bersumber pada dua landasan utama, yaitu Asas Negara Hukum dan Asas Demokrasi. Sudut pandang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi terhadap permasalahan instrumen hukum utama dalam mewujudkan *good governance* pada hakikatnya adalah fungsi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi dalam mewujudkan asas negara hukum dan asas demokrasi.

4. Secara substansial antara *good governance* dan hukum administrasi, khususnya menyangkut aspek asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), maka keduanya memiliki korelasi. Korelasi antara *good governance* dan AUPB akan menunjukkan pada adanya perbedaan dan persamaan antara keduanya. Perbedaannya adalah *good governance* termasuk dalam disiplin ilmu administrasi negara (*public administration*), sedangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) termasuk dalam ranah ilmu hukum yaitu hukum administrasi (*administrative law*). Karakter *good governance* dengan demikian lebih luas karena mencakup aspek ekonomi, politik, sosial dan administratif lainnya. Persamaannya adalah bahwa kedua ajaran dan pemikiran itu sama-sama bertumpu pada peme-rintahan, yang sama-sama mempunyai idealisme mencapai pemerintahan yang baik walaupun dengan kriteria yang masing-masing lebih spesifik. *Good governance* merupakan genus, sedangkan AUPB merupakan pengertian spesies.
5. Prinsip-prinsip *good governance* dari segi Hukum dapat terbagi dalam dua golongan yaitu prinsip-prinsip yang menyangkut penggunaan Prosedur dan prinsip-prinsip yang menyangkut KebenaranFakta-fakta.**Prinsipyangmenyangkutpenggunaan Prosedur meliputi** : (a) keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi *(vested interest*) dalam keputusan tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung. (b) keputusan-keputusan yang merugikan atau mengurangi hak-hak seorang warga negara/badan/negara tidak boleh diambil sebelum memberi kesempatan secukupnya kepada yang bersangkutan untuk membela kepentingannya secara adil dan wajar, dan (c) Konsiderans (pertimbangan, *motivering*) keputusan wajib cocok dengan atau dapat membenarkan diktum (penerapan) keputusan tersebut dan bahwa konsiderans telah mempergunakan fakta-fakta yang benar. Selanjutnya **prinsip Kebenaran Fakta-fakta meliputi** : (a) prinsip larangan kesewenang-wenangan (*willekeur*), (b) prinsip larangan pengalahgunaan wewenang, (c) prinsip larangan melakukan diskriminasi hukum, (d) prinsip batal karena kecerobohan pejabat dan (e) prinsip merugikan kepastian hukum

DAFTAR PUSTAKA

Addink, G.H, 2003, Reader, Principles of Good Governance, Faculteit Rechtsgeleerdheid Universiteit Utrech, Collegejaaar 2003/2004.

Agus Dwiyanto, 2008, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Craig, P.P, 1994, Administrative Law, third edition, Sweet & Maxwell, London.

Graham, J., Bruce Amos and Tim Plumptre, 2003, Principles of Good Governance, Montana State University, Bozeman-Montana USA. www.mirror.undp.org/magnet/policy.

Hague, Rod & Harrop, Martin, 2001, Comparative Government and Politics - an Introduction, 6th Edition, Palgrave Macmillan, London-England

Hetifah Sj., 2009, Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Hernandez, Carolina, G., Governance, Civil Society and Democracy, Conference, Jakarta.

Inu Kencana Syafiie, 2009, Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia, Cetakan ketiga, PT Refika Aditama, Bandung.

Inu Kencana Syafiie, 2011, Etika Pemerintahan, Rineka Cipta, Jakarta.

I. Nyoman Sumaryadi, 2010, Sosiologi Pemerintahan, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor.

Jacobini, H.B., 1991, An Introduction of Comparative Administrative Law, Oceana Publications, New York – London-Rome.

Jain, M.P., 1997, Administrative Law of Malaysia and Singapore, third edition, Malayan Law Journal.

Jimly Asshiddiqie, 2009, Bersiap Untuk Mengurus Negara, paper, Puncak, Bogor.

Krishna D.Darumurti, 2012, Kekuasaan Diskresi Pemerintah, PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

Osborne, David and Ted Gaebler, 1992. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Penguin Books Ltd., New York.

Osborne, David and Peter Plastrik, 1997, Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government, Addison-Wesley Publishing Company, Inc. New York.

Paulus Effendie Lotulung, 2010, Tata Kepemerintahan yang Baik (Good Governance) dalam Korelasinya dengan Hukum Administrasi, dalam Hukum Administrasi dan Good Governance, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.

Philipus M. Hadjon, 2012, Hukum Administrasi Sebagai Instrumen Hukum Untuk Mewujudkan Good Governance, dalam Hukum Administrasi dan Good Governance, Cet. Kedua, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.

Prajudi Atmosudirdjo, 2001, Hukum Administrasi Negara, Hukum Desentralisasi, dan Hukum Administrasi Daerah, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Sadu Wasistiono, 2003, Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Fokus media, Bandung.

Ten Berge, J.B.J.M, 2004, De Persoon in Het Bestuurrecht, papier.

GLOSARIUM

Betrouwbaarheid : terpercaya, mencakup : *openheid* (keterbukaan), *nauwgezetheid* (kehati-hatian, kecermatan*), integriteit* (integritas), *soberheid* (kesederhanaan) dan *eerlijkheid* (kehormatan).

Détournement de pouvoir : penyalahgunaan wewenang

Diensbaarheid : sikap melayani

Good Governance : Kepemerintahan (tata kelola) yang baik.

Governance : praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Government : pemerintah, lembaga yang mengemban fungsi memerintah dan mengelola admi-nistrasi pemerintahan.

Maladministrasi : perilaku jelek/buruk yang dilakukan aparat dalam pelayanan publik.

Opzet : sengaja

Overheidsgedrag : perilaku aparat

Rechtmatigheid : keabsahan

Reinventing government : menata/membangun ulang pemerintah (birokrasi)

Vage norm : norma tersamar, norma dalam peraturan perundang-undangan yang rumusannya ti-dak jelas.

Willlekeur : sewenang-wenang

BAB III
PENGAWASAN PEMERINTAHAN

3.1. PENDAHULUAN

A. Deskripsi Singkat.

Bab III tentang Pengawasan Pemerintahan ini berisi atas beberapa sub bab yaitu sub bab (a) tentang Filosofi dan Ruang Lingkup Pengawasan Pemerintahan (*Administrative control* dan *Managerial control*) sub bab (b) tentang Jenis, Sifat, Ciri-ciri dan Syarat Pengawasan, sub bab (c) Tujuan Pengawasan, sub bab (d) tentang Teknik dan Instrumen Pengawasan, serta sub bab (e) tentang Lembaga Pengawasan dalam Pemerintahan (Intern dan Ekstern).

Setelah mempelajari Bab III ini, mahasiswa diharapkan dapat :

1). Memahami dan menjelaskan tentang Filosofi dan Ruang Lingkup Pengawasan Pemerintahan (*Administrative control* dan *Managerial control*)
2). Menjelaskan Jenis, Sifat, Ciri-ciri dan Syarat Pengawasan
3). Menjelaskan Tujuan Pengawasan
4). Menjelaskan Teknik dan Instrumen Pengawasan
5). Menjelaskan Lembaga Pengawasan dalam Pemerintahan (Intern dan Ekstern)

B. Relevansi.

Pengetahuan dan pemahaman mahasiswa yang diawali pada penguasaan materi yang disajikan pada Bab II, khususnya menyangkut *Good Governance* akan menjadi dasar dalam mengantarkan kepada pemahaman dan pendalaman terhadap substansi yang tersaji dalam materi Pengawasan Pemerintahan ini.

C. Capaian pembelajaran.

Perkuliahan HA (HAN) tidak hanya dimaksudkan dan diarahkan untuk me-ngembangkan aspek pengetahuan (kognisi) saja, tetapi juga menyangkut aspek sikap (afeksi) maupun aspek perilaku (psikomotorik). Komponen utama yang dikembangkan dalam perkuliahan HA dalam hal ini meliputi aspek pengetahuan HA (*administrative law knowledge*), dan aspek ketrampilan analisis hukum (*administrative law skill*).

D. Petunjuk Belajar.

1). Metode Pembelajaran.

Metode perkuliahan yang digunakan yaitu metode *Problem Based Learning*. Mahasiswa belajar (*learning*) menggunakan masalah sebagai basis pembelajaran. Dosen memfasilitasi mahasiswa dalam belajar melalui Tatap muka, Ceramah, Penayangan slide/ power point, Tanya Jawab, Diskusi Kelas, dan Penugasan individu dan/atau kelompok.

2). Strategi Pembelajaran.

Pelaksanaan perkuliahan dikombinasikan dengan tutorial. Perkuliahan dan tutorial dilakukan oleh dosen penanggung jawab (pengampu) mata kuliah untuk memberikan orientasi materi perkuliahan per-pokok bahasan. Hasil belajar peserta didik, dilakukan dengan penilaian terhadap tugas-tugas, diskusi, ujian tengah semester (UTS), dan ujian akhir semester (UAS). Dengan demikan, keseluruhan tatap muka pertemuan berjumlah 28 kali (14 kali sebelum UTS dan 14 kali setelah UTS).

3.2. SUB POKOK BAHASAN 1 : FILOSOFI DAN RUANG LINGKUP PENGAWASAN PEMERINTAHAN (*BESTUURSTOEZICHT/ BESTUURSCONTROLE*)

A. Uraian :

1. Filosofi Pengawasan Pemerintahan.

Pengawasan terhadap tindakan pemerintahan dalam penggunaan wewenang pemerintahan, merupakan konsekuensi logis dalam berpemerintahan yang berlan-daskan

pada prinsip/asas negara hukum, prinsip/asas demokrasi, dan prinsip/asas instrumental. Pengawasan sendiri merupakan suatu kajian yang dapat didekati dari berbagai disiplin ilmu, seperti ilmu manajemen, ilmu administrasi negara, ilmu politik pemerintahan, maupun ilmu hukum – khususnya Hukum Administrasi yang masing-masing memiliki pendekatan dan lingkup yang berbeda.

Filosofi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam bingkai negara kesatuan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diletakkan pada tiga landasan yaitu penyelenggaraan pemerintahan berlandaskan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Hal ini menimbulkan suatu hubungan logis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang melingkupi hubungan-hubungan kewenangan, kelembagaan, keuangan, pem-bangunan, pelayanan publik dan pengawasan. Aspek pengawasan dengan demikian menjadi bagian integral dan berdiri sendiri serta menjadi aspek yang penting dalam jalinan hubungan penyelenggaraan pemerintahan yang dida-sarkan kepada ketiga asas tersebut.

Norma-norma Hukum Administrasi berlaku mengikat terhadap semua tin-dakan pemerintahan yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintah berdasarkan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Norma-norma Hukum Administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan terdiri atas norma pemerintahan (*bestuursnorm*) dan norma perilaku (*gedragsnorm*).

Norma pemerintahan menjadi dasar dari asas legalitas (wewenang, prosedur, dan substansi), berupa kaidah-kaidah hukum yang berlaku dan diterapkan dalam jabatan pemerintahan, baik yang bersifat tertulis yaitu UUD dan peraturan perundang-undangan lainnya, maupun bersifat tidak tertulis yang berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

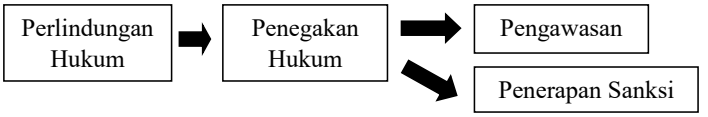
Norma perilaku menjadi dasar dari asas spesialitas dalam melaksanakan wewenang pemerintahan yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintah terutama ketika wewenang tersebut digunakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik,

berupa kaidah-kaidah hukum yang harus diperhatikan dan dipatuhi oleh pemangku jabatan baik yang bersifat tertulis : peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang disiplin pegawai, kode etik, sumpah jabatan, dan pakta integritas maupun tidak tertulis yang berupa norma pergaulan (moral, adat istiadat).

Di dalam praktik berpemerintahan, pengawasan (*controle/toezicht*) dalam perspektif Hukum Administrasi acapkali dilihat sebagai sarana/instrumen untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari apa yang telah digariskan oleh peraturan perundang-undangan. Di sinilah letak inti dari suatu pengawasan.

Pengawasan sendiri hakikatnya merupakan bagian dari penegakan hukum. Penegakan hukum dalam Hukum Administrasi dapat diwujudkan melalui penga-wasan dan penerapan sanksi. Hal tersebut disampaikan oleh Paul Nicolai, sebagai berikut : *De bestuursrechtelijke handhaving middelen omvatten : het toezicht dat bestuursorganen kunnen uitoefenen op de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en van de bij besluit individueel opgeledge verplichtingen, en de toepassing van bestuursrechtelijke sanctie bevoegdheden* (Nicolai, P., *et.al*., 1994 : 469) – (Sarana penegakan administrasi meliputi : pengawasan, yaitu kepatuhan yang dilakukan oleh badan-badan administratif sehubungan dengan peraturan (UU) tertulis yang ditetapkan dan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam keputusan kepada individu, dan wewenang menerapkan sanksi administrasi). Selanjutnya dalam hubungan ini J.B.J.M ten Berge sebagaimana dikutip Philipus M Hadjon juga mengemukakan bahwa : "*De Bestuursrechtelijke handhaving omvatten het toezicht op en de toepassing van sancties. Toezicht is een preventieve stap om naleving af te dwingen, terwijl sancties een repressieve stap zijn om naleving af te dwingen* (dalam B. Arief Sidarta, 1996 : 337). – (Penegakan HAN meliputi pengawasan dan penerapan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk menegakkan kepatuhan, sementara penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk menegakkan kepatuhan).

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, maka penegakan hukum dalam Hukum Administrasi terdiri atas pengawasan dan penerapan sanksi, yang dimak-sudkan sebagai upaya dalam pemberian perlindungan hukum kepada masyarakat terhadap tindakan pemerintahan. Perlindungan hukum kepada masyarakat dengan demikian dapat diwujudkan melalui penegakan hukum, dan penegakan hukum dilakukan dengan cara pengawasan dan penerapan sanksi. Hal tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Perlindungan hukum kepada masyarakat atas tindakan pemerintahan perlu mendapatkan perhatian, setidak-tidaknya karena alasan sebagai berikut (van Wijk/ Konijnenbelt, 1995: 533-535; Ridwan, H.R., 2011 : 277).

a. Warga masyarakat dan badan hukum perdata dalam berbagai hal bergantung pada keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah, karena itu perlu mendapat perlindungan hukum terutama dari aspek kepastian hukum dan jaminan keamanan yang menjadi faktor penentu bagi kehidupan dunia usaha;
b. Hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat tidak terletak pada posisi sejajar, artinya warga masyarakat berada posisi di bawah, sedangkan pemerintah berada pada posisi di atas;
c. Berbagai sengketa antara warga masyarakat dan pemerintah berkenaan dengan keputusan, sebagai instrumen pemerintah yang berkarakter sepihak. Keputusan yang didasarkan pada wewenang bebas (*vrije bevoegdheid*), memberi peluang kepada badan/pejabat pemerintah atas terjadinya pelanggaran hak-hak warga masyarakat.

Penegakan hukum .administrasi (*handhaving van het bestuursrecht*) meru-pakan bagian dari "*bestuuren*", Van

Wijk/ Konijnenbelt menguraikan penegakan (*handhaving*) sebagai berikut:

> "*In een groot aantal gevallen komp erop dat de overheid dwingende regels stelt : ge – en verboden. Die regels kunnen zijn neergelegd in regelingen, in plennen of in beschikkingen; hoe dan ook; degenen tot wie normen gericht zijn moeten gehoorzamen. Maar als dat niet doen ? dan heelt de overheid veelal een stok achter de deur : sancties* (VanWijk/Konijnenbelt, 1984 : 281)." – (Dalam banyak kasus, faktanya adalah bahwa pemerintah menetapkan aturan wajib: tidak dilarang dan dilarang. Aturan-aturan itu dapat diatur dalam peraturan, dalam rencana-rencana atau dalam keputusan; bagaimanapun juga mereka yang menjadi sasaran norma harus mematuhi. Namun apabila tidak ? Maka pemerintah sering meletakkan tongkat di belakang pintu : yaitu sanksi).

Maksud dari pernyataan van Wijk/Konijnenbelt di atas adalah bahwa peraturan-peraturan Hukum Administrasi yang ditetapkan oleh pemerintah wajib ditaati oleh warga masyarakat, sehingga apabila dilanggar maka pemerintah akan menerapkan sanksi yang diletakkan pada bagian akhir/ belakang dari peraturan yang ditetapkannya.

Pengawasan sebagai bagian dari proses penegakan hukum, dalam opera-sionalnya memerlukan suatu badan pengawas yang dibentuk dan ditunjuk oleh pemerintah, bersifat independen dan tidak memihak yang memantau kepatuhan terhadap hukum dan peraturan dalam lembaga pemerintahan.

Pengawasan sendiri merupakan kegiatan mengumpulkan informasi tentang suatu tindakan atau hal-hal yang telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan untuk itu, kemudian membentuk pendapat tentang hal itu dan dapat menimbulkan akibat adanya campur tangan (*toezicht houden is* "*het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen"*) dalam Ris Rijkschroeff Juristen,

https://www.ris-rijkschroeff.nl/Kennisbank/Algemeen/Toezichthouder .

Berdasarkan pengertian tersebut, maka dalam pengawasan pemerintahan, setidak-tidaknya menunjukkan adanya unsur-unsur sebagai berikut :

1) awal dari suatu penegakan hukum;
2) memiliki efek pencegahan;
3) dapat menghasilkan kepatuhan terhadap persyaratan hukum; dan
4) mencakup berbagai kegiatan, seringkali dalam pengertian yang informatif dan bersifat memberi nasihat.

2. Pengertian dan Ruang Lingkup Pengawasan Pemerintahan.

a. *Pengertian Pengawasan Pemerintahan.*

Pengawasan berasal dari kata awas, maknanya mengajak agar seseorang atau beberapa orang dalam melakukan sesuatu kegiatan penuh dengan kehati- hatian, sehingga tidak terjadi kesalahan atau kekeliruan (Makmur, 2011 : 175). Pengawasan menurut Sondang P. Siagiam adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Selanjutnya menurut Victor M. Situmorang, penga-wasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang dicapai (Makmur, *Ibid* : 176).

Pengawasan atau "*control*" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata 'awas" yang antara lain berarti adalah "dapat melihat baik-baik; tajam penglihatan atau tajam tiliknya", sedangkan "pengawasan" berarti adalah "penilikan atau penjagaan" (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1996).

b. *Ruang Lingkup Pengawasan Pemerintahan*

Hukum Administrasi mempunyai ruang lingkup mengenai pengendalian kekuasaan-kekuasaan

administrasi atau pengawasan tehadap penguasa-penguasa administrasi, sehingga menjadi pedoman atau jalan dalam menye-lenggarakan undang-undang. Hukum administrasi dalam penyelenggaraan pemerintah merupakan hukum yang mengatur hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah atau hubungan antar penguasa dengan warganegara (Indroharto, 1985). Administrasi negara dalam melakukan tugasnya yang khusus di lapangan penyelenggaraan pemerintah, harus sejalan dengan apa yang menjadi tujuan pemerintah itu sendiri.

Segala perbuatan pemerintah harus berdasarkan atas hukum dan tidak melanggar hak asasi warga negara, namun demikian dalam menjalankan tugas pelayanan publik, administrasi negara memerlukan *pouvoir discretionaire* untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, tetapi segala tindakannya harus dapat dipertanggungjawabkannya, yang berarti bahwa administrasi negara tidak bertindak sewenang-wenang ataupun melampaui batas wewenangnya (*ultra vires*). Semua campur tangan pemerintah tersebut diberi bentuk hukum, agar tidak menimbulkan keragu-raguan pada semua pihak yang bersangkutan, dan bilamana timbul konflik, penyelesaiannya lebih mudah. Hal ini disebabkan bahwa dengan kekuasaan bertindak dari pejabat pemerintah, sering kali dapat merugikan masyarakat itu sendiri (Indroharto, *Ibid*).

Menyadari hal ini, pemerintah selalu akan berusaha untuk mengendalikan aparatnya, jangan sampai melakukan perbuatan yang tercela, sehingga diperlukan suatu sistem pengawasan (*control system*) terhadap perbuatan aparat pemerintah, dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat. Setidak-tidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut (Muchsan, 2000 :36-51).

Pengawasan merupakan suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan

recana yang telah ditentukan. Berdasarkan pengawasan tersebut akan dapat ditentukan kesalahan-kesalahan, yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali. Newman berpendapat bahwa "*control is assurance that the performace comform to plan*". (Muchsan, 2000 : *loc.cit*). Pendapat tersebut menunjukkan bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana.

Berdasarkan keseluruhan uraian tersebut di atas, dapatlah disimpulkan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:

a) Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawasan;
b) Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan di awasi;
c) Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang di capai dari kegiatan tersebut;
d) Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya;
e) Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan di teruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis. (Muchsan, 2000 : 14-35).

Ruang lingkup pengawasan meliputi penyelenggaraan, pelaksanaan dan pengelolaan organisasi, administrasi, dan finansial pemerintahan.

Menurut Paulus Effendi Lotulung bahwa pengawasan adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi

kekeliruan itu, sebagai suatu usaha represif (Paulus Effendi Lotulung, 1993:xv).

Pengawasan dengan demikian mengedepankan kepatuhan terhadap standar/ norma yang ditetapkan dalam kebijakan dan peraturan dengan cara menegakkan aturan. Selain itu, pengawasan memberikan informasi tentang kualitas pelaksanaan tugas publik oleh organisasi independen. Berdasarkan informasi tersebut, badan administrasi dapat melakukan penyesuaian jika diperlukan. Pengawasan juga akan menginformasikan kepada badan administrasi, parlemen dan masyarakat tentang perkembangan dalam praktik dan dampak kebijakan. Pengawasan dengan demikian akan mendukung tanggung jawab badan administrasi dan juga memiliki fungsi sosial.

Di dalam kebijakan, legislasi, dan peraturan, pemerintah menetapkan apa yang ingin dicapai dalam masyarakat dan siapa yang bertanggung jawab untuk itu. Mendefinisikan dengan jelas dan mencatat tanggung jawab dan wewenang merupakan syarat penting untuk mencapai tujuan kebijakan dan untuk pengawasan yang tepat.

3.3. SUB POKOK BAHASAN 2 : JENIS, SIFAT, CIRI-CIRI DAN SYARAT PENGAWASAN

A. Uraian

1. Jenis Pengawasan

Sudut pandang Hukum Administrasi terhadap berbagai jenis atau macam bentuk pengawasan (kontrol) yang ada, maka dapat dibedakan menurut beberapa segi (Paulus Effendi Lotulung, 1993 : xv-xviii) yaitu :

a. Ditinjau dari segi kedudukan dari badan / organ yang melaksanakan pengawasan (kontrol), dapatlah dibedakan antara jenis kontrol yang disebut Kontrol Intern dan Kontrol Ekstern. Kontrol intern adalah pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/ struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah

sendiri. Bentuk kontrol seperti ini menurut Paulus Effendi Lotulung dapat digolongkan dalam jenis kontrol teknis administratif atau yang lazim disebut "*built-in control*". Sedangkan Kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah.

b. Ditinjau dari segi waktu dilaksanakannya pengawasan (kontrol), dapat pula dibedakan dalam 2 (dua) jenis pengawasan (kontrol), yaitu Kontrol A-PRIORI dan ada yang disebut Kontrol A-POSTERIORI.

Dikatakan sebagai kontrol A-Priori adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum perbuatan atau tindakan dilakukan baik di bidang regulasi, kepu-tusan, diskresi, dan sebagainya. Pengawasan seperti ini adalah bersifat preven-tif, karena ditujukan untuk mencegah terjadinya kekeliruan, pelanggaran hukum, termasuk penyalahgunaan wewenang (*abuse of power/detournement d'pouvoir*). Kontrol A-POSTERIORI adalah bilamana pengawasan dilakukan sesudah dilakukan suatu tindakan atau perbuatan baik di bidang regulasi, keputusan, diskresi, dan sebagainya. Dengan demikian, pengawasan jenis ini bersifat korektif yang bertujuan untuk mengetahui apakah perbuatan atau tindakan yang dilakukan tersebut sudah sesuai dengan tugas dan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang sah.

c. Ditinjau dari segi Objek yang diawasi. Sifat kontrol terhadap objek yang diawasi dibedakan atas kontrol segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) dan kontrol segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*). Dikatakan sebagai kontrol segi hukum, karena menitikberatkan kepada penilaian segi legalitas perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh aparat atau pejabat pemerintah, sedangkan kontrol segi kemanfaatan lebih menitikberatkan kepada penilaian kemanfaatan dari tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh aparat atau pejabat pemerintah tersebut.

Di dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, penerapan berbagai macam pengawasan sebagaimana yang dikemukakan oleh Paulus Effendi Lotu-lung tersebut perlu

mendapatkan perhatian yang serius. Artinya, pengawasan tidak berhenti hanya sekedar membentuk lembaga-lembaga pengawasan baik yang bersifat internal maupun yang bersifat eksternal. Sebagaimana yang terjadi hingga saat ini, sesungguhnya boleh dikatakan bahwa kita tidak kekurangan lembaga-lembaga pengawasan baik yang bersifat internal maupun yang bersifat ekternal.

Pengawasan internal jalannya penyelenggaraan pemerintahan telah diben-tuk secara yuridis formal beberapa lembaga pengawasan, seperti; untuk menga-wasi keuangan negara telah dibentuk BPKP, dan tidak cukup dengan adanya lembaga tersebut, di berbagai instansi pemerintah baik yang ada di pusat maupun daerah juga terdapat pejabat dan aparat yang diberikan tugas untuk melakukan pengawasan terhadap keuangan negara/daerah berikut kinerjanya.

Di bidang penegakan hukum juga telah dibentuk lembaga pengawasan internal, seperti Komisi Yudisial (KY) untuk mengawasi perilaku hakim; Komisi Kejaksaan untuk mengawasi perilaku jaksa, dan Komisi Kepolisian untuk mengawasi perilaku polisi. Pembentuk lembaga-lembaga pengawasan yang bersifat ekternal, seperti; BPK dan KPK. Pengawasan ekternal yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yuridis formal tersebut juga dirasakan belum cukup, sehingga berbagai elemen masyarakat pun juga membentuk lembaga-lembaga pengawas independen termasuk yang dilakukan oleh pers.

Sebagaimana yang dikemukakan Paulus Effendi Lotolung di atas, bahwa macam pengawasan tidaklah hanya berupa lembaga pengawasan yang bersifat internal dan lembaga pengawasan yang bersifat eksternal. Pembedaan ini hanya berimplikasi kepada dibentuknya lembaga-lembaga pengawasan. Oleh karena itu adalah menjadi penting untuk memperhatikan macam bentuk pengawasan lainnya yang dikemukakan oleh Paulus Effendi Lotulung tersebut, yakni; pengawasan yang ditinjau dari saat/waktu dilakukannya pengawasan. Hal ini penting untuk menjadi perhatian, karena apabila pengawasan yang bersifat A-PRIORI dapat efektif dilakukan, maka berbagai kasus penyalahgunaan wewenang

sampai kepada perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme akan dapat dicegah atau paling tidak secara kuantitas dan kualitas dapat diminimalisir.

Jenis Pengawasan di samping dilihat dari sudut pandang Hukum Adminis-trasi, juga dapat dilihat dari sudut pandang manajemen organisasi pemerintahan, yaitu :

(1) Pengawasan Internal dan Eksternal

Pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan dalam satu payung yang sama dengan unit organisasi terkait dikenal sebagai pengawasan internal. Pengawasan oleh atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) termasuk contoh jenis pengawasan ini. Selanjutnya ada pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau unit pengawasan tertentu di luar unit organisasi yang dimaksud. Contoh lembaga tersebut adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kepentingan maupun kekuasaan pihak tertentu.

(2) **Pengawasan Preventif dan Represif**

Sesuai penamaannya, jenis pengawasan ini mengacu pada waktu penyelenggaraan kegiatan pengawasan tersebut. Pengawasan preventif dila-kukan sebelum kegiatan dilakukan yang bertujuan menghindari munculnya penyimpangan dan kesalahan. Pengawasan represif dilakukan setelah kegiatan selesai dilaksanakan. Salah satunya lewat pelaporan kegiatan.

(3) **Pengawasan Aktif dan Pasif**

Pengawasan aktif (dekat), langsung dijalankan di lokasi operasional tempat organisasi tersebut berada. Sementara itu, pengawasan pasif pengawasan jauh dilakukan melalui, penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran (lewat pemeriksaan surat-surat, dokumen, maupun laporan kegiatan).

(4) **Pengawasan Kebenaran Formil dan Materiil.**

Pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid)* adalah pemeriksaan

terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluwarsa, dan hak itu terbukti kebenaranya. Sementara, hak berdasarkan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatighid)* adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang sederhana mungkin.

Berdasarkan alasan diatas, maka untuk tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut (Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998 : 38) :

a. adanya wewenang yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
b. adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
c. tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berja-lan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut;
d. tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya;
e. untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

2. Sifat Pengawasan

Pengawasan intern pemerintah merupakan salah satu unsur manajemen pemerintah yang penting dalam rangka mewujudkan kepemerintahan yang baik. Untuk mewujudkan kepemerintahan yang baik tentunya diperlukan adanya pengawasan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) yang berkualitas dan sistem pengendalian yang baik (Rahmawati Sururama et.al, 2020 : 48) . Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

disebutkan bahwa Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) terdiri dari:

1). lnspektorat Jenderal Kementerian,
2). Unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian,
3). lnspektorat Provinsi, dan
4). Inspektorat Kabupaten/Kota.

APIP merupakan pelaksana pengawasan intern pemerintah harus mampu merespon secara aktif terhadap berbagai permasalahan dan perubahan yang terjadi baik di bidang politik, di bidang ekonomi maupun di bidang sosial program dan kegiatan yang ditetapkan dalam suatu kebijakan pengawasan nasional yang berlaku secara menyeluruh untuk APlP dan daerah. Agar proses pembinaan dan pengawasan berjalan secara efektif dan efisien diperlukan adanya kejelasan tugas dan sinergi pembinaan dan pengawasan melalui mekanisme koordinasi antara Pemerintah Pusat dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat serta Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Menteri selaku koordinator pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional senantiasa melakukan koordinasi yang bertujuan agar tidak terjadi pembinaan dan pengawasan yang melebihi kewenangannya dan tumpang tindih.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 pada Pasal 15, disebutkan bahwa pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dilaksanakan dengan ketentuan:

1). Untuk pembinaan umum, Menteri menugaskan unit kerja di lingkungan Kementerian sesuai dengan fungsi dan kewenangannya dan dilaksanakan secara efisien dan efektif serta koordinatif;
2). Untuk pengawasan umum, Menteri menugaskan APIP di lingkungan Kemen-terian sesuai dengan fungsi dan kewenangannya dan dilaksanakan secara efisien dan efektif serta koordinatif;
3). Untuk pembinaan teknis, menteri teknis/kepala lembaga pemerintah nonkemen-terian menugaskan unit kerja di lingkungan kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian masing-masing sesuai dengan fungsi dan kewenangannya dan dilaksanakan secara efisien dan efektif serta koordinatif; dan

4). Untuk pengawasan teknis, menteri teknis menugaskan APIP di lingkungan kementerian teknis masing-masing sesuai dengan fungsi dan kewenangannya dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian menugaskan APIP di lingkungan unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian masing-masing sesuai dengan fungsi dan kewenangannya dan dilaksanakan secara elisien dan efektif serta koordinatif.

3. Ciri-Ciri Pengawasan.

Pengawasan (*controlling*) merupakan suatu tindakan atau proses kegiatan dengan tujuan untuk mengetahui hasil pelaksanaan, kegagalan, dan kesalahan untuk selanjutnya dilakukan perbaikan dan pencegahan agar tidak terulangnya kesalahan yang sama, serta menjaga supaya pelaksanaan sesuai dengan apa yang sudah direncanakan sebelumnya. Sebaik apapun perencanaan, tetap membutuhkan *controlling*. Untuk mendapatkan hasil pengawasan sesuai dengan yang diharapkan, maka pimpinan organisasi harus dapat mengetahui ciri-ciri dari suatu proses pengawasan.

Ciri-ciri pengawasan antara lain (Rahmawati Sururama et.al, 2020 : 51) :

a. Pengawasan harus bersifat "*fact finding*", artinya bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan dalam organisasi
b. Pengawasan harus bersifat preventif yang berarti bahwa proses pengawasan itu dijalankan untuk mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan-penyelewangan dari rencana yang telah ditentukan.
c. Pengawasan diarahkan pada masa sekarang yang berarti bahwa pengawasan hanya dapat diajukan terhadapa kegiatan-kegiatan yang kini sedang dilaksanakan.
d. Pengawasan hanyalah sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi. Pengawasan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.

e. Karena pengawasan sekedar alat administrasi dan manajemen, maka pelak-sanaan pengawasan itu harus mempermudah tercapainya tujuan.
f. Pengawasan harus efisien, jangan sampai terjadi pengawasan malahan meng-hambat usaha peningkatan efisiensi
g. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk menentukan siapa yang salah jika tidak ada ketidakberesan, akan tetapi untuk menemukan yang tidak betul.
h. Pengawasan harus bersifat membimbing agar para pelaksana meningkatkan kemampuannya untuk melakukan tugas yang ditentukan baginya.

4. Syarat Pengawasan.

Syarat-syarat pengawasan yang efektif sangat diperlukan dalam pene-rapannya, dan syarat-syarat pengawasan itu dapat dijelaskan sebagai berikut (Siagian, 2007) :

a. Pengawasan harus merefleksikan sifat dan berbagai kegiatan, maksudnya adalah teknik pengawasan harus sesuai antara lain tentang penentuan informasi siapa yang melakukan pengawasan dan kegiatan apa yang menjadi sasaran pengawasan tersebut.
b. Pengawasan harus segera memberikan petunjuk tentang kemungkinan adanya deviasi dan rencana.
c. Pengawasan yang efektif dilakukan minimal satu kali dalam seminggu, agar tugas yang diberikan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.
d. Obyektivitas dalam melakukan pengawasan.
e. Pengawasan harus memperhitungkan pola dasar organisasi, seperti pembagian tugas, pendele-gasian wewenang, pola pertanggung jawaban jalur komunikasi dan informasi.
f. Efesiensi pelaksanaan pengawasan.
g. Pemahaman sistem pengawasan oleh semua pihak yang terlibat.
h. Pengawasan mencari apa yang tidak beres.
i. Pengawasan harus bersifat membimbing.

Syarat-syarat pengawasan juga dikemukakan oleh Maringan Marsy. Simbolon sebagai berikut (Simbolon, 2004 : 70) :

a. Pengawasan harus dihubungkan dengan rencana dan kedudukan seseorang.

   Semua sistem dan teknik pengawasan harus menggambarkan/menyesuaikan rencana sebagai pedoman. Maksud daripada pengawasan ialah untuk meya-kinkan bahwa apa yang diselesaikan itu sesuai dengan rencana.

b. Pengawasan harus dihubungkan dengan individu pimpinan dan pribadinya.

   Sistem pengawasan dan informasi dimaksudkan untuk membantu individu manajer pengawasan dan harus dikaitkan dengan pribadi individu untuk memperoleh informasinya. Infrmasi ini diperoleh dengan bermacam-macam cara sesuai dengan pribadi orangnya, apakah sebagai bendahara, kepala gudang, kepala proyek, dan sebagainya.

   a. Pengawasan harus menunjukkan penyimpangan-penyimpangan pada hal-hal yang penting.

      Salah satu usaha yang sangat penting untuk mengaitkan pengawasan bagi keperluan efisiensi dan efetivitas ialah untuk meyakinkan bahwa mereka bermaksud untuk menunjukkan penyimpangan. Dengan kata lain dapat ditunjukkan penyimpangan dari pelaksanaan rencana yang berdasarkan atas prinsip-prinsip pengawasan.

   d. Pengawasan harus objektif

      Pengawasan yang objektif ialah pengawasan yang berdasarkan atas ukuran-ukuran atau standar yang objektif yang telah ditentukan sebelumnya. Standar objektif dapat bersifat kuantitatif (dapat dihitung) dan dapat bersifat kualitatif (sukar dihitung). Yang bersifat kuantitatif, misalnya: biaya satuan, ukuran, dan volume pekerjaan, lamanya waktu penyelesaian pekerjaan, dan seba-gainya,

sedangkan yang bersifat kualitatif, misalnya: program pendidikan dan latihan karyawan, program penelitian dan pengembangan administrasi negara, program peningktan suatu pengawasan, dan sebagainya.

e. Pengawaan harus luwes (fleksibel)

Fleksibilitas dalam pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai pelaksanaan rencana alternatif sesuai dengan berbagai kemungkinan situasi. Dalam praktek, pengawasan yang fleksibel hanya dapat diterapkan terhadap pelak-sanaan rencana yang bersifat fleksibel pula.

f. Pengawasan harus hemat

Pengawasan harus dinilai dengan biaya. Biaya pengawasan relative hemat, bila manfaatnya sesuai dengan pentingnya kegiatan, pengeluaran biaya pengawasan lebih kecil dibandingkan dengan besarnya resiko bila hal ini dilakukan tanpa adanya pengawasan.

g. Pengawasan harus membawa tindakan perbaikan (*corrective action*)

Sistem pengawasan akan tidak mempunyai arti apabila tidak membawa tindakan perbaikan. Sistem pengawasan yang efektif ialah apabila ditemukan terjadinya kegagalan-kegagalan, maka kepada siapa ia harus bertanggung jawab, dan siapa yang dapat menjamin tindakan perbaikan.

Dalam proses manajemen, agar proses pengawasan dapat berjalan maka menurut Ndraha (1989: 48) ada beberapa persyaratan seperti:

a. Adanya norma, aturan atau standar.
b. Adanya usaha pemantauan kegiatan yang diatur dengan norma tersebut.
c. Adanya informasi yang cukup, dapat dipercaya serta tersedia tepat pada waktunya, tentang kegiatan dan hasil kegiatan yang dimaksud.
d. Adanya evaluasi kegiatan, yaitu pembandingan antara norma dengan infor-masi.

e. Adanya keputusan guna menetapkan hasil evaluasi tersebut.
f. Adanya tindakan pelaksanaan keputusan.

3.4. SUB POKOK BAHASAN 3 : TUJUAN DAN MANFAAT PENGAWASAN

A. Uraian.

1. Tujuan Pengawasan

Tujuan pengawasan sebagaimana disebutkan di dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 adalah **mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan pembangunan**. Pengawasan dalam perspektif manajemen secara umum merupakan salah satu fungsi organik manajemen. Secara etis filosofis, pengawasan bukanlah mencurigai atau memata-matai, melainkan mengendalikan, memadukan, mengitegrasikan suatu penyelenggaraan administrasi. Secara normatif, pengawasan bertujuan menjaga agar suatu usaha/ pekerjaan selalu dikerjakan dengan aturan (*rechmatig*) dan sesuai dengan tujuan/peruntukannya (*doelmatig)*. Pengawasan dilaksanakan untuk dapat mengetahui kenyataan yang ada sebagai masukan dan bahan pertimbangan bagi pimpinan guna menentukan kebijakan dan tindakan yang diperlukan menyangkut pelaksanaan tugas badan administrasi, tingkah laku badan administrasi, dan kinerja dalam pelayanan publik.

Tujuan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, hakikatnya adalah untuk menghindari kemungkinan adanya terjadinya penyelewengan atau penyimpangan, baik yang bersifat anggaran *(budgeting)* ataupun proses *(prose-dur)* dan kewenangan *(authority)*.

Tujuan pengawasan secara khusus yaitu:

a. Menjamin ketetapan pelaksanaan tugas sesuai dengan rencana tersebut, kebijaksanaan dan perintah.
b. Melaksanakan koordinasi kegiatan.
c. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
d. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang di-hasilkan.

e. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan lembaga peme-rintah.

Berkaitan dengan tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan mema-hami kenyataan yang sebenarnya terjadi tentang pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan. Apakah pekerjaan yang dilakukan tersebut berjalan secara efektif dan efisien atau bahkan sebaliknya. Objek pengawasan dengan demikian dapat diketahui dari kinerjanya, sehingga jika terjadi kesalahan dapat dilakukan perbaiki dengan segera.

Di bawah ini merupakan penjelasan tujuan pengawasan oleh beberapa ahli:

a. Menurut Simbolon (2004:61), Pengawasan bertujuan agar hasil pelaksanaan pekerjaan diperoleh secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif) sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.
b. Menurut Bohari (2002:5) tujuan pengawasan adalah mengamati apa yang sebenarnya terjadi, dengan maksud untuk secepatnya melaporkan kesalahan atau hambatan kepada pimpinan atau penanggung jawab kegiatan yang bersangkutan agar dapat diambil tindakan yang korektif yang perlu.
c Menurut Siagian (2002:259) pengawasan dilakukan bertujuan untuk mencegah terjadinya diviasi dalam operasional atau rancana, sehingga berbagai kegiatan operasional yang sedang berlangsung terlaksana dengan baik dalam arti bukan hanya sesuai rencana, akan tetapi juga dengan tingkat efesiensi dan efektifitas yang setinggi mungkin.
d. Menurut Silalahi (2003:181) tujuan dari pengawasan adalah sebagai berikut :
    1) Mencegah terjadinya penyimpangan pencapaian tujuan yang telah di-rencanakan.
    2) Agar proses kerja sesuai dengan prosedur yang telah digariskan atau ditetapkan.
    3) Mencegah dan menghilangkan hambatan dan kesulitan yang akan, sedang atau mungkin terjadi dalam pelaksanaan kegiatan.
    4) Mencegah penyimpangan penggunaan sumber daya.

5) Mencegah penyalahgunaan otoritas dan kedudukan. Agar tujuan tersebut tercapai, maka akan lebih baik jika tindakan control dilakukan sebelum ter-jadi penyimpangan-penyimpangan sehingga bersifat mencegah (*preventif control*) dibandingkan dengan tindakan kontrol sesudah terjadi penyim-pangan (*repressive control*).

2. Manfaat Pengawasan

Pengawasan di samping memiliki tujuan, juga memiliki manfaat penting. Jika ditinjau dari segi manajemen, penting adanya pengawasan adalah untuk menjamin dan menjaga agar suatu organisasi dapat berjalan sesuai dengan rencana (*planning)* yang telah dibuat, dan agar suatu organisasi dapat mencapai tujuan yang ingin dicapai. Hal demikian pun sama maksudnya, yaitu adanya pengawasan terhadap pemerintah agar jalannya pemerintah dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan asas pemerintahan yang baik (*good governance*).

Salah satu manfaat adanya pengawasan adalah untuk mempersempit terjadinya hambatan yang ada dan meminimalisir kesalahan atau pelanggaran yang terjadi, dengan segera melakukan perbaikan (Rahmawati Sururama, et.al., 2020 : 31). Sementara itu, menurut Siagian (2003:261) manfaat pengawasan meliputi:

a. Tersedianya bahan informasi bagi manajemen tentang situasi nyata dalam mana organisasi berada.
b. Dikenalinya faktor-faktor pendukung terjadinya operasionalisasi rencana dengan efisien dan efektif.
c. Adanya pemahaman tentang berbagai faktor yang menimbulkan kesulitan dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan operasional.
d. Mengetahui langkah-langkah apa saja yang segera diambil untuk menghar-gai kinerja yang memuaskan.
e. Dapat melakukan tindakan preventif apa saja yang segera dapat dilakukan agar deviasi dari standar tidak terus berlanjut.

Langkah-langkah untuk merealisasikan tujuan dan manfaat pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan

tersebut, dapat dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut :

a. Menetapkan Standar (alat pengukur).

Kegiatan pengawasan adalah mengukur atau menilai pelaksanaan atau hasil pekerjaan dari pejabat atau pegawai, dan untuk dapat melakukan pengu-kuran harus mempunyai alat pengukur (standar). Standar ini adalah mutlak diperlukan, yaitu untuk mengukur atau menilai apakah pekerjaan dilakukan sesuai dengan sasaran-sasaran yang telah ditentukan.

b. Pengukuran Kegiatan

Pengukuran kegiatan dapat dilakukan secara tepatdengan memperhatikan :

1). Berapa kali pelaksanaan seharusnya diukur (setiap jam, setiap hari, setiap bulan dan sebagainya).
2). Dalam bentuk apa pengukuran akan dilakukan (laporan tertulis, inspeksi visual, melalui telepon).
3). Siapa yang terlibat dalam melakukan pengukuran.

c. Membandingkan kegiatan dengan standar

Langkah ini dimaksudkan untuk mengetahui ada tidaknya penyimpangan-penyimpangan (deviasi). Penyimpangan-penyimpangan dianalisa untuk me-ngetahui mengapa standar tidak dapat dicapai dan mengidentifikasi penyebab-penyebab terjadinya penyimpangan.

d. Melakukan tindakan koreksi

Bila hasil analissis menunjukkan perlunya tindakan koreksi, maka harus dilakukan tindakan berupa:

1). Mengubah standar mula-mula (mungkin standar terlalu tinggi atau ren-dah).
2). Mengubah pengukuran kegiatan (inspeksi terlalu sering/kurang, mungkin mengganti sistem pengukuran).
3). Mengubah cara dalam menganalisis dan meng-interpretasikan penyimpangan-penyimpangan.

3.5. SUB POKOK BAHASAN 4 : TEKNIK DAN INSTRUMEN PENGAWASAN

A. Uraian

1. Teknik Pengawasan

Pemerintah harus dapat menerapkan prinsip akuntabilitas dalam menyeleng-garakan tata pemerintahannya. Semua akhir dari kegiatan penyelenggaran mulai dari perencanaan hingga pengawasan pemerintahan harus dapat dipertang-gungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pengawasan dan perencanaan dapat diibaratkan seperti 2 sisi mata uang yang sama. Apabila pengawasan (*controlling*) ini tidak diaplikasikan, kemungkinan berbagai kesalahan akan terus terjadi dan semakin banyak. Hubungan perencanaan dengan pengawasan ini sangatlah erat. Sebaik apapun perencanaan, tetap mem-butuhkan pengawasan (*controlling*).

Organisasi dalam bentuk apapun, pengawasan (*controlling*) selalu dibutuhkan karena *controlling* memiliki sasaran yaitu untuk melakukan pen-cegahan dan/atau perbaikan terhadap ketidaksesuaian atau berbagai perbedaan, kesalahan, dan kelemahan dari pengaplikasian/pelaksanaan tugas dan wewenang. Pengawasan penting untuk dilaksanakan, mengingat pengawasan tersebut dapat mempengaruhi hidup/matinya suatu organisasi atau birokrasi, dan untuk melihat apakah pelaksanaan pekerjaan telah sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, dan kebijaksanaan dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menjalankan pengawasan (*controlling*), perlu ditentukan beberapa teknik tertentu supaya *controlling* bisa berjalan dengan efektif dan efisien. Berikut merupakan beberapa teknik pengawasan yang lazim digunakan (Rahmawati Sururama et al. : 2020 : 79) :

a. *Control through audits*, adalah suatu *controlling* dengan melakukan rangkaian pemeriksaan/verifikasi/audit secara sistematis.
b. *Control by exception*, adalah *controlling* yang menitikberatkan pada berbagai hal yang menyolok penyimpangannya.

c. *Control through time*, adalah suatu *controlling* dengan memperhatikan peng-gunaan waktu dan waktu yang diberikan.
d. *Control through key person*, adalah *controlling* yang menitikberatkan pada orang-orang yang dipercaya atau yang merupakan kunci dari suatu pekerjaan tertentu.
e. *Control through cost*, adalah *controlling* yang menitikberatkan pada pengen-dalian terhadap setiap biaya yang dikeluarkan.

Menurut Ali Imron (2012:8-9) pengawasan cenderung dilakukan dengan dua teknik, yaitu :

a. Pengawasan Langsung (*direct control*)

Adalah apabila pimpinan organisasi mengadakan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan. Pengawasan langsung ini dapat berbentuk :

1). Inspeksi Langsung
2). *On the spot observation*
3). *On the spot report*

Seorang pimpinan karena banyaknya dan kompleksnya tugas-tugas terutama dalam organisasi yang besar, maka seorang pimpinan tidak mungkin dapat selalu menjalankan pengawasan langsung tersebut dan pengawasan yang dilakukan bersifat tidak langsung.

b. Pengawasan Tidak Langsung *(Indirect Control)*

Adalah Pengawasan Jarak jauh. Pengawasan ini melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan itu dapat berbentuk :

1) Tertulis
2) Lisan

Kelemahan dari pengawasan tidak langsung ialah bahwa sering saja para bawahan melaporkan hal-hal yang positif saja. Bawahan mempunyai kecenderungan hanya melaporkan hal-hal yang di duganya dapat menye-nangkan pimpinanya.

Koontz, *et.al*. dalam Hutauruk, (1986: 298-331) menyebutkan tentang Teknik Pengawasan, yaitu terdapat dua

cara untuk memastikan pegawai merubah tindakan/sikapnya yang telah mereka lakukan dalam bekerja, yaitu dengan dilaku-kannya pengawasan langsung (*direct control*) dan pengawasan tidak langsung (*indirect control*).

Pengawasan langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dirancang bangun untuk mengidentifikasi dan memperbaiki penyimpangan rencana. Pimpinan organisasi dalam pengawasan langsung ini mengadakan pengawasan secara langsung terhadap kegiatan yang sedang dijalankan, yaitu dengan cara mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri semua kegiatan yang sedang dijalankan tadi. Tujuannya adalah agar penyimpangan-penyimpangan terhadap rencana yang terjadi dapat diidentifikasi dan diperbaiki. Menurut Koontz, *et. al*, pengawasan langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya rendah.

Sementara pengawasan tidak langsung diartikan sebagai teknik pengawasan yang dilakukan dengan menguji dan meneliti laporan-laporan pelak-sanaan kerja. Tujuan dari pengawasan tidak langsung ini adalah untuk melihat dan mengantisipasi serta dapat mengambil tindakan yang tepat untuk meng-hindarkan atau memperbaiki penyimpangan. Menurut Koontz, *et. al*, pengawasan tidak langsung sangat mungkin dilakukan apabila tingkat kualitas para pimpinan dan bawahannya tinggi.

Beberapa bentuk teknik pengawasan/kontrol atas kebijakan-kebijakan yang dapat digunakan secara praktis maupun teotoris oleh para pengguna, dapat diterangkan sebagai berikut (Agustino, 2012 : 180-184) :

a. *Non-Coercive Form of Action*

Banyak cara yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan, juga untuk memenuhi sasaran dan tujuan di dalamnya, menurut salah satu teori dalam kebijakan publik adalah dengan *non-coerive form of action,* yaitu tanpa paksaan yang wajar). Penerapan teknik ini berarti bahwa para aparatur kebijakan dalam mengejawantahkan regulasi tersebut tidak menggunakan sanksi resmi, hukuman atau ganjaran.

b. Inspeksi

Inpeksi (pemeriksaan) adalah bentu pengawasan lain yang dapat digunakan. Inpeksi secara sederhana dapat diartikan juga sebagai bentuk pengujian untuk menentukan apakah implementasi kebijakan telah sesuai dengan standar resmi yang telah ditentukan (sasaran dan tujuan kebijakan). Inspeksi/pemeriksaan dapat dilakukan secara terus menerus atau secara periodik. Inspeksi pemeriksaan atau bentuk yang paling sering digunakan dalam pelaksanaan peraturan perundangan.

c. Sanksi

Sanksi disini berarti "hukuman dan penghargaan" yang dapat diterima oleh instansi atau individu untuk memberi semangat atau mendorong dalam melaksanakan keputusan. Dalam beberapa kasus, sanksi dianggap sebagai teknik pengawasan tetapi dalam kasus lain sanksi bahkan sering dianggap sebagai hukuman, karena sanksi juga dapat diwujudkan dengan menjatuhkan hukuman (baik denda atau penjara).

d. Prosedur Informal

Kebanyakan tugas pengawasan dan kontrol yang dilakukan oleh instansi-instansi tertentu dalam menilai kinerja mereka atas kebijakan atau program yang tengah ataupun telah dilaksanakan dapat diperoleh melalui penggunaan prosedur informal. Karena itu, sesungguhnya prosedur informal merupakan fase penting dalam pengawasan atas pelaksanaan kebijakan/ program. Banyak keputusan yang dihasilkan dapat dicapai melalui cara-cara informal seperti negosiasi, penawaran, kompromi, konsultasi, pertemuan, dan pengujian material.

2. Instrumen Pengawasan

Konsep dasar instrumen merupakan salah satu keterampilan yang harus dimiliki oleh pengawas, yang hal ini tertuang dalam kebijakan pemerintah. Dalam Kamus Populer Inggris-Indonesia (Harjono, 2002: 201), istilah instrument

diartikan sebagai alat pengukur. Pengertian yang sama pun tertuang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Alwi, 2002: 437), yang menyatakan bahwa kata instrumen dapat diartikan sebagai:

a. alat yang dipakai untuk mengerjakan sesuatu (seperti alat yang dipakai oleh pekerja teknik, alat-alat kedokteran, optik dan kimia); dan
b. sarana penelitian (berupa seperangkat tes, dsb) untuk mengumpulkan data sebagai bahan pengolahan.

Arikunto (1988: 51) menyatakan bahwa instrumen adalah alat yang berfungsi untuk memudahkan pelaksanaan sesuatu, dijelaskan lebih lanjut bahwa instrumen pengumpulan data merupakan alat yang digunakan oleh pengumpul data untuk melaksanakan tugasnya mengumpulkan data.

Berdasarkan pengertian tentang instrumen di atas, maka dapat disimpulkan bahwa instrumen pengawasan adalah alat yang digunakan untuk mengumpulkan data tentang pelaksanaan kegiatan, guna mengetahui ada atau tidak adanya pelaksanaan kegiatan yang menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan.

Menurut Asrori (2002: 43-44) ada lima langkah utama dalam melakukan pengawasan, yaitu:

a. Menetapkan tolok ukur, yaitu menentukan pedoman yang digunakan.
b. Mengadakan penilaian, yaitu dengan cara memeriksa hasil pekerjaan yang nyata telah dicapai.
c. Membandingkan antara hasi penilaian pekerjaan dengan yang seharusnya dicapai sesuai dengan tolok ukur yang teah ditetapkan.
d. Menginventarisasi penyimpangan dan atau pemborosan yang terjadi (bila ada).
e. Melakukan tindakan korektif, yaitu mengusahakan agar yang direncanakan dapat menjadi kenyataan.

Sondang P. Siagian (2004:137) mengemukakan bahwa, agar pengawasan terselenggara dengan efektif, dalam arti berhasil menemukan secara faktual hal-hal yang terjadi dalam penyelenggaraan seluruh kegiatan operasional, baik yang

bersifat positif maupun berupa penyimpangan, penyelewengan atau kesalahan diperlukan berbagai instrumen, seperti:

a. Standar hasil yang direncanakan untuk dicapai

Makna dan hakikat standar hasil yang ingin dicapai adalah hal yang sangat fundamental karena terhadap standar itulah penyelenggaraan berbagai kegiatan dibandingkan. Situasi yang ideal ialah apabila manajer dapat mengamati sendiri segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi dan mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan apabila terbukti terjadi penyimpangan atau kesalahan.

b. Anggaran

Anggaran adalah suatu rencana kerja yang dinyatakan dengan uang. Dengan demikian, anggaran merupakan pernyataan tentang hasil-hasil yang diharapkan.

c. Data Statistik

Analisis statistik dari berbagai segi operasional suatu orgasnisasi adalah alat pengawasan yang sangat penting bagi manajemen.

d. Laporan

Jika seorang manajer menggunakan laporan sebagai instrumen penga-wasan, manajer yang bersangkutan melakukan pengawasan jarak jauh. Laporan berbentuk tertulis tetapi dapat juga berupa laporan lisan.

e. Auditing

Auditing adalah usaha verifikasi yang sistematis dan ditunjukkan pada berbagai segi operasional dan organisasi. Auditing dapat ditunjukkan kepada bidang kepegawaian, bidang logistik dan bidang finansial.

f. Observasi Langsung

Hal ini dilakukan oleh seorang manajer karena dengan melakukan observasi langsung, ia akan memperoleh masukan yang sangat penting baginya dalam usaha menentukan tindakan korektif apa yang perlu diambilnya. Selain itu, observasi langsung akan bersifat psikologis terhadap karyawan karena mereka merasa diperhatikan.

Berdasarkan pemaparan tentang langkah-langkah dalam melaksanakan pengawasan, secara eksplisit terkandung langkah penyusunan instrumen atau alat pengumpulan data. Semakin baik instrumen yang digunakan maka akan semakin tepat data pengawasan yang terkumpul.

3.6. SUB POKOK BAHASAN 5 : LEMBAGA PENGAWASAN DALAM PEMERIN-TAHAN (INTERN DAN EKSTERN)

A. Uraian

1. Lembaga Pengawasan Intern Pemerintah

Lembaga pengawasan intern pemerintah, pada dasarnya dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu melalui pengawasan melekat dan pengawasan fung-sional. Pengawasan melekat dilakukan oleh setiap pimpinan lembaga pemerintah dan pengawasan fungsional dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP).

a. Pengawasan Melekat (WASKAT)

Istilah pengawasan melekat (waskat) pertama kali muncul dalam Inpres No. 1 Tahun 1983 tentang Pedoman Pengawasan Melekat dan Inpres No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan yang menyebutkan bahwa, yang dimaksud dengan pengawasan melekat ialah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan langsung terhadap bawahannya, agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan melekat menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/46/M. PAN/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, diatur bahwa pengawasan melekat merupakan padanan istilah pengendalian manajemen atau pengendalian intern, selanjutnya disebut WASKAT yaitu segala upaya yang dilakukan dalam suatu organisasi untuk mengarahkan seluruh kegiatan agar tujuan organisasi dapat dicapai

secara efektif, efisien dan ekonomis, segala sumber daya dimanfaatkan, dilindungi, data dan laporan dapat dipercaya dan disajikan secara wajar, serta ditaatinya segala ketentuan yang berlaku.

Pengawasan melekat adalah proses pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi oleh pimpinan unit/organisasi kerja terhadap pendayagunaan semua sumber daya, untuk mengetahi kelemahan dan kelebihan yang dapat digunakan untuk pengembangan unit/organisasi kerja di masa depan.

Di dalam waskat, pelaku pengawasan adalah atasan yang dianggap memiliki kekuasaan dan setiap pimpinan atau manajer memiliki fungsi yang melekat di dalam jabatannya untuk melaksanakan pekerjaannya atau pada personil yang melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Di dalam konsep waskat, para pelaku pengawasan lainnya seperti bawahan, orang lain, dan masyarakat kurang diperhatikan dengan anggapan karena atasan dapat menjalankan kekuasaannya sehingga bebas mengawasi bawahannya.

1). Maksud dan Tujuan

Maksud dan tujuan pengawasan melekat ini diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/46/M.PAN/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan Melekat Dalam Penyelengga-raan Pemerintahan.

Maksud Pedoman Pelaksanaan WASKAT ini dimaksudkan sebagai acuan bagi setiap pimpinan instansi pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerinta kabupaten, dan pemerintah kota dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya serta melakukan evaluasi dan penilaian terhadap keandalan WASKAT dimaksud. Melalui pedoman ini diharapkan setiap pimpinan instansi dapat bertanggung jawab dan memiliki alat kendali yang dapat memberi peringatan dini apabila di dalam instansinya terjadi praktik yang tidak

sehat, kekeliruan, kelemahan sistem administrasi, dan kesalahan yang dapat membuka terjadinya penyimpangan, serta melakukan evaluasi untuk menguji keandalan penerapan WASKAT dilingkungannya.

Tujuan Pedoman ini adalah mewujudkan arah dan tindakan yang sama dalam pelaksanaan WASKAT, sehingga pimpinan instansi pemerintah dapat menciptakan kondisi yang mendorong tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisein.

2). Arah Kebijakan

Waskat diarahkan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerin-tahan dan pelayanan kepada masyarakat yang bersih, transparan, profe-sional, dan memiliki budaya kerja yang baik. Pemerintahan yang bersih dapat diartikan sebagai pemerintahan yang bebas dari praktek yang berpotensi merugikan masyarakat dan bangsa Indonesia. Transparansi dalam pemerintahan merupakan wujud akuntabilitas publik yang diperlu-kan agar anggota masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif dalam mengawasi jalannya pemerintahan, menciptakan kelancaran informasi dan komunikasi yang diperlukan bagi efektivitas penyelenggaraan pemerin-tahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintahan yang profesional pada tataran aparaturnya karena itu diperlukan, karena aparatur menempati garis depan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Profesionalisme aparatur tersebut akan tercermin pada tingkat kinerja aparatur dalam penyeleng-garaan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Kinerja yang terpantau, terukur, dan selalu diperbaiki, lambat laun akan menyatu dalam pelaksanaan tugas dan sikap perilaku aparatur, sebagai pencerminan dari terbentuknya kerja yang baik.

3). Unsur Pengawasan Melekat

Untuk menciptakan pengendalian manajemen yang memadai, diguna-kan delapan unsur Pengawasan Melekat (WASKAT) dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi/instansi. Delapan unsur WASKAT tersebut adalah :

a). Pengorganisasian

Pengorganisasian merupakan proses pembentukan organisasi yang didesain sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan organisasi, dan pelaksanaan fungsi manajerial secara menyeluruh.

b). Pembinaan Personil

Pembinaan personil merupakan upaya menjaga agar faktor sumber daya manusia yang menjalankan sistem dan prosedur instansi pemerintah memiliki kemampuan secara profesional dan moral sesuai dengan kebutuhan tugas dan tanggung jawabnya, yang dilakukan secara terus menerus sejak perekrutan pegawai hingga pensiun.

c). Kebijakan

Kebijakan merupakan pedoman yang ditetapkan oleh manajemen secara tertulis untuk mendorong tercapainya tujuan organisasi.

d). Perencanaan

Perencanaan merupakan suatu proses penetapan tujuan serta langkah-langkah kegiatan yang akan dilakukan pada masa datang.

e). Prosedur

Prosedur merupakan rangkaian tindakan untuk untuk melaksanakan aktivitas tertentu yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

f). Pencatatan

Pencatatan merupakan proses pen-dokumentasian transaksi/kejadian secara

sistematis yang relevan dengan kepentingn organisasi instansi. Pencatatan juga mencakup proses pengelolaan data yang diperoleh menjadi informasi dalam bentuk keluaran olahan data atau laporan.

g). Pelaporan

Pelaporan merupakan bentuk penyampaian informasi tertulis kepada unit kerja yang lebih tinggi (pemberi tugas) atau kepada instansi lain yang mempunyai garis kepentingan interaktif dengan instansi pembuat laporan.

4). Syarat-syarat Keberhasilan

Keberhasilan WASKAT dapat dicapai apabila dapat dipenuhinya 5 (lima) syarat sebagai berikut :

a). Lingkungan Pengendalian Manajemen yang Kondusif.

Lingkungan pengendalian manajemen yang kondusif meliputi antara lain : integritas para pejabat, nilai-nilai etika yang berlaku, kompetensi, filosofi, manajemen instansi, gaya operasi, dan cara pimpinan instansi mengatur/membagi wewenang dan tanggung jawabnya.

b). Kemampuan Memprediksi dan Mengantisipasi Resiko.

Setiap unit organisasi/satuan kerja senantiasa menghadapi resiko yang bersumber dari eksternal dan internal yang harus dinilai. Oleh karenanya manajemen diharapkan mampu membuat penilaian atas resiko yang akan dihadapi, yakni dengan mengidentifikasi dan menganalisis resiko-resiko yang relevan untuk pencapian tujuan suatu organisasi.

c). Aktivitas Pengendalian yang Memadai.

Aktivitas pengendalian dilakukan sesuai dengan kondisi lingkungan pengendalian yang ada dalam suatu organisasi. Semakin

lemah kondisi lingkungan pengendalian maka semakin besar aktivitas pengendalian yang harus dilakukan. Aktivitas pengendalian dapat berbentuk kebijakan dan prosedur yang mengakomodasi keputusan manajemen yang lebih tinggi guna menghadapi resiko yang mungkin dihadapi dalam mencapai sasaran, tujuan, misi, dan visi

d). Informasi dan Komonikasi yang Efektif.

Informasi dan komunikasi merupakan komponen sistem pengendalian karena kelancaran informasi dan komunikasi berkolerasi dengan transparansi/keterbukaan dan kemudahan mendapatkan akses terhadap operasi instansi, serta lancarnya sosialisasi kebijakan manajemen.

e). Adanya Pemantauan, Evaluasi dan Tidak Lanjut.

Pemantauan terhadap aktifitas pengendalian dilakukan secara terus menerus atau melalui evaluasi secara periodik, aktivitas manajemen dan supervisi. Cakupan dan frekuensi pemantauan melalui evaluasi secara periodik sangat tergantung pada efetivitas prosedur pemantauan melalui supervisi dan aktivitas manajemen serta hasil penilaian atas resiko yang dihadapi.

5). Fungsi Pengawasan Melekat

Beberapa fungsi pengawasan melekat antara lain :

a) Tertib pengelolaan keuangan;
b) Tertib pengelolaan perlengkapan;
c) Tertib pengelolaan kepegawaian;
d) Tercapainya sasaran pelaksanaan tugas.
e) Dapat terciptanya keteraturan, keterbukaan, dan kelancaran pelaksanaan tugas
f) Meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan

g) Dapat menurunnya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme
h) Dapat mengurangi penyalahgunaan wewenang antara lain diukur dari menurunnya kasus penyalahgunaan wewenang yang terjadi pada instansi yang bersangkutan, serta meningkatnya penyelesaian tindak lanjut. Hal tersebut antara lain dapat diperoleh dari laporan hasil pengawasan.
i) Dapat mengurangi kebocoran, pemborosan dan pungutan liar, antara lain diukur dari menurunnya kasus penyimpangan yang terjadi serta meningkatnya penyelesaian tindak lanjut serta terjadinya peningkatan kehematan, efisiensi dan efektifitas.
j) Cepatnya penyelesaian perijinan, diukur dari tertib tidaknya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat antara lain melalui:
   (1) Penatausahaan;
   (2) Ketepatan waktu;
   (3) Tanggapan masyarakat.

6). Hubungan Antar Unsur Pengawasan Melekat

Keberhasilan pelaksanaan Waskat ditentukan oleh seberapa kuatnya hubungan antar unsur Waskat tersebut dalam membentuk jaringan kinerja,sehingga tidak ada suatu kegiatan yang luput dari salah satu unsur Waskat tersebut. Sebagai contoh, jika ada suatu kegiatan yang telah disepakati untukdilaksanakan sesuai dengan kebijakan pimpinan tetapi kebijakan tersebuttidak tertulis, kegiatan tidak diorganisir dengan baik, tidak ditetapkanpersyaratan personil yang akan melakukan, tidak dilakukan pencatatan atasaktivitas kegiatan dan tidak dilaporkan pelaksanaannya, tidak jelas prosedurkerja yang harus diikuti dalam melakukan kegiatan, serta tidak ada reviuatas pelaksanaan kegiatan tersebut, maka dapat dipastikan bahwa hasilpelaksanaan

kegiatan tersebut jauh dari sempurna dan sulitdipertanggungjawabkan.

7). Langkah-langkah Pelaksanaan

Langkah-langkah pelaksanaan Waskat meliputi sosialisasi Waskat kepadaseluruh satuan organisasi/kerja, penyiapan unsur Waskat pada masing-masing satuan organisasi/kerja, pemantauan pelaksanaan Waskat, evaluasiterhadap pelaksanaan Waskat, dan tindak lanjut hasil evaluasi pelaksanaanWaskat.

a) Sosialisasi Waskat

Sosialisasi Waskat bertujuan untuk memberikan pemahaman yang tepattentang pengertian dan cara pelaksanaan Waskat tanpa mengurangi pemahaman pentingnya pengawasan pimpinan kepada staf karena Waskat merupakan sistem pengendalian yang melekat pada seluruh kegiatan organisasi. Sosialisasi dilakukan secara berjenjang dan ber-tahap kepada seluruh pimpinan dan staf di lingkungan lembaga.

b) Penyiapan dan Pelaksanaan Unsur Waskat

Sebelum Waskat dilaksanakan, pimpinan satuan organisasi/kerja perlu menyiapkan unsur Waskat yang meliputi pengorganisasian, personil, kebijakan, perencanaan, prosedur, pencatatan, pelaporan, supervisi danreviu intern. Tahap penyiapan dan pelaksanaan Waskat ini yang perlu dipersiapkan adalah: (1). melakukan identifikasi secara lengkap dan rinci terhadapdokumentasi masing-masing unsur Waskat; (2). memperoleh pemahaman yang cukup terhadap masing-masingunsur Waskat; dan (3). membuat catatan resume untuk menentukan dugaan titik rawankelemahan yang membutuhkan perbaikan atau perhatian lebih mendalam.

c) Pemantauan Pelaksanaan Waskat

Pemantauan merupakan rangkaian tindakan mengikuti pelaksanaan suatu kegiatan serta faktor-faktor yang mempengaruhinya untuk mengetahui secara dini kemungkinan terjadinya penyimpangan terha-dap kebijakan maupun program yang telah ditetapkan.Untuk menjamin keandalan Waskat, maka perlu adanya pemantauan Waskat berkesi-nambungan yang terjadi pada saat operasi. Pemantauan tersebut mencakup aktivitas rutin pimpinan satuan organisasi/kerja, aktivitas pengawasan, perbandingan antara satu kegiatan dengan kegiatan lainnya, rekonsiliasi, konsolidasi dan tindakan-tindakan personil lainnya yang dapat diambil dalam menjalankan tugas mereka.

d) Evaluasi Pelaksanaan Waskat

Proses evaluasi pelaksanaan Waskat dapat menggunakan beragam teknik evaluasi. Hal yang perlu diperhatikan oleh evaluator dalam melaksanakan evaluasi adalah:

(1) memahami aktivitas organisasi dan unsur Waskat yang ada;
(2) mengetahui apakah Waskat telah berfungsi;
(3) mengetahui desain sistem pengendalian yang berlaku;
(4) mengetahui cara kerja sistem tersebut;
(5) mengkomunikasikan pelaksanaan Waskat terhadap pihak-pihak terkait;
(6) menganalisis desain sistem yang berlaku untuk mengetahui apakah sistem tersebut dapat memberikan keyakinan yang tinggi bagi pencapaian sasaran dan tujuan organisasi; dan
(7) Menggunakan *checklist* (instrumen evaluasi) Waskat untuk mengetahui apakah pengawasan melekat telah dilaksanakan dengan baik.

e) Tindak Lanjut

Tindak lanjut dari hasil evaluasi pelaksanaan Waskat berupa tindakan perbaikan dan penyempurnaan sistem dan prosedur operasi, dan penda-laman titik rawan penyimpangan melalui audit operasional atau investigasi.

8). Indikator Keberhasilan

Keberhasilan Waskat dapat ditunjukan dari:

a. meningkatnya disiplin, prestasi dan perkembangan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas antara lain adalah :
   (1) tertib pengelolaan keuangan dan barang milik negara (BMN);
   (2) tertib pengelolaan perlengkapan;
   (3) tertib pengelolaan kepegawaian; dan
   (4) tercapainya sasaran pelaksanaan tugas.
   (5) terciptanya keteraturan, keterbukaan, dan kelancaran pelaksanaan tugas;
b. meningkatnya kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan;
c. menurunnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme;
d. berkurangnya penyalahgunaan wewenang antara lain diukur dari menurunnya kasus penyalahgunaan wewenang yang terjadi pada satuan organisasi/kerja yang bersangkutan, serta meningkatnya penyelesaian tindak lanjut. Hal tersebut antara lain dapat diperoleh dari laporan hasil pengawasan;
e. berkurangnya kebocoran, pemborosan dan pungutan liar, antara lain diukur dari menurunnya kasus penyimpangan yang terjadi serta meningkatnya penyelesaian tindak lanjut serta terjadinya peningkatan kehematan, efisiensi dan efektifitas;
f. cepatnya penyelesaian perizinan, diukur dari tertib tidaknya pelayanan yang diberikan

kepada masyarakat antara lain melalui: (1). penatausahaan; (2) ketepatan waktu; dan (3) tanggapan masyarakat. Indikator tersebut dapat diperoleh dari laporan pelaksanaan tugas dan laporan hasil pengawasan fungsional dan pengawasan masyarakat; dan

g. cepatnya pengurusan kepegawaian, diukur dari tertib tidaknya pelayanan yang diberikan kepada pegawai melalui: (1) penatausahaan; (2) ketepatan waktu; dan (3) ada tidaknya pengaduan dari pegawai dan masyarakat.

Berdasarhal hal tersebut maka untuk tercapainya tujuan meningkatkan aparatur pemerintah yang berkualitas, bersih dan bertanggungjawab, Waskat perlu dilaksanakan melalui suatu proses yang terintegrasi, meliputi kesiapan pelaksanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut.

b. Pengawasan Fungsional.

Sebagaimana diterangkan di atas, bahwa pengawasan fungsional dijalankan oleh Aparat Pengawas Intern Pmerintah (APIP). APIP merupakan pihak internal pemerintah yang bertugas melakukan pengawasan agar tercipta penyelenggaraan pemerintah yang jujur, bersih, akuntabel dan transparan.

Pembentukan APIP merupakan amanat UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Ketentuan Pasal 58 UU Perbendaharaan Negara ini mengatur sebagai berikut :

Ayat (1) : "Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabi-litas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengen-dalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh".

Ayat (2) : Sistem pengendalian intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Amanat UU No. 1 Tahun 2004 ini ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengen-dalian Intern Pemerintah (SPIP). Pasal 48 Ayat (2) PP No. 60 Tahun 2008 menyebutkan, APIP melakukan pengawasan intern melalui : a. audit; b. reviu; c. evaluasi; d. pemantauan; dan e. kegiatan pengawasan lainnya.

Secara umum Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) adalah Instansi Pemerintah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi melakukan pengawasan, dan terdiri atas (Pasal 49 PP No. 60 Tahun 2008) :

1) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang bertang-gungjawab kepada Presiden;
2) Inspektorat Jendral (Itjen)/Inspektorat Utama (Ittama)/Inspektorat yang bertanggungjawab kepada Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND);
3) Inspektorat Pemerintah Propinsi yang bertanggungjawab kepada Gubernur, dan;
4) Inspektorat Pemerintah Kabupaten/Kota yang bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota.

BPKP dibentuk berdasarkan *Peraturan Presiden* Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan *dan telah dilakukan perubahan melalui Peraturan Presiden* No. 20 Tahun 2023 tentang Perubahan atas *Peraturan Presiden* Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

APIP di samping dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) juga diperkuat dengan Peraturan Pemerintah (PP) No 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Selanjutnya berdasarkan

rekomendasi Komisi Pemberan-tasan Korupsi, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara, maka PP No 18 Tahun 2016 telah direvisi melalui PP No 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Alasan dilakukannya perubahan terhadap PP No. 18 Tahun 2016 ini adalah karena peran dan fungsi APIP di daerah, terutama dalam memberikan peringatan (*early warning system*) dinilai masih kurang optimal. Salah satunya disebabkan oleh kedudukan dan peran APIP yang setara dengan kepala dinas (Satuan Kerja Perangkat Daerah-SKPD) lainnya. Bahkan, kedudukan APIP yang berada di bawah Sekretaris Daerah membuat peran APIP hanya sebagai pelengkap semata. APIP saat itu hanya bertanggung jawab kepada kepala daerah. Hal ini tentu membuat independensi APIP menjadi tidak optimal.

Melalui perubahan tersebut, maka kedudukan APIP ditingkatkan sebagai organ pengawasan, di mana menurut Peraturan Pemerintah PP No 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah diatur bahwa Inspektur Inspektorat Kabupa-ten/Kota diangkat dan bertanggung jawab kepada gubernur; Inspektur Inspektorat di tingkat Provinsi diangkat dan bertanggung jawab kepada Menteri Dalam Negeri.

Sesuai ketentuan Pasal 12 Ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Menteri Dalam Negeri telah diberi amanat untuk menetapkan peren-canaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah setiap tahun. Tahun 2022, untuk perencanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah telah ditetapkan Permendagri Nomor 48 Tahun 2021 tentang Perencanaan Pembinaan dan Pengawasan Penyelengga-raan Pemerintahan Daerah Tahun 2022.

Pembinaan dan pengawasan kepala daerah terhadap perangkat daerah dilakukan oleh inspektorat daerah dengan fokus:

1) Pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah dilakukan terhadap program, kegiatan, sub kegiatan yang tercantum dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah dan/atau rencana kerja pemerintah daerah Tahun 2022 dengan sasaran prioritas daerah yang memiliki risiko tinggi dan daya ungkit untuk meningkatkan perekonomian daerah, seperti urusan pariwisata dan urusan pangan;
2) Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah;
3) Penguatan tata kelola pemerintah dan Peningkatan Integritas;
4) Peningkatan kapabilitas Aparat Pengawas Intern Pemerintah.

Selanjutnya PP No.12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah pada Pasal 16 Ayat (2) menegaskan, "APIP melaksanakan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip-prinsip profesional, independen, objektif, serta berorientasi pada perbaikan dan peringatan dini".

1). Tujuan Peningkatan Peran APIP

Tujuan peningkatan peran APIP yang efektif adalah untuk membantu manajemen di lingkungan instansi pemerintah mencapai tujuan organisasi secara taat, hemat, efektif, dan efisien, dengan memberikan nilai tambah dan meningkatkan operasi organisasi. APIP dengan suatu pendekatan keilmuan yang sistematis, melakukan evaluasi, dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko,

pengendalian, serta proses tata kelola di lingkungan instansi pemerintah. Perwujudan peran APIP yang efektif tersebut, ditandai dengan dilaksanakannya masukan, dan/atau saran, hasil pengawasan berkualitas (spesifik, dapat diterapkan/applicable dengan manfaat yang lebih besar daripada biaya), yang memberikan peningkatan efektivitas manajemen risiko, pengendalian, dan proses tata kelola, sehingga instansi pemerintah dapat mencapai tujuan organisasi secara taat, hemat, efektif, dan efisien.

Tujuan perwujudan peran APIP yang efektif tersebut memiliki pengertian yang sama dengan Internal Auditing, yaitu suatu kegiatan *assurance* dan *consulting* (konsultasi), yang dilaksanakan secara inde-penden dan objektif, dirancang untuk menambah nilai dan meningkatkan operasi organisasi. Internal Auditing membantu organisasi mencapai tujuannya, melalui suatu pendekatan keilmuan yang sistematis, untuk mengevaluasi dan meningkatkan efektivitas menejemen risiko, pengendalian, dan proses tata kelola.

Tujuan audit internal tersebut telah sesuai dengan maksud pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, yang menyatakan bahwa perwujudan peran APIP yang efektif, sekurang-kurangnya:

a). Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, serta efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaran tugas dan fungsi instansi pemerintah;
b). Memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko, dalam pe-nyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah;
c). Memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

2). Peningkatan Kapabilitas APIP

Mengingat terdapat tiga variabel utama yang mempengaruhi kapabilitas APIP, yaitu aktivitas audit internal, lingkungan organisasi di mana unit audit internal bernaung, dan lingkungan sektor publik di suatu negara/pemerintahan, maka jika ternyata ada oknum APIP yang melakukan perbuatan yang dilarang hukum, berarti APIP tersebut belum konsisten menerapkan lingkungan pengendalian sebagai salah satu unsur SPIP.

Kepala BPKP dalam upaya mengantisipasi hal tersebut telah menerbitkan Peraturan Kepala BPKP No. 6 Tahun 2015 tentang Grand Design Peningkatan Kapabilitas Aparat Pengawas Intern Pemerintah Tahun 2015-2019. Peningkatan kapabilitas APIP itu sesuai dengan arahan Presiden dan untuk memenuhi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Lampiran Peraturan Kepala BPKP No.6 Tahun 2015 menjelaskan bahwa pemerintah melalui RPJMN 2015-2019 telah mentargetkan kapabilitas APIP di tahun 2019 berada pada level 3 dari skor level 1-5 sesuai kriteria penilaian internasional. Sementara, kondisi tingkat kapabilitas APIP sesuai peraturan tersebut dibuat sebagian besar masih berada pada level 1.

Untuk mewujudkan hal tersebut, telah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.76 Tahun 2017 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kemendagri dan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Tahun 2017. Peraturan ini menggariskan empat tujuan kebijakan pengawasan di lingkungan Kemendagri dan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah tahun 2017.

Permendagri No. 76 Tahun 2017 pada Pasal 3 menyebutkan, “tujuan Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2017 untuk :

(a). Meningkatkan kualitas pengawasan internal di lingkungan Kementerian Dalam Negeri;

(b). Mensinergikan pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah;dan

(c). Meningkatkan penjaminan mutu atas penyelenggaraan pemerintahan; dan

(d). Meningkatkan kepercayaan masyarakat atas pengawasan APIP."

3). Parameter Penerapan Peran APIP

Perwujudan peran APIP yang efektif, pada dasarnya ditandai dengan adanya pelaksanaan masukan dan/atau saran hasil pengawasan berkualitas (spesifik, dapat diterapkan/applicable, dengan manfaat yang lebih besar daripada biaya), yang memberikan peningkatan efektivitas manajemen risiko, pengendalian, dan proses tata kelola, sehingga instansi pemerintah dapat mencapai tujuan organisasi secara efektif, efisien, taat dan hemat. Untuk mewujudkan peran APIP yang efektif, selain mempertimbangkan daftar uji, pimpinan instansi pemerintah (pusat/daerah atau pimpinan APIP) perlu mempertimbangkan praktik pengawasan internal yang baik dan berlaku umum, serta penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, yang menyatakan bahwa lingkup pengaturan pengawasan internal mencakup kelembagaan, lingkup tugas, kompetensi sumber daya manusia, kode etik, standar audit, pelaporan, serta telaahan sejawat, guna memelihara dan meningkatkan profesionalisme praktik pengawasan internal.

Mengacu pada ketentuan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, beberapa

parameter yang dapat dipergunakan dalam menilai keberhasilan penerapan perwujudan peran APIP yang efektif antara lain:

a). Di dalam instansi pemerintah, terdapat mekanisme untuk memberikan kayakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi Pemerintah. Hal- hal yang perlu dipertimbangkan adalah sebagai berikut:
   (1). APIP yang independen, melakukan pengawasan atas kegiatan instansi pemerintah.
   (2). APIP membuat laporan hasil pengawasan, setelah melaksanakan tugas pengawasan.
   (3). Untuk menjaga mutu hasil pemeriksaan APIP, secara berkala dilaksanakan telaah sejawat.

b). Di dalam instansi pemerintah terdapat mekanisme peringatan dini dan peningkatan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

c). Di dalam instansi pemerintah, terdapat upaya memelihara dan mening-katkan kualitas tata kelola penyelenggaraan (*good governance*) tugas dan fungsi pemerintah.

2. Lembaga Pengawasan Ekstern Pemerintah.

a. Lembaga Pengawasan Politik

Di dalam suatu mekanisme pengawasan terdapat aspek-aspek berupa perencanaan, pelaksanaan serta hasil dari suatu program pemerintah, di mana yang menjadi objek dari pengawasan di sini meliputi aparatur pemerintah, produk hukum yang dihasilkan, serta sarana yang digunakan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsinya (Muchasan, 2000 :36). Guna memaksi-

malkan fungsi pengawasan tersebut, maka berbagai bentuk pengawasan pun dilakukan. Salah satunya adalah Pengawasan Politis yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga politik seperi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), ataupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Landasan pengawasan politis itu sendiri termaktub didalam Pasal 20A UUD NRI 1945 ayat (1) yang menyatakan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan". Ketentuan pengawasan politis ini diharapkan, bahwa lembaga legislatif dapat berfungsi untuk dapat meminimalisir tindakan-tindakan yang bersifat menyimpang yang dilakukan badan administrasi. Mekanisme pengawasan politis DPR memiliki hak-hak khusus dalam upaya melakukan pengawasan.

UU Pelayanan Publik (UU No. 25 Tahun 2009) juga mengatur bahwa pengawas eksternal terdiri dari masyarakat, Ombudsman, DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Apabila sektor unggulan pengawasan eksternal ini berjalan secara sinergi maka pelayanan publik berkualitas dan prima bisa dengan mudah diwujudkan secara bersama-sama. Terkait fungsi pengawasan ini, DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dapat melakukan dengan memastikan apakah regulasi terkait pelayanan publik yang bertujuan untuk menyejahterakan masyarakat diimplementasikan atau tidak oleh eksekutif selaku penyelenggara pelayanan publik. DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota juga juga dapat melakukan fungsi anggaran untuk memastikan bahwa persentase anggaran yang ada setiap instansi/lembaga yang bertujuan untuk penyelenggaran pelayanan publik efektif dalam penggu-naannya. DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota juga dapat melakukan fungsi legislasinya dengan menyusun peraturan yang berdampak pada peningkatan kualitas pelayanan publik.

b. Pengawasan oleh Ombudsman

Pengawasan yang dijalankan oleh Ombudsman selaku lembaga eksternal, hakikatnya merupakan pelaksanaan wewenang atas pelaksanaan 3 (tiga) Undang-undang yang saling memiliki keterkaitan, yaitu Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mengatur bahwa Ombudsman Republik Indonesia adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Berdasarkan hal tersebut, kewenangan Ombudsman sangatlah luas bahkan mengawasi sektor swasta/perorangan yang apabila sumber dananya berasal dari negara.

Selanjutnya ketentuan Pasal 2 mengatur bahwa Ombudsman sebagai lembaga negara memiliki sifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya serta dalam menja-lankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Ketentuan Pasal 7 UU No. 37 Tahun 2008 juga mengatur terkait tugas Ombudsman yang terdiri dari beberapa poin, yang salah satunya adalah menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu,

hal tersebut harus disosialisasikan maupun dipahami oleh masyarakat sehingga dapat berani melapor ke Ombudsman apabila ditemukan maladministrasi dalam pelayanan public.

Ketentuan Pasal 1 Ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengatur bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penye-lenggara pelayanan publik. Berdasarkan hal tersebut dapat dipahami bahwa pelayanan publik memiliki peran strategis karena menyangkut berbagai kebutuhan masyarakat. Pengawasan dalam penyelenggraan pelayanan publik dengan demikian sangat penting dilakukan, dan lembaga Negara yang diberi wewenang untuk melakukan pengawasan di bidang penyelenggaraan pelayanan publik oleh Undang-Undang adalah Ombudsman.

Upaya untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, maka pemerintah termasuk pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewe-nangnya harus mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal penyelengaraan pemerintahan tersebut diatur melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Ketentuan Pasal 1 UU No. 30 Tahun 2014 memberikan pengertian administrasi pemerintahan sebagai tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/ atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Administrasi pemerintahan dapat menjadi solusi dalam memberikan per-lindungan hukum, baik bagi masyarakat sebagai pengguna layanan maupun pejabat pemerintahan sebagai penyelenggara layanan. Selain itu, tujuan administrasi pemerintahan adalah untuk menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya

penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas, melaksanakan tindakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Administrasi pemerintahan juga dapat menjadi landasan hukum dalam pegambilan keputusan ataupun tindakan pejabat pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Ketentuan Pasal 2 UU No. 30 Tahun 2014 juga mengatur bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Fungsi pelayanan dengan demikian mendapat perhatian dalam administrasi pemerintahan, demikian juga dalam hal wewenang penyelenggara pelayanan publik untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya terkait dengan pelayanan publik. Tindakan administrasi pemerintahan adalah perbuatan penyelenggara pelayanan publik untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkrit dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal tersebut semakin menunjukkan bahwa pengawasan pelayanan publik sangat penting agar penyelenggaraannya sesuai aturan dan berkualitas.

Berdasarkan uraian di atas, maka wewenang Ombudsman selaku lembaga pengawas eksternal, maka dalam melaksanakan wewenangnya sekaligus melaksanakan ketentuan-ketentuan diatur di dalam 3 (tiga) Undang-undang, yaitu UU No.37 Tahun 2008, UU No. 25 Tahun 2009, dan UU No.30 Tahun 2014.

c. Pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Keberadaan BPK sebagai lembaga pengawas eksternal ditujukan untuk memperkuat BPK sebagai lembaga independen agar dapat menjalankan fungsinya dapat berjalan secara maksimal. Sumber dari kewenangan yang dimiliki oleh BPK itu sendiri berasal dari falsafah

pembentukannya, yaitu negara membutuhkan suatu lembaga yang kuat dan dapat dipercaya untuk mengawasi pengelolaan keuanga negara.

UUD Tahun 1945 pada Pasal 23 Ayat (5) menetapkan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Dasar kewenangan BPK diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Selain itu, tujuan dari dibentuknya BPK sesuai dengan UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK dinyatakan bahwa untuk mencapai tujuan Negara dalam mewujudkan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945, pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara memerlukan suatu lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri, dan profesional untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (konsideran huruf a dan b).

Kewenangan yang dimiliki BPK dalam melakukan pengawasan dapat dilihat dari mekanisme pemeriksaannya. Bentuk pengawasan yang dilakukan BPK ini adalah pengawasan represif, yaitu pemeriksaan dilakukan setelah pekerjaan dilaksanakan guna menentukan apakah pengelolaan dilakukan sesuai dengan prosedur atau tidak, telah efisien atau tidak dan apakah tujuan dari pekerjaan yang dilakukan telah tercapai atau belum.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menjelaskan bahwa : “Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai penge-lolaan dan tanggung jawab keuangan negara.” Pemeriksaan Keuangan Negara atau

Audit Keuangan Negara mencakup proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independent, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan BPK untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara. Proses pemeriksaan keuangan negara ini meliputi seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan objek keuangan negara mulai dari perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, sampai pertanggungjawaban laporan hasil pemeriksaan.

Sifat kerja BPK adalah *mandatory*, artinya melakukan pemeriksaan keuangan negara kepada seluruh entitas yang menggunakan uang Negara (Dinda Audriene M., 2017). Setelah proses *mandatory* berjalan, bisa jadi timbul kasus (untuk ditelusuri). Proses *mandatory* dilakukan dengan tiga hal, audit laporan keuangan, audit kinerja, dan audit dengan tujuan tertentu. Pertengahan semester pertama biasanya BPK disibukkan dengan meng-audit laporan keuangan. Terhadap audit laporan keuangan BPK yang mengindikasikan kerugian negara nantinya bisa ditindaklanjuti lagi dengan tujuan tertentu. Adanya kasus ini timbul karena *mandatory* BPK. Karena tujuan BPK adalah mendorong pemerintah dalam tertib administrasi.

d. Pengawasan oleh Badan Peradilan

Badan peradilan administrasi adalah penjaga agar kegiatan dan tindakan pemerintah dalam menyelenggarakan tugasnya selalu berdasarkan kepada ketentuan hukum dan terlaksananya jaminan serta perlindungan terhadap hak-hak warga menurut konsepsi Indonesia, yaitu keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara kepentingan warga dan kepentingan masyarakat. Hasil dari pengawasan ini adalah pengembalian hak-hak dan kepentingan warga yang terkena tindakan pemerintah dan koreksi terhadap tindakan pemerintah yang melawan hukum beserta

akibat-akibatnya. Sengketa administrasi pada akhirnya dapat diselesaikan dalam arti sengketa tersebut telah berakhir.

Badan peradilan administrasi adalah salah satu badan yang dibentuk untuk dengan cara tertentu mengawasi tindakan pemerintah dan mempunyai wewenang melakukan koreksi terhadap penyimpangan yang dilakukan organ pemerintah di samping organ pengawasan lain (Paulus Effendie Lotulung, 1993 : xvi).

Sebagai hukum publik, hukum administrasi berlandaskan pada prinsip-prinsip negara hukum (*rechtsstaat),* prinsip-prinsip demokrasi dan sesuai dengan konsep dasar hukum administrasi sebagai instrumen yuridis (*juridische instrumenten),* hukum administrasi juga mengandung karakter instrumental (*instrumental karakter*) (Suparto Wijoyo, 2005 : 39). Asas negara hukum ber-kaitan dengan jaminan perlindungan hukum terhadap kekuasaan pemerintahan. Asas demokrasi terutama berkaitan dengan prosedur dan substansi dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik berupa pengambilan keputusan maupun berupa perbuatan-perbuatan nyata. Asas instrumental berkaitan dengan penca-paian tujuan pemerintahan (Ibid. : 42).

Salah satu bentuk pengawasan yudisial yang dilakukan oleh peradilan administrasi adalah melalui mekanisme gugatan oleh orang atau badan hukum perdata. Pada hakikatnya tidak berbeda dengan tugas peradilan pada umumnya yaitu mempertahankan hukum materiil dalam hal ini hukum administrasi materiil. Penjelasan Undang-Undang PTUN menyebutnya sebagai sarana penyelesaian sengketa antara administrasi negara dengan rakyat. Di lihat dari aspek yang lain disebut juga sebagai sarana pemelihara agar penyelenggaraan pemerintahan oleh aparat pemerintah selalu berdasar dan menurut hukum (Irfan Fachruddin, 2004 : 18)

Kompetensi utama badan peradilan administrasi yang dibentuk berdasar-kan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jis. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan administrasi negara (PTUN) pada umumnya dibentuk memiliki tujuan untuk menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum. Secara khusus dibentuknya PTUN juga bertujuan untuk dapat menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang serta selaras antara aparatur pemerintah dengan para warga masyarakat. Salah satu permasalahan pokok dalam studi tentang dasar-dasar hukum administrasi adalah pelajaran tentang adanya atau dikenalnya berbagai macam kontrol atau pengawasan yang dapat dilakukan terhadap pemerintah. Dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan untuk kesejahteraan umum dan pelayanan kepentingan umum, maka terhadap pemerintah selaku organ administrasi negara dapat dikenakan bermacam-macam bentuk kontrol atau pengawasan (Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit* : xv).

e. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan eksternal sebagaimana diatur dalam UU Pelayanan Publik juga dapat dilakukan oleh masyarakat dengan menyampaikan laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik kepada instansi terlapor/atasan terlapor dan jika tidak ada tanggapan dapat menyampaikan laporan atau pengaduan tersebut kepada Ombudsman RI. Fungsi kontrol dari pengawas eksternal ini menjadi penting untuk saling bersinergi, sehingga diharapkan penyelenggara pelayanan publik bergerak cepat melakukan berbagai upaya perbaikan dari setiap rekomendasi yang diberikan oleh pengawas eksternal tersebut.

Masyarakat memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Rasanya

mustahil kita mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dan prima di tengah-tengah masyarakat yang apatis karena tidak peduli apapun yang terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Peran serta masyarakat sudah dimulai dari proses penyusunan dan penetapan standar pelayanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UU Pelayanan Publik. Masyarakat juga merupakan salah satu pengawas eksternal dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (3) huruf a UU Pelayanan Publik. Kedua peran masyarakat ini belum dilakukan secara optimal baik oleh penyelenggara dalam proses penyusunan dan penetapan standar pelayanan, maupun oleh masyarakat dalam melakukan fungsinya sebagai salah satu pengawas eksternal dengan menyampaikan laporan atau pengaduan masyarakat kepada instansi penyelenggara atau kepada Ombudsman RI.

Pengawasan masyarakat juga bukan suatu aktivitas yang tanpa dasar, namun berlandaskan pada Peraturan Perundang-undanganan, yaitu :

1). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
2). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;
3). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
4). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara;
5). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
6). Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2001 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, khususnya pengawasan jalannya pemerintahan dalam berbagai aspek perlu memperoleh media yang memadai. Selain itu, perlu upaya yang sungguh-sungguh dari semua pihak dalam meningkatkan peran serta masyarakat dengan memberikan peran yang lebih besar dan leluasa dalam melakukan pengawasan. (Budman Rusli, 2015 :122).

Penyelenggara pelayanan publik dalam praktiknya belum banyak yang melibatkan masyarakat dalam penyusunan dan penetapan standar pelayanan, padahal selain diatur dalam UU Pelayanan Publik, hal ini juga diatur dalam Permenpan-RB Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman Standar Pelayanan. Menurut Permenpan-RB Nomor 14 Tahun 2015, setelah proses penyusunan rancangan standar pelayanan, maka sebelum penetapan standar pelayanan, penyelenggara wajib melibatkan masyarakat dalam pemba-hasan rancangan standar pelayanan tersebut. Bentuk pelibatan masyarakat dalam pembahasan rancangan standar pelayanan dapat dilakukan dalam bentuk Diskusi Grup Terfokus (*Focus Group Discussion - FGD)* atau Dengar Pendapat (*Public Hearing*). Proses pelibatan masyarakat ini menjadi penting sehingga dalam penyusunan dan penetapan standar pelayanan dapat memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan. Hal ini tentunya sejalan dengan semangat berdemokrasi, salah satunya dengan melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan publik.

Peran pengawasan internal dan eksternal sebagaimana diuraikan di atas harus berjalan secara optimal demi mewujudkan pelayanan prima yang ber-dampak pada terciptanya kesejahteraan masyarakat.

B. Latihan.

Pelajari pengertian-pengertian yang terdapat dalam kegiatan belajar ini dengan cermat, seperti : filosofi dan ruang

lingkup pengawasan pemerintahan, jenis, sifat, ciri-ciri dan syarat pengawasan, tujuan pengawasan, teknik dan instrumen pengawasan; serta lembaga pengawasan dalam pemerintahan (intern dan ekstern).

Carilah pengertian-pengertian dari referensi buku-buku lain yang dapat diperoleh dari perpustakaan, toko buku, internet, kemudian cobalah pelajari dan renungkan apa sebenarnya inti pokok pengawasan pemerintahan tersebut.

C. Rangkuman.

Pengawasan merupakan pelaksanaan fungsi administratif dalam fungsi manajerial yang memastikan bahwa apa yang dikerjakan sesuai dengan yang dikehendaki (direncanakan). Pengawasan meliputi pemeriksaan apakah semua berjalan sesuai dengan rencana yang dibuat, instruksi-instruksi yang dikeluarkan, dan prinsip-prinsip yang ditetapkan. Hal-hal yang harus diawasi dalam pelaksanaan suatu rencana disebut sebagai objek pengawasan. Objek pengawasan banyak macamnya, tergantung dari program atau kegiatan yang dilaksanakan. Secara garis besar objek pengawasan dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) yaitu :

1. Pelaksanaan (implementasi) program, yaitu pengawasan terhadap waktu pelaksanaan, tempat pelaksanaan dan proses pelaksanaan, apakah sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam perencanaan.
2. Kuantitas dan kualitas program dan sumber daya manusianya, yaitu barang atau jasa maupun aparat yang melaksanakan.
2. Pertanggungjawaban (akuntabilitas) atas penggunaan biaya pelaksanaan pro-gram.
4. Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik.

D. Test Formatif

Tunjukkan penguasaan Saudara terhadap materi kuliah ini dengan cara mengisi titik-titik pertanyaan di bawah ini :

a. Jelaskan filosofi yang melandasi tentang pentingnya pengawasan dalam pemerin-tahan !

b. Jelaskan apa yang menjadi tujuan dilakukannya pengawasan dalam penyelengaraan pemerintahan !
c. Jelaskan perbedaan antara pengawasan intern dan pengawasan ekstern !
d. Jelaskan syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan pengawasan !

E. Umpan Balik

Cocokkanlah jawaban Saudara dengan kunci jawaban Test Formatif yang terdapat pada akhir bagian dari Buku Ajar ini dan hitunglah jumlah jawaban Saudara yang benar. Gunakan rumus di bawah ini untuk mengetahui tingkat penguasaan Saudara terhadap materi kegiatan belajar.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban saudara yang benar}}{5} \text{ X } 100\ \%$$

Arti tingkat penguasaan yang Saudara capai :
86 % - 100 % = Baik Sekali
70 % - 85 % = Baik
56 % - 70 % = Cukup
< 56 % = Kurang

F. Tindak Lanjut

Jika saudara mencapai tingkat penguasaan 70 % ke atas, maka Saudara sudah dapat mengerti kegiatan belajar ini. Namun jika Saudara masih di bawah 56 %, maka Saudara harus mengulangi kegiatan belajar terutama bagian yang belum Saudara kuasai.

G. Kunci Jawaban Test Formatif

1) Filosofi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam bingkai negara kesatuan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diletakkan pada tiga landasan yaitu penyelenggaraan pemerintahan berlandaskan asas desen-tralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Hal ini menimbulkan suatu hubungan logis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang melingkupi hubungan-hubungan kewenangan, kelembagaan, keuangan, pem-bangunan, pelayanan publik

dan pengawasan. Aspek pengawasan dengan demikian menjadi bagian integral dan berdiri sendiri serta menjadi aspek yang penting dalam jalinan hubungan penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan kepada ketiga asas tersebut.

2) Tujuan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, hakikatnya adalah untuk menghindari kemungkinan adanya terjadinya penyelewengan atau penyimpangan, baik yang bersifat anggaran *(budgeting)* ataupun proses *(prosedur)* dan kewenangan *(authority)*.

   Tujuan pengawasan secara khusus yaitu:

   a). Menjamin ketetapan pelaksanaan tugas sesuai dengan rencana tersebut, kebi-jaksanaan dan perintah.
   b). Melaksanakan koordinasi kegiatan.
   c). Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
   d). Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang di-hasilkan.
   e). Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan lembaga peme-rintah.

3) Perbedaan antara pengawasan intern dan pengawasan ekstern adalah :

   > lembaga pengawasan intern adalah lembaga pengawasan yang ada diri pemerintah, dan hal tersebut dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu melalui pengawasan melekat oleh atasan langsung dan melalui pembentukan lembaga pengawasan fungsional. Pengawasan melekat dilakukan oleh setiap pimpinan lembaga pemerin-tah dan pengawasan fungsional dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP).

   > lembaga pengawasan ekstern adalah lembaga pengawasan yang berada di luar pemerintah, yang dapat dilakukan oleh DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kota/ Kabu-paten sebagai bentuk pengawasan politis, lembaga Ombudsman dalam penyeleng-garaan pelayanan publik, lembaga BPK dalam rangka mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang bersumber dari APBN/APBD, lembaga peradilan dalam rangka memeriksa gugatan keabsahan tindakan dan/atau keputusan yang merugikan masyarakat, dan pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat.

4) Syarat-syarat yang harus diperhatikan dalam melakukan pengawasan menurut Ndraha (1989: 48) sebagai berikut :

a). Adanya norma, aturan atau standar.

b). Adanya usaha pemantauan kegiatan yang diatur dengan norma tersebut.

c). Adanya informasi yang cukup, dapat dipercaya serta tersedia tepat pada waktunya, tentang kegiatan dan hasil kegiatan yang dimaksud.

d). Adanya evaluasi kegiatan, yaitu pembandingan antara norma dengan informasi.

e). Adanya keputusan guna menetapkan hasil evaluasi tersebut.

f). Adanya tindakan pelaksanaan keputusan.

DAFTAR PUSTAKA

Alfred Hutauruk, 1986. *Sistem dan Pelaksanaan Ekspor Impor dan Lalu Lintas Devisa di Indonesia*, Erlangga, Jakarta.

Ali Imron Al-Ma'ruf, 2012. *Stilistika Teori, Metode, dan Aplikasi Pengkajian Estetika Bahasa*, CakraBooks, Surakarta.

Alwi, H., 2002. *Kamus Besar Bahasa Indonesia.* Edisi Ketiga. Balai Pustaka, Jakarta.

Arikunto, S. ,1988, *Penilaian Program Pendidikan*, Depdikbud, Jakarta.

Budiman Rusli, 2015. *Isu-Isu Krusial Administrasi Publik Kontemporer*. Edisi Revisi, Mega Rancage Press, Bandung.

Dinda Audriene Muthmainah "Menelisik Cara Kerja BPK dalam Memeriksa Keuangan Negara" https:// www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170731084819-84-231374/menelisik-cara-kerja-bpk-dalam-memeriksa-keuangan-negara

Harjono, K., 2002, *Kamus Populer Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta.

Indroharto, 1985, *Perlindungan Hukum Terhadap Penguasa* .

Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah,* P.T. Alumni, Bandung.

Leo Agustino, 2012, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik,* Alfhabeta, Bandung.

Makmur, 2011, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan,* Refika Aditama, Bandung.

Maringan Marsy Simbolon, 2004, Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen. Ghalia Indonesia, Jakarta.

Muchsan, 2000, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta.

Nicolai, P., Olivier, B.K., Damen, L.J.A., Troostwijk, H., 1994, *Bestuursrecht*, Amsterdam.

Paulus Effendi Lotulung, 1993, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Additya Bakti, Bandung.

Rahmawati Sururama & Rizki Amalia, 2020, *Pengawasan Pemerintahan*, CV Cendekia Press Bandung

Ridwan HR, 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta.

Ris Rijkschroeff Juristen, Toezichthouder,

https://www.ris-rijkschroeff.nl/Kennisbank/Algemeen/Toezichthouder

Sondang P Siagian, 2003, *Teori dan Praktek Kepemimpinan*, PT Rineka Cipta, Jakarta.

Sondang P Siagian, 2004, *Teori Motivasi dan Aplikasinya*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.

Sondang P. Siagian, 2007, *Fungsi-Fungsi Manajemen* edisi revisi. PT. Bumi Aksara. Jakarta

Suparto Wijoyo, 2005, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara)*, Airlangga University Press, Surabaya.

Taliziduhu Ndraha,1989, Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia, Bina Aksara, Jakarta.

Ulbert Silalahi, 2005, *Studi Tentang Ilmu Administrasi: Konsep, Teori dan Dimensi*. Cetakan Keenam. Sinar Baru Algensindo, Bandung.

Van Wiijk, H.D, Willem Konijnenbelt, 1984, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, vijfde druk, s'Gravenhage, Vuga.

Van Wiijk, H.D, Willem Konijnenbelt, 1995, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, s'Gravenhage, Vuga.

Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rhineka Cipta, Jakarta.

GLOSARIUM

Abuse of power / detournement d'pouvoir : menyalahgunakan wewenang

Administrative control : pengawasan administratif

Bestuursnorm : norma pemerintahan

Built-in control : pengawasan teknis administratif (pengawasan melekat)

Corrective action : tindakan perbaikan

Doelmatigheidstoetsing : pengujian/penilaian dari segi kemanfaatan.

Fact finding : temuan fakta

Gedragsnorm : norma perilaku

Good governance : Kepemerintahan (tata kelola) yang baik

Managerial control : pengawasan manajerial

Medebewind : tugas pembantuan

Pouvoir discretionaire : wewenang diskresi

Rechtmatigheidstoetsing : pengujian/penilaian dari segi hukum

Toezicht : pengawasan

Ultra vires : melampaui batas-batas wewenang

Vrije bevoegdheid : wewenang bebas

BAB IV
SANKSI SANKSI HUKUM ADMINISTRASI

4.1. PENDAHULUAN

A. Deskripsi Singkat.

Bab IV tentang Sanksi-sanksi Hukum Administrasi dari Buku II ini terdiri atas beberapa sub bab yaitu sub bab (a) tentang Pengertian Sanksi Hukum Administrasi, sub bab (b) tentang Macam-macam Sanksi Hukum Administrasi, sub bab (c) tentang Perbedaan Sanksi Hukum Administrasi dan Sanksi Hukum Pidana, sub bab (d) tentang Asas *Nebis Vexary* dalam Penjatuhan Sanksi HAN, sub bab (e) tentang Sanksi lainnya dalam Hukum Administrasi.

Setelah mempelajari Bab ini, mahasiswa diharapkan dapat :

1). Memahami dan menjelaskan Pengertian Sanksi Hukum Administrasi;
2). Memahami dan menjelaskan Macam-macam Sanksi Hukum Administrasi;
3) Memahami dan menjelaskan Perbedaan Sanksi Hukum Administrasi dan Sanksi Hukum Pidana;
4) Memahami dan menjelaskan Asas *Nebis Vexary* dalam Penjatuhan Sanksi HAN;
5). Memahami dan menjelaskan Sanksi lainnya dalam Hukum Administrasi.

B. Relevansi .

Pemahaman dan pengetahuan mahasiswa diawali pada penguasaan materi yang disajikan pada Bab IV yang menjadi dasar

dalam pengenalan dan pendalaman tentang Sanksi dalam Hukum Administrasi.

C. Capaian pembelajaran.

Perkuliahan HA (HAN) tidak hanya dimaksudkan dan diarahkan untuk me-ngembangkan aspek pengetahuan (kognisi) saja, tetapi juga menyangkut aspek sikap (afeksi) maupun aspek perilaku (psikomotorik). Komponen utama yang dikembangkan dalam perkuliahan HA dalam hal ini meliputi aspek pengetahuan HA (*administrative law knowledge*), dan aspek ketrampilan analisis hukum (*administrative law skill*).

D. Petunjuk Belajar.

1). Metode Pembelajaran.

Metode perkuliahan yang digunakan yaitu metode *Problem Based Learning*. Mahasiswa belajar (*learning*) menggunakan masalah sebagai basis pembelajaran. Dosen memfasilitasi mahasiswa dalam belajar melalui Tatap muka, Ceramah, Penayangan slide/ power point, Tanya Jawab, Diskusi Kelas, dan Penugasan individu dan/atau kelompok.

2). Strategi Pembelajaran.

Pelaksanaan perkuliahan dikombinasikan dengan tutorial. Perkuliahan dan tutorial dilakukan oleh dosen penanggung jawab (pengampu) mata kuliah untuk memberikan orientasi materi perkuliahan per-pokok bahasan. Hasil belajar peserta didik, dilakukan dengan penilaian terhadap tugas-tugas, diskusi, ujian tengah semester (UTS), dan ujian akhir semester (UAS). Dengan demikan, keseluruhan tatap muka pertemuan berjumlah 28 kali (14 kali sebelum UTS dan 14 kali setelah UTS).

4.2. SUB POKOK BAHASAN 1 : PENGERTIAN SANKSI ADMINISTRASI

A. Uraian :

1. Konsep dan Karakter Sanksi Hukum Administrasi.

a. Pendekatan Konsep

Konsep sanksi administrasi adalah gagasan doktrinal dan tidak didefi-nisikan secara normatif di

dalam undang-undang. Doktrin dalam hukum administrasi menunjukkan banyak definisi yang berbeda dari istilah ini. Ciri umum yang ditekankan oleh sebagian besar penulis adalah keadaan bahwa sanksi administrasi merupakan konsekuensi negatif dari pelanggaran terhadap kewajiban dan tugas yang bersifat administrasi dan legal. Sanksi administrasi adalah salah satu jenis sanksi hukum, yang ditetapkan untuk memastikan penghormatan terhadap ketentuan hukum.

Sanksi dideskripsikan sebagai: "aturan yang menentukan konsekuensi dari ketidakpatuhan atau terhubung dengan pelanggaran norma"*(de sanctie wordt gedefinieerd als: "regels die voorschrijven welke gevolgen aan de niet naleving of de overtreding van de normen verbonden worden"* - Dupont L., Verstraeten R., 1990 : 74-75). Sanksi tersebut digunakan sebagai alat kekuasaan yang berusaha untuk memenuhi/mematuhi norma dan usaha tersebut ditujukan untuk meminimalkan kerugian yang disebabkan oleh pelanggaran norma. Literatur hukum Rumania mendefinisikan sanksi sebagai :"*the sanction as a consequence of not observing a rule of conduct prescribed or sanctioned by the state* Fodor E.M.,2007 : 1). [sanksi sebagai konsekuensi dari tidak mematuhi aturan perilaku yang ditentukan atau disetujui oleh negara).

Henry Campbell Black (1979 : 1203), merumuskan sanksi sebagai "*that part of a law which is designed to secure enforcement by imposing a penalty for its violation or offering a reward for its observance*". (Bagian dari hukum yang dirancang untuk mengamankan penegakan hukum dengan menja-tuhkan hukuman atas pelanggarannya atau menawarkan ganjaran atas ketaatan-nya). Selanjutnya Bryan A. Garner (1999 : 1341) menyatakan, sanksi (*sanction*) adalah: "*A penalty or coercive measure that results from failure to comply with a law, rule, or order (a sanction for discovery abuse)"* ("Hukuman atau tindakan paksaan yang dihasilkan dari kegagalan untuk mematuhi hukum, aturan, atau perintah

(sanksi untuk menemukan/deteksi penyalahgunaan"). Amnesty International (https://www.ensie.nl/amnesty-international/sancties) mendeskrip-sikan sanksi sebagai berikut :"*sancties zijn alle maatregelen, zoals juridische straffen en disciplinaire straffen, waarmee negatief wordt gereageerd op ongewenst gedrag*". (Sanksi adalah semua tindakan, seperti sanksi hukum dan disiplin, yang merespons secara negatif terhadap perilaku yang tidak diinginkan).

Sanksi menurut Utrecht (1992 : 17), adalah akibat dari sesuatu per-buatan atau suatu reaksi dari pihak lain, baik itu manusia atau lembaga sosial atas sesuatu perbuatan manusia.

Deskripsi di atas apabila dicermati, menunjuk kepada suatu keadaan yang memberikan ruang lingkup tentang sanksi, sehingga dapat dipertimbangkan di sini, bahwa yang dimaksud dengan sanksi adalah alat kekuasaan hukum publik yang dirancang untuk mengamankan penegakan hukum yang berupa semua tindakan, sebagai reaksi atau respon negatif yang disebabkan oleh ketidak-patuhan atau pelanggaran terhadap norma.

Penerapan sanksi administrasi tidak dapat dilepaskan dari kebijakan secara umum yang bertujuan untuk mewujudkan ketertiban, memberi kepastian hukum dan jaminan perlindungan terhadap hak setiap orang dari suatu gangguan. Penegakan norma hukum administrasi merupakan kewenangan administrasi negara untuk meluruskan terjadinya pelanggaran dengan melakukan suatu tindakan dengan cara memberikan sanksi administrasi.

Tujuan diaturnya sanksi dalam peraturan perundang-undangan hukum administrasi adalah untuk menangkal perasaan impunitas terhadap pelanggaran tertentu dari peraturan hukum publik.

Sanksi administratif secara luas dipahami sebagai sanksi yang dijatuhkan oleh pembentuk peraturan tanpa intervensi oleh pengadilan atau tribunal (Lynott, J.

Dara, *Administrative sanctions are broadly understood as being sanctions imposed by the regulator without intervention by a court or tribunal* – (Lynott, J. Dara, *Administrative Sanctions*, https://www.slideshare.net/DLynott/administrative sanctions?from_action=save).

Public Administration Act Europe Union (UU Uni Eropa tentang Administrasi Publik) dalam *Chapter IX : Administrative sanctions, (Section) 43 (Scope), Act Relating to Procedure in Cases Concerning the Public Administration,* merumuskan sanksi administrasi sebagai berikut : "*By administrative sanction is meant a negative reaction that may be applied by an administrative agency in response to an actual breach of a statute, regulation or individual decision, and which is deemed to be a criminal sanction pursuant to the European Convention on Human Rights.*" (Sanksi administratif berarti reaksi negatif yang dapat diterapkan oleh badan administrasi dalam menanggapi pelanggaran undang-undang, peraturan, atau keputusan individual, dan yang dianggap sebagai sanksi hukuman (pidana) sesuai dengan Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia).

Yucel Ogurlu dalam http://www.idare.gen.tr/ogurlu-administrative.htm mengemukakan bahwa :" *Administrative sanctions, as a sort of administrative acts, are a dimension of the unilateral decision-making power of the Administration. This is the power to decide, to apply and enforce sanctions against individuals who violates laws of public order."* (Sanksi administratif, sebagai semacam tindakan administratif, adalah dimensi dari kekuasaan pengambilan keputusan administratif secara sepihak. Ini adalah kekuasaan untuk memutuskan, untuk menerapkan dan menegakkan sanksi terhadap individu yang melanggar hukum ketertiban umum). Sanksi ini selalu dengan karakter hukuman. Penarikan izin terkadang dapat digunakan sebagai sanksi.

Kepustakaan hukum administrasi Belanda, misalnya Willem van Wijk/Konijnenbelt (1984 : 281) menyatakan sanksi hukum administrasi sebagai berikut :

"De sancties in het administratiefrecht zijn de publiekrechtelijke machtmiddelen die de overheid kan aanwenden als reactie op niet naleving van administratief-rechtelijke normen". (Sanksi hukum administrasi adalah alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi dari ketidakpatuhan terhadap norma-norma hukum administrasi).

Unsur-unsur dari sanksi hukum administrasi berdasarkan pendapat van Wijk/Konijnenbelt di atas, apabila diuraikan maka unsur-unsurnya terdiri dari :

1) Alat kekuasaaan (*machtmiddelen*);
2) Bersifat hukum publik (*publiekrechtelijke*);
3) Badan pemerintahan/penguasa (*overheid*);
4) Reaksi terhadap ketidakpatuhan (*reactie op niet naleving*);
5) Norma-norma hukum administrasi (*administratiefrechtelijke normen*).

Pendapat van Wijk/Konijnnenbelt tersebut telah mengalami perkem-bangan dan disampaikan pada buku yang sama dalam edisi revisi tahun 1988 dan tahun 1995. Pada edisi revisi tahun 1988, pengertian sanksi hukum admi-nistrasi dinarasikan sebagai :" *De sancties in het administratiefrecht zijn de publiekrechtelijke machtmiddelen die de overheid kan aanwenden als reactie op niet-naleving van* ***verplichtingen die voortvloeien uit*** *administratiefrechtelijke normen*"(Sanksi hukum administrasi adalah alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi dari ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang ditentukan dalam norma-norma hukum administrasi. (ada tambahan ***verplichtingen die voortvloeien*** = kewajiban yang ditentukan). van Wijk/Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratiefrecht*, (Gravenhage : Vugauitgeverij's, 1988 : 327), sedangkan dalam edisi tahun 1995, pengertian sanksi hukum administrasi dinarasikan sebagai :"*De sancties in het administratiefrecht zijn* ***de door het publiekrecht voorziene, belastende***

maatregelen *die de overheid kan aanwenden als reactie op niet-naleving van* ***verplichtingen die voortvloeien*** *uit administratiefrechtelijke normen*". (langkah-langkah memberatkan/membebani yang diatur hukum publik yang digunakan penguasa sebagai reaksi terhadap ketidakpatuhan dari kewajiban yang ditentukan dalam norma-norma hukum administrasi - ada tambahan ***de door het publiekrecht voorziene, belastende maatregelen*** = langkah-langkah memberat-kan/membebani yang diatur hukum publik; ***verplichtingen die voortvloeien*** = kewajiban yang ditentukan) lihat Wijk/Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratiefrecht,* (Gravenhage : Vugauitgeverij's, 1995 : 493).

J.J Oostenbrink (1967:8) mengemukanan juga bahwa sanksi administrasi adalah :"*Administratief sancties zijn dus sancties, die voortspruiten uit de relatie overheid –onderdaan en die zonder tussenkomst van derden en met name zonder rechtelijke machtiging rechtstreeks door de administratie zelf kunnen worden opgelegd"* (sanksi administrasi adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah dan warga negara / subyek dan yang dilaksanakan tanpa perantaraan pihak ketiga, yaitu tanpa perantaraan kekuasaan peradilan, tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri).

Selanjutnya J.R. Stellinga (http://www.aca-europe.eu/colloquia/1972/netherlands-2_nl.pdf) mengemukan bahwa :"*De administratieve sanctie een maatregel is, welke genomen wordt, wanneer de burger een publiekrechtelijke regel overtreedt. Daarbij komt dan, dat de sanctie wordt toegepast door een bestuursorgaan, en dat zij bestaat in het toebrengen van een nadeel aan de overtreder. Zulk een nadeel kan bestaan in een geldboete, in het intrekken van een eerder verleende vergunning e.d* (sanksi administratif adalah suatu tindakan yang diambil jika warga negara melanggar aturan hukum publik. Selain itu, sanksi diterapkan oleh badan administratif dan menimbulkan kerugian

pada pelaku. Kerugian seperti itu dapat berupa denda, dalam penarikan izin yang sebelumnya diberikan dan sejenisnya).

Berdasarkan pandangan-pandangan di muka, sanksi administrasi sebagai reaksi yang dilakukan oleh badan administrasi, merupakan dimensi dari kekua-saan pengambilan keputusan administrasi secara sepihak. Kekuasaan ini adalah kekuasaan untuk memutuskan, menerapkan dan menegakkan sanksi terhadap individu yang melanggar norma hukum administrasi (ketertiban umum).

Menurut Dupont L. & Verstraeten R (1990:74-75), dikatakan bahwa *"de sanctie wordt gedefinieerd als: 'regels die voorschrijven welke gevolgen aan de niet naleving of de overtreding van de normen verbonden worden'* (Sanksi didefinisikan sebagai: "aturan yang menentukan konsekuensi dari ketidakpatuhan atau terhubung dengan pelanggaran norma').

Tujuan penerapan sanksi administrasi terhadap suatu pelanggaran yang terjadi dimaksudkan sebagai upaya badan administrasi untuk mempertahankan norma-norma hukum administrasi yang telah ditetapkan dalam wujud peraturan perundang-undangan. Mempertahankan norma hukum administrasi pada dasar-nya menjadi konsekuensi logis dari wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada badan pemerintahan untuk :

1) menjamin penegakan norma hukum administrasi;
2) sebagai pelaksanaan dari wewenang pemerintahan yang berasal dari aturan hukum administrasi itu sendiri; dan
3) tanpa melalui perantaraan pihak ketiga (peradilan).

Berdasarkan uraian di atas, maka sanksi merupakan bagian penting dalam peraturan perundang-undangan. Diaturnya sanksi dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan dimaksudkan, agar segala ketentuan yang telah dirumuskan (diatur) dapat dilaksanakan secara tertib dan tidak dilanggar. Peraturan perundang-undangan di bidang hukum administrasi senantiasa memberi wewe-nang

kepada badan pemerintahan untuk menegakkan sanksi, manakala terjadi pelanggaran terhadap norma-norma hukum administrasi yang berlaku.

Penegakan sanksi hukum administrasi senantiasa berjalan secara paralel dengan penggunaan wewenang pemerintahan yang dijalankan oleh badan pemerintahan. Sanksi administrasi dan penegakannya, dengan demikian akan menjadi titik awal dalam implementasi yang dilakukan oleh badan pemerintahan yang acapkali menciptakan hubungan hukum spesifik dengan warga masyarakat dan/ atau badan hukum perdata.

Secara umum dapat dikatakan bahwa tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara - dalam hal dimaksud diperlukan (Hadjon, P.M, 2000 : 245). Asas legalitas dalam bidang pemerintahan telah memberikan pemahaman bahwa segala tindak pemerintahan harus didasarkan pada wewenang yang bersumber pada peraturan perundang-undangan.

Asas tersebut mencanangkan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku (termasuk dalam menerapkan sanksi), maka segala macam tindakan aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya (Indroharto : 1994 : 83). Hal ini berarti, bahwa setiap wewenang pemerintahan untuk melakukan kebijak-sanaan dan tindakan hukum TUN, baik mengenai bentuk tindakan-tindakan hukum demikian itu serta isi hubungan hukum yang diciptakan olehnya, harus ada dasar atau sumbernya pada (diberikan oleh) suatu ketentuan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis).

b. Karakter Sanksi Hukum Administrasi.

Sanksi hukum administrasi yang khas menunjukkan karakter yuridis yang tidak sama, ada yang memiliki

karakter pemulihan/*reparatoir* (*bestuursdwang* dan *dwangsom*), karakter hukuman / *condemnatoir* (denda administrasi) dan karakter campuran (penarikan keputusan yang menguntungkan).

Kriteria organik dari sanksi hukum administrasi adalah bahwa apabila sanksi memiliki manfaat yang terkait dengan kepatuhan terhadap norma perilaku, maka hal tersebut merupakan sanksi yang positif. Secara *a contrario,* maka dalam hubungannya dengan sanksi negatif adalah jika ada perilaku yang menimbulkan kerugian karena melanggar norma (*als sancties voordelen verbinden aan de naleving van een gedragsnorm, zijn het 'positieve sancties'. 'Negatieve sancties' verbinden nadelen aan normschendend gedrag* - Johan Put, https://www.law.kuleuven.be/apps/jura/artikels/show/87).

Kriteria organik dari karakter sanksi administrasi merupakan satu-satu-nya cara yang praktis untuk membedakan sanksi administrasi dari jenis sanksi lain, terutama dari sanksi pidana. Oleh karena itu, ruang lingkup sanksi administrasi tidak termasuk ruang lingkup sanksi yang dijatuhkan oleh hakim (hakim pidana, hakim perdata maupun hakim administrasi/PTUN).

Kriteria organik dari karakter sanksi administrasi tersebut melingkupi hal-hal sebagai berikut :

1). Sanksi administrasi menganggap bahwa suatu perbuatan yang menimbulkan gangguan terhadap tatanan norma hukum administrasi, sebagai suatu pelanggaran;
2) Gangguan yang timbul akibat pelanggaran terhadap tatanan norma hukum administrasi, segera dapat dilakukan tindakan oleh badan administrasi;
3). Tindakan yang dilakukan Badan administrasi dalam rangka mengakhiri gangguan terhadap tatanan norma hukum administrasi, dapat berupa tindakan pemulihan *(reparatoir - herstel*) dan/atau tindakan Penghukuman (*condemnatoir - straf*).

Pembahasan/kajian terhadap fungsi sanksi hukum, khususnya sanksi administrasi, berhubung dalam ilmu

hukum tidak ada konsensus mengenai klasifikasi fungsi-fungsi tertentu dari sanksi hukum (administrasi), maka kita hanya dapat membedakannya melalui cara sebagai berikut :

a) fungsi represif, yaitu fungsi yang memiliki tujuan untuk menimbulkan efek penderitaaan sebagai imbalan atas perilaku yang menyimpang;
b) fungsi preventif, yaitu fungsi yang memiliki tujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum; dan
c). fungsi restitusi/reparasi, yaitu fungsi yang memiliki tujuan untuk memper-baiki kerusakan dan memulihkannya ke dalam keadaan semula seperti tidak adanya pelanggaran (gangguan).

Philipus M. Hadjon *et. al.* (2000 : 247) telah membuat suatu perbedaan antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana, dengan ragaan sebagai berikut :

Faktor Pembeda	Sanksi Administrasi	Sanksi Pidana
SASARAN/TUJUAN	Perbuatan	Pelaku
SIFAT	Reparatoir	Condemnatoir
PROSEDUR	Tanpa harus melalui prosedur Peradilan	Melalui Prose Peradilan

Ragaan di atas dapat diterangkan sebagai berikut, bahwa sanksi adminis-trasi ditujukan kepada **perbuatan** pelanggarannya, agar perbuatan pelanggar itu dihentikan. Sifat sanksi "*reparatoir*" artinya memulihkan kepada keadaan semula. Sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada **pelanggar (pelaku)** dengan memberi hukuman berupa nestapa. Sifat sanksi "*condemnatoir*" (*straf* = menghukum). Prosedur dalam penegakan hukumnya pada sanksi administrasi tanpa harus melalui proses peradilan (*non conten-tious*), artinya badan administrasi dengan wewenang publiknya melakukan tindakan penegakan secara langsung, sedangkan pada sanksi pidana prosedur penegakannya melalui harus melalui proses peradilan (*contentious*).

4.3. SUB POKOK BAHASAN 2 : MACAM-MACAM SANKSI HUKUM ADMINISTRASI

A. Uraian.

Kepustakaan hukum administrasi senantiasa menerangkan jenis-jenis / macam-macam sanksi hukum administrasi yang khas, meskipun di samping sanksi yang khas tersebut masih terdapat jenis sanksi hukum administrasi lainnya seperti sanksi disiplin. Sanksi hukum administrasi yang khas meliputi meliputi :

1. Paksaan pemerintahan *(bestuursdwang*);
2. Pembayaran penalti / uang paksa (*dwangsom*);
3. Denda administrasi (*administratieve / bestuurslijke boete*); dan
4. Penarikan keputusan yang menguntungkan (*het intrekken van een begunstigende beschikking / withdraw license*).

Ad 1. Paksaan pemerintahan (Bestuursdwang)

Tindakan paksa pemerintahan (*bestuursdwang/politie dwang*) merupakan tindakan nyata (*feitelijke handelingen)* dari pejabat administrasi negara guna mengakhiri suatu keadaan yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan atau melakukan sesuatu yang seharusnya ditinggalkan oleh seseorang karena bertentangan dengan peraturan perundangundangan. Tindakan ini merupakan tindakan langsung dari pejabat administrasi negara. Tindakan nyata tersebut dilakukan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyesuaikan keadaan nyata yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, manakala warga Negara melalai-kannya. Kewenangan pejabat administrasi Negara untuk melaksanakan tindakan nyata tersebut merupakan konsekuensi dari tugas pemerintah bahwa pejabat administrasi negara dibebani tugas untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tindakan paksa pemerintahan tersebut dalam praktik sangat bervariatif. Misalnya, perintah pengosongan tanah bagi orang yang memanfaatkan tanah tanpa izin. Selain itu, ada juga variant yang lain yaitu perintah penghentian pekerjaan pembangunan, tindakan penyegelan, pembongkaran terhadap bangunan tanpa izin atau dengan izin tetapi terdapat pelanggaran fisik. Penertiban pedagang kaki lima, pemulihan

atas pelanggaran pencemaran lingkungan, penghentian usaha atas pabrik yang mencemari lingkungan, dan lain sebagainya. Sebelum digunakan istilah tindakan paksa pemerintahan (*bestuursdwang)* ada istilah lain yang maksudnya sama, yaitu tindakan paksa kepolisian (*politiedwang).* Mengapa sekarang dipilih istilah *bestuursdwang* ketimbang *politiedwang* adalah untuk mengakhiri kesalah-pahaman yang dapat ditimbulkan dari kata *politie* dalam istilah *politiedwang* (paksaan kepolisian). Dalam kaitannya dengan *politiedwang,* sebetulnya sama sekali tidak perlu ada pelibatan polisi dalam pelaksanaan tindakan paksa tersebut. Polisi akan dilibatkan apabila diperkirakan ada perlawanan fisik atau terdapat alasan lain yang memerlukan bantuan polisi, misalnya pengawalan atau penjagaan.

Pada prinsipnya, pelaksanaan *bestuursdwang* berbeda dengan pengenaan pidana. *Bestuursdwang* terkait dengan tindakan paksa untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan penindakan pada pelanggar. Sedangkan pengenaan pidana dikandung maksud untuk menambah penderitaan, tidak demikian halnya dengan *bestuursdwang*. Hal ini tidak berarti bahwa pelaksanaan *bestuursdwang* tidak dirasakan sebagai "pidana" oleh warga. Dalam praktik, bisa saja terjadi bahwa suatu tindak pidana dapat diikuti baik oleh *bestuursdwang* maupun tindakan hukum pidana. Misalnya, pedagang racun ilegal. Pertama, terhadap pedagang tersebut dapat dikenakan tindakan paksa pemerintahan berupa pemusnahan racun tersebut karena sangat membahayakan dan dapat disusuli dengan penuntutan oleh kejaksaan.

Pelaksanaan *bestuursdwang* merupakan suatu wewenang yang besifat mandiri, yang besifat bebas (diskresi), dan bukan merupakan kewajiban. *Bestuursdwang* dengan demikian harus dilakukan oleh pihak yang berwenang (badan administrasi yang memiliki wewenang publik). Orang perseorangan atau organisasi masyarakat tidak bisa melakukan *bestuursdwang.* Pihak ketiga, baik orang perseorangan maupun organisasi masyarakat, dapat memohon kepada pihak yang berwenang untuk menerapkan *bestuursdwang* terhadap tindakan/ keadaan ilegal yang mengganggu mereka. Berdasar uraian

di atas dapat disimpulkan bahwa pihak ketiga tidak bisa melakukan *bestuursdwang,* mereka hanya bisa mengajukan permohonan kepada badan/pejabat administrasi untuk melakukan *bestuursdwang.* Penolakan oleh badan/pejabat administrasi untuk melakukan *bestuursdwang* mengandung arti bahwa badan/pejabat administrasi tersebut telah menolak untuk mengeluarkan keputusan. Pihak ketiga tersebut dapat menempuh upaya hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan, baik melalui upaya administrasi (keberatan dan banding administrasi) maupun gugatan ke pengadilan tata usaha negara.

Badan/Pejabat administrasi perlu memperhatikan bahwa sebelum melaksa-nakan *bestuursdwang*, harus mempertimbangkan semua kepentingan yang terkait. Badan/pejabat administrasi dalam melaksanakan *bestuursdwang* sepantasnya tidak menimbulkan kerugian yang berlebihan bagi yang berkepentingan. Perintah pembongkaran/pengosongan bangunan atau penertiban pedagang kaki lima tidak perlu dilakukan secara kasar. Perabot rumah dan barang dagangan yang terkena tindakan penertiban harus diperlakukan secara hati-hati, barang-barang berharga tidak boleh ditinggalkan dan tidak terjaga.

Paksaan pemerintahan merupakan tindakan nyata yang dilakukan organ pemerintah atau atas nama pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Paksaan pemerintahan harus memperhatikan ketentuan hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun tidak tertulis, yaitu asas-asas pemerintahan yang layak seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum dan lain-lain. Contoh Pelanggaran yang tidak bersifat substansial seorang mendirikan rumah tinggal di daerah pemukiman, tanpa IMB. Pemerintah tidak sepatutnya langsung menggunakan paksaan pemerintahan, dengan membongkar rumah tersebut, karena masih dapat dilakukan

legalisasi, dengan cara memerintahkan kepada pemilik rumah untuk mengurus IMB. Jika perintah mengurus IMB tidak dilaksanakan maka pemerintah dapat menerapkan bestuursdwang, yaitu pembongkaran. Contoh Pelanggaran yang bersifat substansial, misalkan pada pengusaha yang membangun industri di daerah pemukiman penduduk, yang berarti mendirikan bangunan tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang ditetapkan pemerintah, maka pemerintah dapat langsung menerapkan *bestuursdwang*.

Peringatan harus dilakukan terlebih dahulu sebelum dlaksanakannya *bestuursdwang*, hal ini dimaksudkan bahwa untuk pelaksanaan *bestuursdwang* wajib didahului dengan suatu peringatan tertulis yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan Tata Usaha Negara (KTUN).

Isi peringatan tertulis meliputi hal-hal sebagai berikut :

a. Peringatan harus definitif, artinya keputusan itu harus ditujukkan bagi organ pemerintahan yang sudah harus pasti.
b. Di sebutkan organ yang berwenang untuk melakukan paksaan pemerintah.
c. Peringatan harus ditunjukkan kepada orang yang tepat.
d. Ketentuan yang dilanggar harus dicantumkan secara jelas.
e. Pelanggaran nyata harus digambarkan dengan jelas.
f. Memuat penentuan jangka waktu.
g. Pemberian beban jelas dan seimbang.
h. Pemberian beban tanpa syarat.
i. Beban mengandung pemberian alasannya.
j. Peringatan memuat berita tentang pembebanan biaya.

Pelaksanaan bestuursdwang harus memperhatikan aspek formal hukum administrasi berkaitan dengan prosedur dan pemenuhan kewajiban yang telah ditentukan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, maupun aspek material/substansi yang berkaitan dengan materi, terutama aspek keabsahan (*rechtmatigheid*) nya. Aspek material juga menyangkut upaya untuk mengatur kewajiban yang harus dilakukan. *Bestuursdwang* merupakan upaya preventif dalam penegakan hukum yang diarahkan terhadap kegiatan baik

yang berkaitan dengan kepatuhan terhadap undang-undang maupun kepatuhan yang berhubungan dengan pesyaratan perizinan,

Badan/pejabat administrasi dalam menjalankan *bestuursdwang* wajib mempertimbangkan semua kepentingan yang terkait, memberitahukan secara tertulis kepada si pelanggar dengan didahului peringatan, sehinggap pihak yang diberi peringatan memperoleh kesempatan memperbaiki atau mengakhiri sendiri atas pelanggaran norma hukum yang dilakukannya. Hal ini terutama ditujukan pada akibat hukum yang ditimbulkan oleh *bestuursdwang* yang merupakan keputusan tata usaha negara, yang tentunya dapat diuji oleh hakim administrasi.

Oleh sebab itu ada beberapa hal yang harus dipertimbangkan dalam menerapkan *bestuursdwang* (PhilipusM . Hadjon.252-253) yaitu :

Pro Bestuursdwang :

a. Kepentingan umum yang dirugikan oleh keadaan illegal (misalnya: pencemaran lingkungan).
b. Kepentingan pencegahan (pengelakan) pengaruh preseden. Di sini harus diingat bahwa Asas persamaan (*gelijkheidsbeginsel*) membawa serta bahwa tata usaha negara tidak membiarkan begitu saja perilaku seseorang bila ia tidak menghendakinya dari yang lain. Lagi pula suatu preseden mempunyai daya pengaruh bagi para pelanggar dan pelanggaran-pelanggaran baru.
c. Kepentingan pihak ketiga (biasanya bagi orang-orang yang diam disekitamya). Orang-orang itu berkepentingan bahwa penguasa bertindak dalam hal pendirian bangunan-bangunan liar, kegiatan illegal yang amat mengganggu, keadaan-keadaan berbahaya yang dilarang, dan sebagainya.

Kontra Bestuursdwang

a. Kepentingan dari pelanggar dengan dipertahankannya keadaan yang ilegal. Dapat dibayangkan terjadinya pemusnahan modal jika diputuskan untuk menggusur sebuah bangunan. Juga dapat dibayangkan kepentingan pelanggar dalam hal mata pencahariannya.

b. Masalah-masalah praktis atau ketidak mungkinan. *Bestuursdwang* tidak praktis, misalnya berkenaan dengan suatu larangan penyiraman kebun dengan air minum. Bukankah orang-orang melakukannya dengan hanya menutup kran.
c. Pembiayaan yang tinggi dari *bestuursdwang*. Benar biaya dapat dibebankan kepada para pelanggar, namun bisa terjadi biaya akan melambung secara tidak seimbang. Kadangkala dapat pula diperkirakan bahwa biaya akan tetap dipikul oleh penguasa karena pelanggar tidak membayarnya.
d. Jika perlu ditindak sesuai dengan hukum pidana. Berdasarkan realitas tersebut, maka dalam penerapan instrumen paksaan administratif, penguasa disamping harus memperhatikan norma perundang-undangan yang berlaku, juga harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Ad 2. Uang Paksa (Dwangsom)

Di dalam hukum administrasi, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan *bestuursdwang* (Spelt & ten Berge : 85). Pengenaan uang paksa dikatakan sebagai alternatif dari *bestuursdwang* (sebagai tindakan nyata), bermakna sebagai sanksi yang bersifat *"subsidiary"* dan dianggap sebagai sanksi reparatoir. Persoalan hukum yang dihadapi dalam pengenaan *dwangsom* sama dengan pelaksanaan *bestursdwang.* Pengenaan uang paksa ini lebih banyak diterapkan ketika pelaksanaan *bestuursdwang* sulit dilakukan.

Hal ini dimaksudkan dengan mempertimbangkan bahwa dalam keadaan tertentu *bestuursdwang* secara praktis sulit dijalankan atau bila hal tersebut dijalankan akan berlaku sebagai suatu sanksi yang terlalu berat. Berdasarkan hubungan yang demikian ini, maka dapat disimpulkan bahwa uang paksa meskipun berbeda dengan paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*) dan terutama bersifat preventif, tidak boleh dipakai sebagai upaya terhadap pelanggaran. Uang

paksa hanya boleh dibebankan jika pada dasarnya paksaan pemerintahan juga dapat diterapkan. Di Indonesia uang paksa sebagai sanksi administratif belum dikenal dalam hukum lingkungan.

Pengenaan uang paksa ini, bahwa uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai waktu yang ditentukan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan, dan pembayaran bunga.

Pengenaan sanksi uang paksa ini pun sama seperti pengenaan denda administratif, yakni harus ada dasar hukum yang tegas dalam peraturan perundang-undangan. Karena merupakan alternatif/pengganti dari upaya paksa pemerintahan (*bestuursdwang*), maka kewenangan untuk menetapkan uang paksa melekat pada pejabat administrasi negara yang berwenang mengenakan upaya paksa pemerintahan (*bestuursdwang*). Pengenaan uang paksa akan dilakukan apabila upaya paksa pemerintahan (*bestuursdwang*) secara praktis sulit dilakukan atau upaya paksa pemerintahan (*bestuursdwang*) tersebut dianggap terlalu berat. Uang paksa tersebut bisa ditentukan setiap kali pelanggaran diulangi lagi atau setiap hari/waktu tertentu yang ditentukan dan akan hilang apabila pelanggaran tersebut diulangi lagi atau setiap hari apabila pelanggaran tersebut masih tetap berlanjut.

Ad 3. Pengenaan Denda Administrasi (administratieve / bestuurslijke boete)

Menurut pendapat P de Haan DKK menyatakan bahwa, hakikatnya terdapat perbedaan dalam hal pengenaan denda administratif ini dengan pengenaan uang paksa yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti. Penerapan sanksi denda administrasi, Badan/pejabat administrasi harus tetap memperhatikan aturan hukum administrasi, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Sanksi denda administrasi banyak ditemukan dalam hukum perpajakan. Pengenaan sanksi ini hampir menyerupai pengenaan sanksi pidana dan harus ada dasar hukum yang tegas dalam peraturan perundang-undangan. Dalam perkembangan dewasa ini, ada kecenderungan pada beberapa kasus terbatas dengan berbagai pertimbangan pejabat administrasi negara beralih pada pengenaan denda administrasi.

Ad 4.Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (*het intrekken van een begunstigende beschikking / withdraw license*).

Penarikan kembali Ketetapan Tata Usaha Negara yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan yang terdahulu. Ini diterapkan dalam hal jika terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan, juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar.

Penarikan kembali ketetapan ini menimbulkan persoalan yuridis, karena di dalam HAN terdapat asas *het vermoeden van rechtmatigheid* atau *presumtio justea causa*, yaitu bahwa pada asasnya setiap keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara harus dianggap benar menurut hukum. Oleh karena itu, Ketetapan Tata Usaha Negara yang sudah dikeluarkan itu pada dasarnya tidak untuk dicabut kembali, sampai dibuktikan sebaliknya oleh hakim di pengadilan.

Kaidah HAN memberikan kemungkinan untuk mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang menguntungkan sebagai akibat dari kesalahan si penerima, sehingga pencabutannya merupakan sanksi baginya. Sebab-sebab Pencabutan KTUN sebagai sanksi ini terjadi jika, yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat-syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran. Jika yang berke-pentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin,

subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap, maka keputusan akan berlainan misalnya penolakan izin.

Ada 2 alasan mengapa suatu keputusan yang menguntungkan dapat ditarik kembali (Philipus M.Hadjon : 258-259), yaitu:

1) yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan, persyaratan, atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan dengan izin, subsidi, atau pembayaran;
2) yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data atau keterangan tidak benar atau tidak lengkap, apabila data atau keterangan tersebut diberikan secara benar atau lengkap kemungkinan keputusan yang diberikan akan lain.

Penarikan keputusan lazimnya juga dituangkan dalam bentuk keputusan, sehingga penarikan kembali keputusan merupakan keputusan baru yang berisi penarikan kembali dan menyatakan tidak berlaku keputusan terdahulu. Sebagai suatu keputusan, maka konsekuensi yang timbul dalam keputusan bisa juga timbul dalam keputusan penarikan kembali keputusan. Apabila keputusan penarikan kembali tersebut menimbulkan kerugian, maka terhadap keputusan tersebut dapat ditempuh upaya hukum sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Oleh sebab itu bila diperhatikan penarikan kembali izin sebagai suatu sanksi pada kenyataannya juga merupakan suatu perbuatan penerbitan keputusan (*beschikking*) baru, yang menarik kembali (menyatakan tidak berlaku lagi baik untuk seluruhnya maupun untuk sebagian keputusan yang terdahulu. Hal ini tentunya juga mempunyai konsekuensi bahwa keputusan penarikan kembali izin sebagai sanksi dapat menimbulkan akibat hukum yang baru bagi seorang warga atau badan hukum perdata yang dikenai keputusan itu.

Memperhatikan keadaan demikian, pejabat tata usaha Negara seharusnya berhati-hati dalam menerapkan sanksi tersebut, karena hal ini akan berakibat apabila seseorang atau

badan hokum perdata merasa dirugikan akibat keputusan penarikan kembali izin sebagai sanksi, maka mereka dapat menggunakan upaya hukum melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam penarikan suatu keputusan yang telah dibuat harus memperhatikan asas-asas berikut:

a. Suatu keputusan yang bermanfaat bagi yang dikenainya, dan putusan tersebut juga terdapat beberapa syarat tertentu, diantaranya yaitu dapat ditarik kembali ketika pada waktu yang ditetapkan tersebut tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.
b. Suatu keputusan yang bermanfaat untuk pihak yang dikenainya tidak dapat ditarik kembali setelah jangka tertentu sudah lewat, apabila melakukan penarikan kembali setelah jangka waktu yang ditetapkan sudah lewat, maka suatu keadaan yang layak di bawah kekuasaan keputusan-keputusan yang bermanfaat itu menjadi tidak layak.
c. Adanya suatu keputusan yang tidak benar, yaitu dihadapkan pada suatu keadaan yang tidak layak. Keadaan ini tidak boleh dihilangkan apabila menarik kembali keputusan yang bersangkutan kepada pihak yang dikenainya itu mendapatkan kerugian yang lebih besar daripada kerugian yang diderita oleh negara karena keadaan yang tidak layak tersebut.
d. Menarik kembali atau mengubah suatu keputusan harus diadakan dengan cara (formalitas) yang sama sebagaimana yang ditentukan bagi pembuat ketetapan itu (*asas contrarius actus*).
e. Suatu keputusan yang dibuat karena yang berkepentingan melakukan penipuan, hal ini dapat ditiadakan secara *ab ovo* (dari permulaan/awal dianggap tidak ada).
f. Suatu keputusan yang isinya belum diberitahukan kepada yang bersangkutan, jadi suatu keputusan yang belum menjadi perbuatan yang sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum, dapat ditiadakan *ab ovo*

4.4. SUB POKOK BAHASAN 3 : PERBEDAAN SANKSI ADMINISTASI DAN SANKSI PIDANA

A. Uraian

Hukum menjadi dasar utama dalam melangsungkan kehidupan untuk menjamin asas tertib dan disiplin agar berlangsung keteraturan, terjaminnya rasa kemerdekaan, rasa aman dan nyaman, serta tertib. Hukum menjadi payung di antara segala jenis tindak dan perilaku manusia untuk mencapai asas perlindungan manusia. Sejalan dengan pemikiran tersebut mengenai sanksi, Philipus M. Hadjon, dkk (2002: 247) menyatakan bahwa : Peran penting pada pemberian sanksi di dalam hukum administrasi memenuhi hukum pidana.

Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelaku yang melanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa sebagai beban derita dan bersifat *condemnatoir*. Sanksi administrasi dimaksud agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi administrasi adalah *reparatoir* artinya memulihkan pada keadaan semula, namun dalam keadaan terbatas dapat menunjukkan sifat yang *condemnatoir,* misal pemberhentian tidak dengan hormat kepada seorang ASN/PNS. Pemberhentian tidak dengan hormat akan mengakibatkan hilangnya hak pensiun. Di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan (*non contentius*), sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan (*contensius*).

Berdasarkan uraian di atas dapat dibuat bagan perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana sebagai berikut :

Faktor Pembeda	Sanksi Administrasi	Sanksi Pidana
1. Sasaran / Tujuan	Perbuatan	Pelaku
2. Sifat	Reparatoir, condemnatoir (dalam keadaan terbatas)	Condemnatoir
3. Prosedur	Non Contensius	Contentius

4.5. SUB POKOK BAHASAN 4 : ASAS NE BIS VEXARI DALAM SANKSI ADMINIS-TRASI

A. Uraian

Asas *Nebis Vexari* merupakan derivat (turunan) dari asas *Ne bis in Idem* dalam hukum pidana. Asas *Ne bis Vexari* sebagai derivat, maka menjadi kepanjangan dari asas *Nebis in Idem* untuk diterapkan dalam pelanggaran terhadap peraturan hukum administrasi. Asas *Ne bis Vexari* hakikatnya tidak membolehkan atau melarang untuk menjatuhkan sanksi administrasi secara komulasi yang memiliki sifat/bobot yang sama. Apabila kita melihat pada jenis-jenis sanksi administrasi yang khas pada uraian di muka, maka sanksi administrasi yang memiliki sifat/ bobot yang sama adalah *bestuursdwang* (paksaan pemerintahan) dan *dwangsom* (pengenaan uang paksa). Sanksi *bestuursdwang* dan sanksi *dwangsom*, hakikatnya memiliki sifat yang sama yaitu reparatoir - untuk mengakhiri perbuatan dan mengembalikan ke dalam keadaan semula. Kedua jenis sanksi tersebut tidak boleh diterapkan secara komulasi (lebih dari satu sanksi), dan apabila ingin menjatuhkan sanksi administrasi lebih dari satu sanksi secara komulasi, maka harus dipilih terlebih dahulu salah satu antara *bestuursdwang* dan *dwangson*, baru dikomulasikan dengan jenis sanksi yang lain, misal denda administrasi.

Menurut Peter J. Wattel (dalam Bas van Bockel – Ed., 2016 : 167-217), perlu dibedakan antara dua aspek penting dalam pelaksanaan dari asas *Ne bis in idem*, yaitu : pertama, larangan hukuman ganda (*ne bis puniri*) dan kedua, larangan dengan tuntutan/dakwaan ganda (*ne bis vexari*). Aspek *ne bis puniri* (tidak ada hukuman ganda) dan aspek *ne bis vexari* (tidak ada tuntutan/dakwaan ganda) masing-masing dapat dioperasionalisasikan melalui dua cara.

- ***Ne bis puniri*** (dalam hukum pidana), yang dapat dioperasionalkan melalui cara :
  - ***Credit system ("Anrechnungsprinzip")*** **:** cara mengoperasioanalkan dengan mempertimbangkan pidana sebelumnya yang telah dijatuhkan untuk suatu pelanggaran, dan ketika akan menentukan pidana kedua untuk pelanggaran yang sama. Menurut sistem kredit ("*Anrechnungsprinzip*") ini : penalti sebelumnya dikreditkan terhadap penalti kedua berikutnya.

- ***Cancellation system" ("Erledigingsprinzip")*** : hukuman sebelumnya dibatalkan jika persidangan untuk pelanggaran yang sama berakhir dengan keyakinan atau pembebasan. Dalam praktiknya, ini hanya berlaku dalam kasus yang melibatkan denda. Denda dikembalikan segera setelah penalti kedua menjadi final.

- ***Ne bis Vexari*** (dalam hukum administrasi – biasanya diterapkan dalam sengketa pajak)**,** yang dapat dioperasionalkan melalui cara :
  - ***Una via system,*** proses administrasi dengan maksud untuk menjatuhkan hukuman denda harus dihentikan segera, setelah surat dakwaan pidana dikeluarkan untuk pelanggaran yang sama dan sebaliknya proses pidana harus dihentikan jika telah dikenakan sanksi administrasi secara definitif.
  - ***Finality system,*** proses administrasi atau pidana selanjutnya harus dihentikan setelah proses hukuman sebelumnya untuk perilaku yang sama telah menjadi final.

Berdasarkan pandangan yang disampaikan Wattel di atas, maka apabila dikaitkan dengan peraturan perpajakan di Indonesia, asas *una via* tercermin di dalam ketentuan Basal 44B Ayat (1) UU Ketentuan Umum Perpajakan yang mengatur :" *"Untuk kepentingan penerimaan negara, atas permintaan Menteri Keuangan, Jaksa Agung dapat menghentikan penyidikan tindak pidana perpajakan sepanjang perkara pidana tersebut belum dilimpahkan ke pengadilan".*

Ketentuan Pasal 44B Ayat (1) UU KUP di atas menunjukkan bahwa antara Menteri Keuangan dan Jaksa Agung perlu melakukan koordinasi untuk menentukan pilihan terhadap penyelesaian pelanggaran ketentuan perpajakan, apakah akan dilakukan penegakan melalui hukum administrasi ataukah hukum pidana. Apabila pilihan dalam penegakan akan dilakukan melalui penegakan sanksi hukum administrasi, maka putusan administrasi bersifat final dan tidak boleh dilakukan tuntutan lagi secara hukum pidana. Demikian pula sebaliknya, apabila pelanggaran ketentuan perpajakan telah dilakukan penuntutan ke pengadilan oleh Jaksa dan telah diputus oleh Hakim, maka putusan pengadilan bersifat

final sehingga tidak bisa dilakukan tuntutan lagi oleh pejabat administrasi (Dirjen pajak).

Praktik peradilan di Indonesia, Mahkamah Agung telah menerapkan asas *una via* ini sejak tahun 2012 melalui pemeriksaan gugatan Peninjauan Kembali (PK). Asas *una via* sendiri berarti satu cara/satu jalan (*one way* : una = one; via = way).

Asas *una via* hakikatnya merupakan asas yang memberi arahan dalam penyelesaian terhadap perbuatan (fakta) yang sama dan diancam dengan sanksi lebih dari satu jenis sanksi yang berbeda, sehingga harus dilakukan pilihan jenis sanksi mana yang akan dipakai dalam melakukan penegakan hukum. Hal ini sejalan dengan upaya untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM).

4.6. SUB POKOK BAHASAN 5 : SANKSI LAINNYA DALAM HUKUM ADMINIS-TRASI

A. Uraian

1. Sanksi Disiplin ASN/PNS

Aparatur Sipil Negara (ASN)/Pegawai Negeri Sipil (PNS) kini memiliki regulasi terbaru mengenai Disiplin PNS. Ketentuan mengenai larangan, kewajiban, serta hukuman disiplin bagi PNS termuat dalam PP Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS. Peraturan ini menegaskan bahwa PNS diharuskan menaati kewajiban serta tidak melakukan larangan sebagaimana tercantum dalam peraturan ini. Kewajiban bagi PNS disebutkan dalam Pasal 3 (sebanyak delapan kewajiban) dan Pasal 4 (sebanyak sembilan kewajiban). Sedangkan terhadap larangan, diatur dalam ketentuan Pasal 5 (terdapat 14 larangan yang harus dihindari oleh PNS). PP No.94 Tahun 2021 ini berlaku sejak diundangkan pada 31 Agustus 2021. Dengan dikeluarnya kebijakan ini, maka PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS dinyatakan dicabut, kecuali ketentuan mengenai jenis hukuman disiplin sedang dalam PP tersebut masih dinyatakan berlaku hingga PP mengenai Gaji dan Tunjangan berlaku (Pasal 42). PP No. 94 Tahun 2021 ini diterbitkan dalam rangka melaksanakan ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

mengenai PNS yang wajib mematuhi ketentuan disiplin PNS guna menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas. Selain itu, juga dimaksudkan untuk mewujudkan PNS yang berintegritas moral, profesional, dan akuntabel serta mendorong PNS lebih produktif, sehingga diperlukan peraturan disiplin PNS sebagai pedoman.

Ketentuan mengenai disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk dapat dipahami secara komprehensif, maka perlu memperhatikan peraturan lain yang dijadikan sebagai dasar pembentukan peraturan disiplin, peraturan pelaksanaan, dan peraturan terkait lainnya. Berikut adalah beberapa peraturan yang berkaitan dengan disiplin PNS (Achmad Sudrajad, 2022 : 5-35)

a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
b. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
c. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
d. Peraturan BKN Nomor 6 Tahun 2022 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Ad a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Ditetapkannya UU Nomor 5 Tahun 2014 ini, maka ketentuan mengenai Disiplin PNS perlu disesuaikan. Ketentuan dalam Pasal 86 Ayat (4) UU Nomor 5 Tahun 2014 mengatur bahwa untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi ketentuan mengenai Disiplin PNS. Oleh karena itu pada tanggal 31 Agustus 2021 telah ditetapkan dan diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP Nomor 94 Tahun 2021). Selain itu dalam Pasal 87 Ayat (3) UU Nomor 5 Tahun

2014 juga ditentukan bahwa PNS diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri karena melakukan pelanggaran disiplin PNS tingkat berat. Hal ini memiliki dampak sebagai berikut:

1). Hukuman disiplin tingkat berat hanya sampai dengan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

2). PNS yang melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1990 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian dijatuhi salah satu hukuman disiplin berat berdasarkan PP No. 94 Tahun 2021. Dengan demikian, pemberhentian tidak dengan hormat bagi PNS wanita yang menjadi isteri kedua/ketiga/keempat tidak berlaku lagi.

3). PNS yang dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, namun berhak atas pensiun maka tetap mendapatkan hak pensiun.

4). Untuk Tabungan Hari Tua (THT) tetap diberikan bagi PNS yang diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS atau diberhentikan tidak dengan hormat.

Saat ini ketentuan ini masih diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 71/PMK.02/2008 tentang Pengembalian Nilai Tunai Iuran Pensiun Pegawai Negeri Sipil yang Diberhentikan Tanpa Hak Pensiun.

Ad b) **Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil**

Ketentuan mengenai disiplin PNS diatur dalam pasal sebagai berikut:

Pasal 229 :

(1) Untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi disiplin PNS.
(2) Instansi Pemerintah wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap PNS serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin.
(3) PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin.
(4) Hukuman disiplin sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum.

Pasal 230 :

Ketentuan lebih lanjut mengenai penilaian kinerja PNS dan disiplin PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 228 dan Pasal 229, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ad c) **Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil**

Dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 86 ayat (4) UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, maka untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi ketentuan mengenai Disiplin PNS. Oleh karena itu pada tanggal 31 Agustus 2021 telah ditetapkan dan diundangkan PP 9 No. 4 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. PP No. 94 Tahun 2021 ini dimaksudkan untuk mewujudkan PNS yang berintegritas moral, profesional, dan akuntabel, sehingga dapat dijadikan pedoman

dalam menegakkan disiplin. Penegakan disiplin dapat mendorong PNS untuk lebih produktif berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja serta berintegritas moral menjadi pertimbangan dalam pengembangan karier.

Ad d) Peraturan BKN Nomor 6 Tahun 2022 tentang Peraturan Pelaksanaan Pera-turan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PerBKN 6/2022)

Ketentuan Pasal 44 PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS mengatur bahwa ketentuan pelaksanaan PP No. 94 Tahun 2021 diatur lebih lanjut dengan Peraturan BKN. Oleh karena itu maka pada tanggal 7 April 2022 telah diundangkan PerBKN No. 6 Tahun 2022 tentang Peraturan Pelaksanaan PP No. 94 Tahun 2021. Tujuan PerBKN No.6 Tahun 2022 yaitu sebagai pedoman bagi Instansi Pemerintah, pejabat, dan PNS yang berkepentingan dalam melaksanakan Disiplin PNS. Sebelum ditetapkannya PerBKN No. 6 Tahun 2022, ketentuan mengenai disiplin pernah diatur dalam Surat Edaran Kepala BAKN Nomor 23/SE/1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

2. Tingkat dan Jenis Hukuman Disiplin terdiri atas:

2.1. Hukuman Disiplin Ringan

a. Teguran Lisan

Teguran lisan merupakan jenis hukuman ringan yang dituangkan dalam surat keputusan Pejabat yang Berwenang Menghukum serta dinyatakan secara lisan oleh Pejabat yang Berwenang Menghukum dan disampaikan kepada PNS yang melakukan Pelanggaran Disiplin.

b. Teguran Tertulis

Teguran tertulis merupakan jenis hukuman ringan yang dinyatakan dan disam-paikan secara tertulis oleh Pejabat yang Berwenang Menghukum kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.

c. Pernyataan Tidak Puas Secara Tertulis.

Pernyataan tidak puas secara tertulis merupakan jenis hukuman ringan yang dinyatakan dan disampaikan secara tertulis oleh Pejabat yang Berwenang Menghukum kepada PNS yang melakukan pelanggaran disiplin.

2.2. Hukuman Disiplin Sedang

a. Pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan.
b. Pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan
c. Pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan.

Pada saat **PerBKN No.6 Tahun 2022** ini mulai berlaku, penjatuhan hukuman disiplin sedang berupa:

1). Pemotongan Tunjangan Kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan, tetap menggunakan hukuman disiplin berupa penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) tahun;
2). Pemotongan Tunjangan Kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan, tetap menggunakan hukuman disiplin berupa penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun; dan
3). Pemotongan Tunjangan Kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan, tetap menggunakan hukuman disiplin berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun, sampai

dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai gaji, tunjangan, dan fasilitas bagi PNS mulai berlaku.

Dengan demikian, sebelum berlakunya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai gaji, tunjangan, dan fasilitas bagi PNS maka tetap menggunakan jenis hukuman disiplin sedang yang diatur dalam PP No.53 Tahun 2010 jo Perka BKN No. 21 Tahun 2010.

2.3. Hukuman Disiplin Berat

a. Penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan.

Yang dimaksud dengan "penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan" adalah penurunan jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrator, jabatan pengawas, atau jabatan fungsional menjadi jabatan setingkat lebih rendah dari jabatan semula selama 12 (dua belas) bulan.

b. Pembebasan dari jabatannya menjadi Jabatan Pelaksana selama 12 (dua belas) bulan.

Yang dimaksud dengan "pembebasan dari jabatannya menjadi jabatan pelaksana selama 12 (dua belas) bulan" adalah **pemberhentian** dari jabatan pimpinan tinggi, jabatan administrator, jabatan pengawas, atau jabatan fungsional dengan menugaskan ke dalam jabatan pelaksana.

c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

Jenis hukuman pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS sebagaimana contoh berikut :

Seorang PNS bernama A, menduduki jabatan sebagai Kepala Bidang Peningkatan Kinerja PPPK. Yang bersangkutan diduga melanggar ketentuan tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah secara terus menerus selama 10 (sepuluh) hari

kerja. Setelah dilakukan pemeriksaan oleh atasan langsungnya bersama tim pemeriksa, terbukti yang bersangkutan tidak masuk kerja **tanpa alasan yang sah** secara terus menerus selama 10 (sepuluh) hari kerja. Berdasarkan hasil pemeriksaan, maka atasan langsung melaporkan kepada Pejabat yang Berwenang Menghukum yaitu Pejabat Pembina Kepegawaian melalui Pejabat yang Berwenang Menghukum dan Pejabat Pembina Kepegawaian menjatuhkan hukuman disiplin berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.

Penjelasan mengenai "**tanpa alasan yang sah**" pernah dimuat dalam Penjelasan Pasal 8 Angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang didefinisikan sebagai berikut: "Yang dimaksud dengan **tanpa alasan yang sah** adalah bahwa alasan ketidakhadirannya tidak dapat diterima akal sehat".

3. Pembagian kriteria penjatuhan Hukuman Disiplin berdasarkan jenis pelanggaran, dampak negatif yang timbulkan, dan jenis hukuman disiplin dibagi sebagai berikut:

3.1. Hukuman Disiplin Ringan.

3.1.1. Hukuman disiplin ringan dijatuhkan kepada PNS yang:

a) melanggar kewajiban yang memiliki dampak negatif pada unit kerja yang berupa:

(1) melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang;

(2) menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;

(3) melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran,

kesadaran, dan tanggung jawab;

(4) menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;

(5) menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

(6) bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b) tidak memenuhi ketentuan, yang memiliki dampak negatif pada unit kerja:

(1) mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan/atau golongan;

(2) menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya; dan

(3) memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan kompetensi.

c) tidak memenuhi ketentuan masuk kerja dan menaati jam kerja, yang berdampak pada Unit Kerja, dengan ketentuan sebagai berikut:

(1) PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 3 (tiga) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan dijatuhi hukuman disiplin berupa teguran lisan;

(2) PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 4 (empat) sampai dengan 6 (enam) hari kerja

dalam 1 (satu) tahun berjalan dijatuhi hukuman disiplin berupa teguran tertulis; dan

(3) PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 7 (tujuh) sampai dengan 10 (sepuluh) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan dijatuhi hukuman disiplin berupa pernyataan tidak puas secara tertulis.

3.1.2. Contoh pelanggaran terhadap kewajiban masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja yang dikenai hukuman disiplin ringan

a) 3 (tiga) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan.

Contoh:

Sdr. Firman, pangkat Penata Muda, golongan ruang III/a, jabatan Analis Kepegawaian. Yang bersangkutan tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 3 (tiga) hari kerja antara bulan Januari sampai dengan April 2022. Dalam hal demikian yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin ringan berupa teguran lisan.

b) 4 (empat) sampai dengan 6 (enam) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan.

Contoh:

Sdr. Fika Restriani, pangkat Penata Muda golongan ruang III/a, jabatan Pranata Komputer Pertama. Yang bersangkutan sebelumnya telah dijatuhi hukuman disiplin berupa teguran lisan karena tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 3 (tiga) hari kerja dari bulan Januari sampai dengan April 2022. Kemudian antara bulan Mei sampai

dengan Juli 2022 yang bersangkutan tidak masuk kerja lagi tanpa alasan yang sah selama 2 (dua) hari kerja. Dalam hal demikian setelah dikumulatifkan, jumlah tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah menjadi 5 (lima) hari kerja, maka yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin ringan berupa teguran tertulis.

c) **selama 7 (tujuh) sampai dengan 10 (sepuluh) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan.**

Contoh:

Sdr. Fidel Kastro, pangkat Penata Muda golongan ruang III/a, jabatan Analis Hukum Pertama. Yang bersangkutan sebelumnya telah dijatuhi hukuman disiplin berupa teguran tertulis karena tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 5 (lima) hari kerja pada kurun waktu bulan Januari sampai dengan Juli 2022. Selanjutnya antara bulan Agustus sampai dengan November 2022 yang bersangkutan tidak masuk kerja lagi tanpa alasan yang sah selama 4 (empat) hari kerja. Dalam hal demikian setelah dikumulatifkan, jumlah tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah menjadi 9 (sembilan) hari kerja. Dalam hal demikian, yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin ringan berupa pernyataan tidak puas secara tertulis.

3.1.3. Hukuman disiplin ringan dijatuhkan kepada PNS yang melanggar larangan yang memiliki dampak negatif pada unit kerja, yang berupa:

a) memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang baik bergerak atau

tidak bergerak, dokumen, atau surat berharga milik negara secara tidak sah;

b) melakukan kegiatan yang merugikan negara;
c) bertindak sewenang-wenang terhadap bawahan; dan
d) menghalangi berjalannya tugas kedinasan.

3.2. Hukuman Disiplin Sedang

3.2.1. Hukuman disiplin sedang dijatuhkan kepada PNS yang:

a) melanggar kewajiban menjaga persatuan dan kesatuan bangsa yang memiliki dampak negatif pada unit kerja dan/atau instansi PNS yang bersangkutan.
b) melanggar kewajiban yang memiliki dampak negatif pada instansi PNS yang bersangkutan yang berupa:
   (1) melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang;
   (2) menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
   (3) melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
   (4) menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
   (5) menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

(6) bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c) tidak memenuhi ketentuan:
   (1) menghadiri dan mengucapkan sumpah/janji PNS tanpa alasan yang sah;
   (2) menghadiri dan mengucapkan sumpah/janji jabatan tanpa alasan yang sah; dan
   (3) melaporkan harta kekayaan kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi pejabat administrator dan pejabat fungsional.

d) tidak memenuhi ketentuan, yang memiliki dampak negatif pada instansi yang bersangkutan:
   (1) mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan/atau golongan;
   (2) melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan keamanan negara atau merugikan keuangan negara;
   (3) menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya; dan
   (4) memberikan kesempatan kepada bawahan untuk mengembangkan kompetensi.

Contoh:

Sdri. Ricca Rahima, pangkat Penata, golongan ruang III/c, seorang pejabat pengawas pada salah satu Lembaga Pemerintah Non-kementerian. Salah satu pegawai yang menjadi bawahannya

mendapatkan penawaran untuk mengikuti kursus singkat di luar negeri sebagai bagian dari *Human Capital Development Programme* (HCDP). Ketika semua persyaratan terpenuhi, dan bawahannya akan melaksanakan kursus singkatnya, Sdri. Ricca Rahima tidak menyetujui bawahannya untuk mengikuti kursus singkat tersebut, tanpa alasan yang jelas. Dalam hal demikian karena Sdri. Ricca Rahima tidak memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kompetensi sehingga berdampak pada HCDP yang sedang dilaksanakan oleh instansinya. Apabila berdasarkan hasil pemeriksaan Sdri. Ricca Rahima terbukti tidak memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kompetensi, yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin sedang.

e) yang tidak memenuhi ketentuan masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja dengan ketentuan sebagai berikut:
   (1) PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 11 (sebelas) sampai dengan 13 (tiga belas) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan dijatuhi hukuman disiplin berupa pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan;
   (2) PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 14 (empat belas) sampai dengan 16 (enam belas) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan dijatuhi hukuman disiplin berupa pemotongan

tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan; dan

(3) PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 17 (tujuh belas) sampai dengan 20 (dua puluh) hari kerja dalam1 (satu) tahun berjalan dijatuhi hukuman disiplin berupa pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan.

3.2.2. Contoh pelanggaran terhadap kewajiban masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja

a) selama 11 (sebelas) sampai dengan 13 (tiga belas) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan.

Contoh:

Sdr. Siswanto, S.H., M.H., pangkat Penata Tingkat I, golongan ruang III/d, jabatan Kepala Subbagian Hukum pada suatu Instansi Pusat. Yang bersangkutan sebelumnya telah dijatuhi hukuman disiplin ringan berupa pernyataan tidak puas secara tertulis karena tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 9 (sembilan) hari kerja dari bulan Januari sampai dengan Febuari 2022. Selanjutnya antara bulan Maret sampai dengan April 2022 yang bersangkutan tidak masuk kerja lagi tanpa alasan yang sah selama 3 (tiga) hari kerja. Setelah dikumulatifkan, jumlah tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah menjadi 12 (dua belas) hari kerja. Dalam hal demikian, yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin berupa pemotongan

tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan.

b) selama 14 (empat belas) sampai dengan 16 (enam belas) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan.
Contoh:
Sdr. Juliansyah, S.E., M.M., pangkat Penata Tingkat I, golongan ruang III/d, jabatan Kepala Subbidang Pengadaan pada Instansi Pusat. Yang bersangkutan sebelumnya telah dijatuhi hukuman disiplin berupa pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 6 (enam) bulan karena tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 14 (empat belas) hari kerja dari mulai bulan Maret sampai dengan April 2022. Selanjutnya antara bulan Mei sampai dengan Juli 2022 yang bersangkutan tidak Masuk Kerja lagi tanpa alasan yang sah selama 2 (dua) hari kerja. Setelah dikumulatifkan, jumlah tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah menjadi 16 (enam belas) hari kerja. Dalam hal demikian, yang bersangkutan dijatuhi Hukuman Disiplin berupa pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan.

c) selama 17 (tujuh belas) sampai dengan 20 (dua puluh) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan.
Contoh:
Sdri. Kiki Faiz, S.Hum., pangkat Penata Tingkat I, golongan ruang III/d, jabatan Kepala Subbagian Tata Usaha.

Yang bersangkutan sebelumnya telah dijatuhi hukuman disiplin berupa pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 9 (sembilan) bulan karena tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 16 (enam belas) hari kerja sejak bulan Januari sampai Juli 2022. Selanjutnya antara bulan Agustus sampai dengan Desember 2022 yang bersangkutan tidak masuk kerja lagi tanpa alasan yang sah selama 3 (tiga) hari kerja. Setelah dikumulatifkan, jumlah tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah menjadi 19 (sembilan belas) hari kerja. Dalam hal demikian yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin berupa pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan.

3.2.3. Hukuman disiplin sedang dijatuhkan kepada PNS yang melanggar ketentuan larangan:

a) yang memiliki dampak negatif pada instansi yang bersangkutan yang berupa:
   (1) memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen atau surat berharga milik negara secara tidak sah;
   (2) melakukan kegiatan yang merugikan negara;
   (3) bertindak sewenang-wenang terhadap bawahan;
   (4) melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan yang dapat

mengakibatkan kerugian bagi yang dilayani; dan

(5) menghalangi berjalannya tugas kedinasan.

b) melakukan pungutan di luar ketentuan yang memiliki dampak negatif pada unit kerja dan/atau instansi yang bersangkutan; dan

c) memberikan dukungan kepada calon Presiden/ Wakil Presiden, calon kepala daerah/wakil kepala daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.

3.3. Hukuman Disiplin Berat

3.3.1. Hukuman disiplin berat dijatuhkan kepada PNS yang:

a) melanggar kewajiban setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah, yang memiliki dampak negatif pada unit kerja, instansi, dan/atau Negara.

b) melanggar kewajiban yang memiliki dampak negatif pada negara yang berupa:

(1) menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;

(2) melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah

yang berwenang;

(3) menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;

(4) melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;

(5) menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;

(6) menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk menjunjung tinggi kehormatan negara, pemerintah, dan martabat PNS; dan

(7) bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c) tidak memenuhi ketentuan, yang memiliki dampak negatif pada negara dan/atau pemerintah yang berupa:

(1) mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan/atau golongan; dan

(2) melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan keamanan negara atau merugikan keuangan negara.

d) tidak memenuhi ketentuan melaporkan harta kekayaan kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang

dilakukan pejabat pimpinan tinggi dan pejabat lainnya.

Yang dimaksud dengan "**peraturan perundang-undangan**" adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan "**pejabat lainnya**" adalah PNS yang menduduki jabatan yang diwajibkan melaporkan harta kekayaan kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

e) tidak memenuhi ketentuan masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja dengan ketentuan sebagai berikut:
   (1) PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 21 (dua puluh satu) sampai dengan 24 (dua puluh empat) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan dijatuhi hukuman disiplin berupa penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama12 (dua belas) bulan;
   (2) PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 25 (dua puluh lima) sampai dengan 27 (dua puluh tujuh) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan dijatuhi Hukuman Disiplin berupa pembebasan dari jabatannya menjadi Jabatan Pelaksana selama 12 (dua belas) bulan;
   (3) PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah selama 28 (dua

puluh delapan) hari kerja atau lebih dalam 1 (satu) tahun berjalan dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan

(4) PNS yang tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah secara terus menerus selama 10 (sepuluh) hari kerja dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

f) tidak memenuhi ketentuan menolak segala bentuk pemberian yang berkaitan dengan tugas dan fungsi kecuali penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3.3.2. Contoh pelanggaran terhadap kewajiban masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja yang dikenai hukuman disiplin berat

a) selama 21 (dua puluh satu) sampai dengan 24 (dua puluh empat) hari kerja dalam 1 (satu) tahun berjalan.

Contoh:

Sdr. Ir. Supriyadi, M.M., pangkat Pembina, golongan ruang IV/a, jabatan Kepala Bidang Pengangkatan dan Pensiun pada suatu Instansi Daerah Kabupaten. Yang bersangkutan sebelumnya telah dijatuhi hukuman disiplin berupa pemotongan tunjangan kinerja sebesar 25% (dua puluh lima persen) selama 12 (dua belas) bulan terhitung mulai tanggal 10 Maret 2022, karena tidak Masuk Kerja tanpa alasan yang sah selama 20 (dua puluh) hari

kerja dari bulan Januari sampai dengan Febuari 2022. Selanjutnya antara bulan Maret sampai dengan April 2022 yang bersangkutan tidak masuk kerja lagi tanpa alasan yang sah selama 3 (tiga) hari kerja. Setelah dikumulatifkan jumlah tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah menjadi 23 (dua puluh tiga) hari kerja. Dalam hal demikian, yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin berupa penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan.

b) selama 25 (dua puluh lima) sampai dengan 27 (dua puluh tujuh) hari kerja dalam 12 (dua belas) bulan.
Contoh:
Sdr. Ir. Supriyadi, M.M., pangkat Pembina, golongan ruang IV/a, jabatan Kepala Bidang Pengangkatan dan Pensiun pada Instansi Pusat. Yang bersangkutan sebelumnya telah dijatuhi hukuman disiplin berupa penurunan jabatan setingkat lebih rendah selama 12 (dua belas) bulan karena tidak masuk kerja selama 23 (dua puluh tiga) hari kerja tanpa alasan yang sah dari Januari sampai dengan April 2022. Selanjutnya antara bulan Mei sampai dengan Juli 2022 yang bersangkutan tidak masuk kerja lagi tanpa alasan yang sah selama 3 (tiga) hari kerja. Setelah dikumulatifkan, jumlah tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah menjadi 26 (dua puluh enam) hari kerja. Dalam hal demikian, yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan menjadi Jabatan Pelaksana selama 12 (dua belas) bulan.

c) selama 28 (dua puluh delapan) hari kerja atau lebih dalam 1 (satu) tahun.
Contoh:
Sdr. Ir. Supriyadi, M.M., pangkat Pembina, golongan ruang IV/a, jabatan Kepala Bidang Pengangkatan dan Pensiun pada suatu Instansi Daerah Kota. Yang bersangkutan sebelumnya telah dijatuhi hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan menjadi Jabatan Pelaksana selama 12 (dua belas) bulan karena tidak masuk kerja selama 27 (dua puluh tujuh) hari kerja tanpa alasan yang sah dari bulan Januari sampai dengan bulan Juli 2022. Selanjutnya antara bulan Agustus sampai dengan Oktober 2022 yang bersangkutan tidak masuk kerja lagi tanpa alasan yang sah selama 2 (dua) hari kerja. Setelah dikumulatifkan, jumlah tidak masuk kerja tanpa alasan yang sah menjadi 29 (dua puluh sembilan) hari kerja. Dalam hal demikian, yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS.

d) secara terus menerus selama 10 (sepuluh) hari kerja.
Contoh:
Sdri. Anima Kicika, pangkat Penata, golongan ruang III/c, Jabatan Pelaksana di suatu Instansi Daerah. Yang bersangkutan tidak masuk kerja tanpa keterangan yang sah secara terus menerus sejak tanggal 1 Oktober sampai dengan 14 Oktober 2022. Dalam hal demikian, yang bersangkutan dijatuhi hukuman disiplin berat berupa pemberhentian

dengan hormat tidak atas permintaan sendiri.

3.3.3 Contoh kasus tidak memenuhi ketentuan menolak segala bentuk pemberian yang berkaitan dengan tugas dan fungsi kecuali penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sdr. Qorun Wamaruk, pangkat Penata Tingkat I, golongan ruang III/d, jabatan Kepala Bidang Pelayanan dan Pendaftaran Izin Pendirian Bangunan. Yang bersangkutan memiliki tugas dan kewenangan terkait pelayanan, registrasi, dan perizinan pendirian bangunan. Ketika melakukan pelayanan dan perizinan, yang bersangkutan menerima hadiah berupa jam tangan Phillipe Patek dari pihak yang dilayani, karena dianggap telah membantu proses pengurusan izin dari pihak tersebut. Meskipun mengetahui bahwa terdapat ketentuan untuk menolak segala bentuk pemberian yang berkaitan dengan tugas dan fungsi kecuali penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, namun Sdr. Qorun Wamaruk tetap menerima dan tidak melaporkan pemberian hadiah jam Phillipe Patek tersebut kepada pihak yang berwenang. Dalam hal demikian, apabila berdasarkan hasil pemeriksaan Sdr. Qorun Wamaruk terbukti menerima pemberian yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya, yang bersangkutan dinyatakan telah melakukan pelanggaran disiplin sehingga dijatuhi salah satu jenis hukuman disiplin berat.

3.3.4. Hukuman disiplin berat dijatuhkan kepada PNS yang melanggar larangan berupa:

a) menyalahgunakan wewenang;

b) menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan/atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain yang diduga terjadi konflik kepentingan dengan jabatan;
c) menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain dan/atau lembaga atau organisasi internasional tanpa izin atau tanpa ditugaskan oleh PPK;
d) bekerja pada perusahaan asing, konsultan asing, atau lembaga swadaya masyarakat asing kecuali ditugaskan oleh PPK;
e) yang memiliki dampak negatif pada negara dan/atau pemerintah yang berupa:
   (1) memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang baik bergerak atau tidak bergerak, dokumen, atau surat berharga milik negara secara tidak sah; dan
   (2) melakukan pungutan di luar ketentuan.
f) menerima hadiah yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaan;
g) meminta sesuatu yang berhubungan dengan jabatan; dan
h) memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
   (1) sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain;
   (2) sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
   (3) membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau

merugikan salah satu pasangan calon sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye;

(4) mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terha-dap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat; dan/atau

(5) memberikan surat dukungan disertai fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk.

B. Latihan.

Pelajari pengertian-pengertian yang terdapat dalam kegiatan belajar ini dengan cermat, seperti : Pengertian Sanksi Hukum Administrasi, Macam-macam Sanksi Administrasi, Perbedaan antara Sanksi Administrasi dan Sanksi Pidana, Asas *Ne bis Vexari* dalam Hukum Administrasi dan Sanksi-sanksi lainnya dalam Hukum Administrasi.

Carilah pengertian-pengertian dari referensi buku-buku lain yang dapat diperoleh dari perpustakaan, toko buku, internet, kemudian cobalah pelajari dan renungkan apa sebenarnya inti pokok sanksi administrasi tersebut.

C. Rangkuman.

Sanksi dalam hukum administrasi adalah alat kekuasaan hukum publik yang dirancang untuk mengamankan dan sebagai sarana untuk penegakan hukum terhadap semua tindakan, sebagai reaksi atau respon negatif yang disebabkan oleh ketidakpatuhan atau pelanggaran terhadap norma-norma hukum administrasi. Sanksi hukum administrasi meliputi sanksi-sanksi yang memiliki sifat

khas seperti *bestuursdwang* (paksaan pemerintahan), *dwangson* (pengenaan uang paksa), *administratieve / bestuurslijke boete* (denda administrasi), dan *het intrekken van een begunstigende beschikking / withdraw license* (penarikan kembali keputusan yang menguntungkan). Sanksi hukum administrasi selain yang termasuk memiliki sifat khas tersebut, masih ada juga bentuk sanksi yang lain, seperti sanksi disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sanksi hukum administrasi lebih banyak menunjukkan sifat *reparatoir* (memulihkan/ mengembalikan kepada keadaan semula), namun dalam keadaan terbatas dapat menujukkan pula sifat *condemnatoir* (sebagai pemberian hukuman).

D. Test Formatif

Tunjukkan penguasaan Saudara terhadap materi kuliah ini dengan cara mengisi pertanyaan di bawah ini :

a. Jelaskan apa yang dimaksud dengan sanksi dalam hukum administrasi !
b. Jelaskan apa yang menjadi tujuan dicantumkannya sanksi dalam peraturan-peraturan hukum administrasi !
c. Jelaskan perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana !
d. Jelaskan mengapa pengenaan sanksi secara komulasi antara *bestuursdwang* dan *dwangson* tidak diperbolehkan !

E. Umpan Balik

Cocokkanlah jawaban Saudara dengan kunci jawaban Test Formatif yang terdapat pada akhir bagian dari Buku Ajar ini dan hitunglah jumlah jawaban Saudara yang benar. Gunakan rumus di bawah ini untuk mengetahui tingkat penguasaan Saudara terhadap materi kegiatan belajar.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah jawaban saudara yang benar}}{5} \quad X\ 100\ \%$$

Arti tingkat penguasaan yang Saudara capai :

86 % - 100 % = Baik Sekali
70 % - 85 % = Baik
56 % - 70 % = Cukup
< 56 % = Kurang

F. Tindak Lanjut

Jika saudara mencapai tingkat penguasaan 70 % ke atas, maka Saudara sudah dapat mengerti kegiatan belajar ini. Namun jika Saudara masih di bawah 56 %, maka Saudara harus mengulangi kegiatan belajar terutama bagian yang belum Saudara kuasai.

G. Kunci Jawaban Test Formatif

1. Sanksi dalam hukum administrasi adalah alat kekuasaan yang bersifat hukum publik, yang dipersiapkan sebagai reaksi yang dilakukan oleh badan administrasi dan merupakan dimensi dari kekuasaan pemerintahan dalam pengambilan keputusan administrasi secara sepihak, yaitu kekuasaan untuk memutuskan, menerapkan dan menegakkan sanksi terhadap individu yang melanggar norma hukum administrasi (ketertiban umum).
2. Tujuan dicantumkannya sanksi administrasi dalam peraturan hukum administrasi adalah untuk mengakhiri suatu pelanggaran yang terjadi dan menjadi sarana bagi badan administrasi untuk mempertahankan norma-norma hukum administrasi yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan supaya dipatuhi. Memperta-hankan norma hukum administrasi pada dasarnya menjadi konsekuensi logis dari wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada badan pemerintahan untuk :
   a) menjamin penegakan norma hukum administrasi;
   b) sebagai pelaksanaan dari wewenang pemerintahan yang berasal dari aturan hukum administrasi itu sendiri; dan
   c) tanpa melalui perantaraan pihak ketiga (pengadilan).
3. Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari 3 (tiga) faktor pembeda, yaitu faktor sasaran, faktor sifat dan faktor prosedur. Faktor sasaran dari sanksi administrasi adalah perbuatan, sedangkan sanksi pidana adalah pelaku. Faktor sifat sanksi administrasi adalah *reparatoir* (mengembalikan/memulihkan kepada keadaan semula) namun dalam keadaan terbatas dapat bersifat *condemnatoir* (misal pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS bukan atas permintaan sendiri), sedangkan sanksi pidana

senantiasa bersifat *condemnatoir* (penghukuman -memberi nestapa/penderitaan). Selanjutnya faktor prosedur penegakan sanksi admi-nistrasi bersifat *non contentious* (tanpa melalui proses peradilan tetapi oleh badan administrasi sendiri), sedangkan prosedur penegakan sanksi pidana bersifat *contentious* (dilakukan melalui proses peradilan).

4. Pengenaan sanksi secara komulasi antara *bestuursdwang* dan *dwangsom* tidak diperbolehkan, karena dalam hukum administrasi terdapat asas *ne bis vexari* , yang tidak memperbolehkan mengenakan sanksi administrasi secara kumulasi yang memiliki sifat/bobot yang sama. Sanksi *Bestuursdwang* dan *dwangsom* dilihat dari sifat/bobotnya sama-sama memiliki sifat *reparatoir*, oleh karena itu dalam penerapan-nya harus alternatif, bukan komulatif. *Dwangsom* (uang paksa) diterapkan sebagai alternatif dari *bestuursdwang* (tindakan nyata), berarti sebagai sanksi *subsidiary.* Pengenaan *dwangsom* (uang paksa) ini lebih banyak diterapkan ketika pelaksanaan *bestuursdwang* dinilai sulit untuk dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

Achmad Sudrajad, 2022, Memahami Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.

Amnesty International, *Ontleend aan de Encyclopedie van de Mensenrechten*, dalam https://www.ensie.nl/amnesty-international/sancties

Black, Henry Campbell, 1979, *Black's Law Dictionary with Pronounciations*, Fifth Edition, West Publishing, St Paul Minn.

Deben, Liesbet, 2004, *De positie van de Bestuurlijke Boete,Onderzoekslijn handhaving en beleid*, https://docplayer.nl/62820410-De-positie-van-de-bestuurlijke-boete.html

Dupont L., Verstraeten R., 1990, *Handboek Belgisch Strafrecht*, Acco, Leuven.

Fodor, Elena Mihaela, 2007, *General Principles of Administrative Sanctions in The Romanian Law,* Fiat Iustitia Journal, Vol. 1, Issue 1, p.1.

Bryan A. Garner, B.A., (Editor in Chief), 1999, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group, St. Paul Minn.

Indroharto, 1994, *Usaha Memahami Undang - Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Lynott, J. Dara, *Administrative Sanctions*, https://www.slideshare.net/DLynott/administrative sanctions?from_action=save

Ogurlu, Yucel, *Administrative Sanctioning System in Turkey*, http://www.idare.gen.tr/ogurlu-administrative.htm, p.2.

Oostenbrink,J.J., 1967, *Administratief Sancties,* Vuga Boekerij, Den Haag.

Philipus M Hadjon, 2000, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. Keenam, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Public Administration Act Europe Union*, Chapter IX : Administrative sanctions, (Section) 43 (Scope), Act Relating to Procedure in Cases Concerning the Public Administration.*

Put, Johan, *Administratieve sancties in het Socialezekerheidsrecht, Preventieve rechts-bescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid,* Jura Falconis Journal , jg 35, 1998-1999, No. 3, pp. 455-494. https://www.law.kuleuven.be/apps/jura/artikels/show/87

Stellinga, J.R, 1972, *De Administratieve Sancties in Nederland*, http://www.aca-europe.eu/colloquia/1972/netherlands-2_nl.pdf, p.354

Utrecht, 1992, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Penerbit Ichtiar, Jakarta.

van Wijk/Konijnenbelt, 1984, *Hoofdstukken van Administratiefrecht*, Vuga Uitgeverij's, Gravenhage.

Wattel, Peter J. 2016, *Ne Bis in Idem and Tax Offences in EU Law and ECHR Law* (dalam Bas van Bockel –Ed. - Ne Bis in Idem in EU Law), Published Cambridge University Press, Cambridge.

GLOSARIUM

Administratieve/bestuurslijk boete : denda administrasi

Bestuursdwang : paksaaan pemerintahan/administrasi

Dwangsom : pengenaan uang paksa

Het intrekken van een begunstigende beschikking : Penarikan keputusan yang menguntungkan

Ne bis in idem : larangan penuntutan ganda (dua kali) untuk fakta yang sama

Ne bis puniri : larangan penghukuman ganda (dua kali) untuk fakta yang sama

Nebis Vexari : larangan menjatuhkan sanksi administrasi secara komulasi yang memiliki sifat/ bobot yang sama

Subsidairy : pengganti (bersifat alternatif)

Una via : pilihan untuk menentukan satu cara/jalan yang akan digunakan

Withdraw license : Lihat *Het intrekken van een begunstigende beschikking*