



*Saya sangat mengapresiasi ikhtiar untuk menyusun Anotasi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Anotasi ini bermanfaat, tidak hanya untuk membantu menyosialisasikan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, tetapi juga membantu para pejabat pemerintahan dan masyarakat luas untuk memahami Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, sekaligus menjadi pencatat sejarah proses penyusunannya.*

**Prof. Dr. Guntur Hamzah**

Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi

*UU AP membawa perubahan sikap tindak Pejabat Pemerintahan dan sebagai sarana untuk tertip administrasi penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam penggunaan wewenang pemerintahan. Perubahan bertujuan untuk meningkatkan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Selain itu UU AP membawa perubahan mendasar terhadap kompetensi, hukum materiel tata usaha negara dan hukum formil (hukum acara) Pengadilan Tata Usaha Negara. UU AP tidak sekaligus lahir bersamaan dengan UU Hukum Acaranya. Hukum acara yang diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara yang ada tidak memadai lagi untuk menampung penyelesaian sengketa administrasi yang timbul berdasarkan UU AP. Sebagai akibatnya penerapan hukum atau pelayanan hukum acara pasca lahirnya UU AP berpariatif antara Pengadilan Tata Usaha Negara yang satu dengan yang lainnya, yang berujung terjadinya diskriminatif pelayanan. Melalui anotasi ini saya sebagai praktisi menginginkan agar pembuat legislasi segera memikirkan dan membuat hukum acara administrasi pemerintahan yang sesuai dengan semangat UU AP.*

**Dr. Santer Sitorus, S.H, M.H**

Hakim Tinggi Tata Usaha Negara

*Lahirnya UU Administrasi Pemerintahan merupakan babak baru dalam hukum administrasi negara di Indonesia. UU Administrasi Pemerintahan yg merupakan hukum administrasi negara materii, menata Pemerintahan menuju proper administration dan good bureaucracy. Perubahan-perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, berhasil dituangkan dalam norma-norma hukumnya. Perjalanan panjang hampir 10 tahun pembahasan UU Administrasi Pemerintahan (yang dimulai sejak tahun 2004) diwarnai dg berbagai liku-liku. Untuk itu inisiasi pembuatan anotasi UU Administrasi Pemerintahan sangat bermanfaat untuk menjadi pelita bagi pejabat pemerintah dan stakeholders terkait untuk memahami norma-norma dalam UU Administrasi Pemerintahan sesuai tujuan filosofis pembentukannya. Apresiasi yg besar untuk tim anotasi yg telah berhasil membuatnya. Semoga dengan lahirnya UU Administrasi Pemerintahan membawa pencerahan positif dalam roda pemerintahan di Indonesia yang mengantarkan pada keberhasilan pelaksanaan tujuan dari Pemerintahan di Indonesia.*

**Dr. Tri Hayati, S.H., M.H**

Dosen Fakultas Hukum UI

Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014  
Tentang Administrasi Pemerintahan

## Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan





# Anotasi

## Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

**ANOTASI UNDANG-UNDANG NO. 30 TAHUN 2014  
TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

**Tim Penyusun:**

Muhammad Yasin  
Laode Rudita  
Sad Dian Utomo  
Maya Rostanty  
Muhamad Imam Alfie Syarien  
Nidaan Khafian

**Pembaca Kritis:**

Eko Prasajo  
Guntur Hamzah  
Santer Sitorus  
Tri Hayati  
Jusuf Hariri

xx + 326 hal. 14,5 x 21,5 cm

Diterbitkan oleh:

**Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and  
Administrative Reform (UI-CSGAR)**

Didukung oleh:



# Kata Pengantar

## Direktur Eksekutif UI-CSGAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa.

Berkat atas rahmat dan karunia-Nya Anotasi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dapat dirampungkan.

Dalam kacamata reformasi birokrasi, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UU AP) merupakan hal penting karena menjadi instrumen mewujudkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dalam norma hukum yang bersifat mengikat, baik bagi pejabat birokrasi maupun masyarakat. Instrumentasi pasal-pasal dalam UU AP dimaksudkan untuk mengatur perilaku pejabat birokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan, terutama dalam membuat keputusan, serta relasi antara birokrasi dan masyarakat yang setara dalam pemerintahan dan pelayanan. Berbagai instrumen yang diatur dalam UU AP pada akhirnya ditujukan untuk meningkatkan kembali kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan memberikan kepastian hukum bagi para pejabat dalam membuat keputusan.

UU AP memiliki cerita dan jalan yang panjang tersendiri dalam pembahasannya selama kurang lebih 8 tahun di internal pemerintah dan 2 tahun di DPR, dari tahun 2004 hingga tahun 2014. Perjalanan panjang penyusunan UU AP diwarnai dengan berbagai argumentasi dan pandangan konstruktif dari berbagai pakar dari kalangan birokrat, akademisi dan politisi. Argumentasi dan pandangan konstruktif tersebut melahirkan berbagai perubahan progresif yang tertuang dalam UU AP, seperti halnya perubahan dalil fiktif negatif menjadi fiktif positif, diksresi, uraian mengenai sumber kewenangan dan jenis keputusan.

Setelah 2 tahun lebih UU AP disahkan, mungkin masih banyak kalangan yang belum mengetahui dan memahami atau bahkan

keliru mengenai berbagai perubahan progresif tersebut. Untuk membantu mengetahui dan memahami UU AP secara komprehensif, maka Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR) menginisiasi penulisan Anotasi UU AP. Anotasi ini menguraikan proses perjalanan pembahasan UU AP --mulai dari Rancangan UU AP di tahun 2004 hingga disahkan pada tahun 2014--, pandangan dan perdebatan yang terjadi selama pembahasan, penjelasan mengenai pasal-pasal yang tertuang, keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lainnya dan tanggapan dari tim penyusun.

Rampungnya anotasi ini tidak terlepas dari berbagai dukungan lembaga mitra UI-CSGAR. Apresiasi tertinggi kami sampaikan kepada Kementerian PAN-RB, Knowledge Sector Initiative (KSI) dan PATTIRO sebagai mitra dalam pembuatan Anotasi. Selain itu, apresiasi kami juga sampaikan pada Muhammad Yasin, Laode Rudita, Sad Dian Utomo, Maya Rostanty, Muhamad Imam Alfie Syarien dan Nidaan Khafian sebagai Tim Penulis dan Prof. Guntur Hamzah, Dr. Santer Sitorus dan Dr. Tri Hayati selaku pembaca kritis.

Tentu anotasi ini masih membutuhkan masukan kritis dari berbagai pemangku kepentingan dan para pakar. Kami berharap Anotasi UU AP dapat menjadi *living document* yang dapat berkembang di kemudian hari. Pada akhirnya, harapan kami, semoga Anotasi UU AP dapat memberikan sumbangsih dalam perjalanan reformasi birokrasi dan membantu para pemangku kepentingan serta masyarakat luas dalam memahami UU AP.

Depok, 3 April 2017

Direktur Eksekutif

UI – Center for Study of Governance  
and Administrative Reform

**Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ**



## Kata Sambutan

# Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

**R**eformasi birokrasi merupakan prioritas penting Pemerintahan Presiden Joko Widodo. Hal ini tertuang dalam 9 agenda prioritas yang dikenal sebagai Nawa Cita yang selanjutnya telah diintegrasikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019. Perbaikan tata kelola dan reformasi birokrasi merupakan salah satu kondisi perlu untuk pencapaian strategi pembangunan nasional 2015-2019. Selain itu, Presiden Joko Widodo juga memberikan instruksi melalui Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Proyek Strategis Nasional yang memerintahkan untuk melakukan perbaikan tata kelola, mengambil diskresi serta mendahulukan proses administrasi pemerintahan dalam mengatasi hambatan pada pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Berbagai hal yang diinstruksikan oleh Presiden tersebut sangatlah erat kaitannya dengan pelaksanaan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). UU AP merupakan instrumen penting dalam melaksanakan perbaikan tata kelola, khususnya pada proses pengambilan kebijakan, memberikan kepastian hukum terhadap pejabat yang melakukan diskresi dan menjamin perlindungan terhadap hak-hak warga negara dalam setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintahan.

Perlu diingat bahwa untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, maka penggunaan wewenang Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak hanya dituntut berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi juga mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kemudian, dalam menyelesaikan persoalan

yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka instrumen hukum Administrasi Pemerintahan akan menjadi solusi terdepan, sehingga memberikan perlindungan hukum, baik kepada warga masyarakat maupun bagi Pejabat Pemerintahan. Berbagai hal tersebut patut menjadi catatan bagi para pejabat pemerintahan dalam membuat keputusan.

Kami sangat mengapresiasi penyusunan anotasi ini untuk membantu para pejabat pemerintahan dalam memahami UU AP sehingga seluruh kebijakan yang diambil oleh para penyelenggara negara dapat memenuhi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), memberikan rasa adil pada masyarakat dan dapat dipertanggung-jawabkan. Mengingat kebermanfaatannya dari anotasi ini, maka diperlukan penyebarluasan pada seluruh Kementerian/ Lembaga dan Pemerintahan Daerah serta khalayak agar dapat menjadi perhatian bersama.

Pada akhirnya, kami mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang terlibat dalam penyusunan Anotasi UU AP ini. Khususnya kepada Universitas Indonesia - Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR) sebagai inisiator dan koordinator, Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), Knowledge Sector Initiative (KSI), Tim Pakar (Pembaca Kritis), Tim Penulis, Tim Pendukung serta seluruh pihak lainnya.

Insyallah, Anotasi UU AP ini akan bermanfaat bagi kita semua dalam melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan dan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan lainnya.

Jakarta, 5 April 2017

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara  
dan Reformasi Birokrasi

**Dr. Asman Abnur, M.Si**

## Kata Sambutan

# Team Leader Knowledge Sector Initiative

Berbagai proses, terobosan dan inovasi pemerintahan yang memanfaatkan dana publik, tentunya harus didasari oleh landasan hukum agar berbagai fungsi pemerintahan (pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan) dapat berjalan sebagaimana mestinya dan sesuai asas. Dasar tersebut harus melandasi penggunaan wewenang, keputusan, tindakan sampai dengan diskresi sesuai tugas dan fungsi setiap pejabat pemerintah. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) hadir sebagai terobosan yang sangat penting dalam konsepsi negara modern dimana peran dan jangkauan administrasi pemerintahan semakin luas. Kehadiran UU AP diakui sebagai panduan bagi para birokrat dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai dengan asas yang dianut, yaitu asas legalitas; asas perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM); dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Bagaimanapun, sebagai sebuah panduan, dibutuhkan penjelasan atau anotasi rinci untuk meminimalisasikan pertentangan maupun salah tafsir, sebagaimana yang sudah disusun untuk beberapa undang-undang lainnya (misalnya UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa).

Anotasi UU AP terutama bermanfaat bagi berbagai pihak terkait dalam menelusuri hubungan antara praktik empirik selama ini dan konsep hukum dalam lingkup UU AP. Disamping itu, keberadaan anotasi UU AP sangat penting untuk menghindari distorsi dengan UU yang sejenis yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang sama-sama mengatur birokrasi dan aparatur negara. Distorsi kedua UU tersebut bisa terjadi di dalam



peraturan turunannya misal peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dll.

Kebutuhan mendesak ini mendasari kerjasama antara Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PAN-RB), Universitas Indonesia-Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), dan Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO) dalam penyusunan anotasi UU AP ini agar dapat dijadikan sebagai basis pengetahuan bagi para *policy makers* dalam pengembangan kebijakan dan peraturan lainnya yang terkait dengan administrasi pemerintah. Hal ini termasuk sumber daya manusia di pendidikan tinggi, antara lain: dosen dan peneliti yang berstatus pegawai negeri sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Keberadaan “produk” anotasi ini sebagai sebuah referensi penting bagi penataan dan penguatan administrasi pemerintahan, mendasari niat Knowledge Sector Initiative (KSI) untuk lembaga-lembaga di atas dalam penyusunannya. KSI sendiri sebagai program kerjasama Pemerintah Indonesia (Kedeputian Bidang Ekonomi, Bappenas) dan Australia (Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT), dihadirkan untuk mendukung upaya peningkatan taraf kehidupan rakyat Indonesia melalui penerapan kebijakan publik yang semakin berkualitas melalui pemanfaatan riset, analisis dan bukti secara lebih optimal.

Anotasi UU AP ini merupakan *living document* yang bisa terus menerus diperbaharui sesuai dengan konteks waktu dan wilayah yang berdasarkan praktik empiris di lapangan. Semoga anotasi UU AP ini dapat memberikan sumbangsih dalam meningkatkan kebijakan berbasis bukti (*Evidence Based-Policy*) bagi para pengambil kebijakan di Indonesia di tingkat nasional maupun daerah.

Jakarta, 3 April 2017

Team Leader

Knowledge Sector Initiative

**Petra Karetji**

## Kata Sambutan

# Direktur Eksekutif PATTIRO

Pelaksanaan reformasi birokrasi mendapatkan semangat baru dengan disahkannya Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang ini mengatur proses internal dari penyelenggaraan pemerintahan, antara lain tentang sumber kewenangan, bagaimana kewenangan dilaksanakan, bagaimana keputusan diambil, apa dan bagaimana diskresi digunakan, yang harus berorientasi pada keberpihakan dan semangat melayani Warga Masyarakat.

Komitmen ini secara jelas dimuat di dalam Penjelasan Umum UU No 30 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, segala bentuk Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum, tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan penyelenggara pemerintahan itu sendiri. Oleh karena itu, penggunaan kekuasaan negara terhadap Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang. Keputusan dan/atau Tindakan terhadap Warga Masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

PATTIRO memandang bahwa semangat dari UU No. 30 Tahun 2014 sangat selaras dengan misi yaitu (i) Mendorong terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat secara adil dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan alokasi anggaran publik; (ii) Memperkuat kapasitas masyarakat warga dan aparatur pemerintah dalam pembuatan kebijakan publik yang partisipatif dan berkualitas; dan

(iii) Mengembangkan model tata pemerintahan lokal (*local governance*) yang baik untuk terwujudnya keadilan sosial. Hal ini tidak lepas dari beberapa terobosan luar biasa dari Undang-Undang ini.

*Pertama*, penggunaan fiktif positif. Fiktif positif adalah satu konsep tentang relasi dan komunikasi antara Warga Masyarakat dengan pemerintah. Jika pemerintah tidak merespons permohonan dari Warga Masyarakat dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan, maka permohonan warga dianggap dikabulkan, Penggunaan fiktif positif merupakan terobosan luar biasa karena sebelum UU ini, konsep yang digunakan adalah fiktif negatif, yaitu jika warga mengajukan permohonan dan tidak ada respons dari pemerintah maka dianggap permohonan tersebut ditolak.

*Kedua*, pengaturan mengenai cara pembuatan keputusan dan upaya administratif. Pasal 55 menyebutkan bahwa setiap keputusan harus diberi alasan pertimbangan yuridis, sosiologis, dan filosofis yang menjadi dasar penetapan keputusan. Sedangkan Pasal 75-78 mengatur tentang bagaimana Warga Masyarakat berhak untuk mengajukan upaya administratif jika tidak puas dengan keputusan yang dibuat oleh Badan/Pejabat Pemerintahan. Dengan demikian, pejabat pemerintah harus berhati-hati di dalam membuat keputusan, karena bisa diuji melalui upaya administratif dan upaya hukum.

*Ketiga*, pengaturan mengenai konflik kepentingan. Pasal 42 menyebutkan bahwa Pejabat Pemerintahan yang berpotensi memiliki Konflik Kepentingan dilarang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan. Dengan demikian, setiap keputusan yang dibuat harus memiliki justifikasi yang kuat dan pejabat yang memutuskan tidak memiliki konflik kepentingan.

*Keempat*, pengaturan mengenai diskresi. Pasal 22-32 menyebutkan secara komprehensif terkait dengan diskresi, tujuan, prosedur dan konsekuensinya.

Jika penyelenggara pemerintah melaksanakan UU No 30 Tahun 2014 ini dengan konsisten, maka semakin besar kesempatan hak-hak

dasar masyarakat akan terpenuhi, karena pemerintah dan pemerintah daerah semakin responsif di dalam memberikan pelayanan kepada Warga Masyarakat.

Tantangan selanjutnya dari keberadaan suatu Undang-Undang adalah memastikan agar semua materi dari Undang-Undang ini dilaksanakan oleh semua pihak. Dalam konteks inilah anotasi Undang-Undang ini diperlukan keberadaannya agar semangat kebatinan dari Undang-Undang ini bisa terjaga dan menjiwai setiap orang yang melaksanakannya. Keberadaan anotasi dari Undang-Undang ini diharapkan akan membawa beberapa manfaat, antara lain:

- (a) Anotasi bisa menjadi sumber acuan studi kebijakan tentang reformasi birokrasi dan administrasi pemerintahan.
- (b) Anotasi dapat digunakan sebagai pengetahuan dasar tentang administrasi pemerintahan, yaitu bagaimana cara pemerintah bekerja yang dapat digunakan oleh siapa saja yang ingin memiliki pengetahuan maupun menyebarkan pengetahuan tentang administrasi pemerintahan.
- (c) Anotasi dapat dimanfaatkan untuk menjaga konsistensi kebijakan (*evidence base regulatory monitoring*). Anotasi dapat digunakan untuk menilai di tingkat pelaksanaan, apa yang sudah sesuai dan apa yang menyimpang dari semangat Undang-Undang. Hasil dari monitoring ini selanjutnya dapat dirumuskan untuk menghasilkan umpan balik, apakah ada regulasi turunannya yang harus diubah, atau perlu dibuat peraturan baru dan lain sebagainya.
- (d) Anotasi dapat digunakan sebagai tafsir historis jika terjadi *dispute*. Jika terjadi perbedaan pemahaman atas materi Undang-Undang, anotasi dapat digunakan untuk membedah perbedaan tersebut dengan melihat kembali proses, nuansa kebatinan dan semangat dari para penyusun Undang-Undang ini.

Oleh karena itu, PATTIRO mendapat kehormatan bisa terlibat di dalam kegiatan penyusunan anotasi Undang-Undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini, yang merupakan proyek kolaborasi antara PATTIRO, UI-CSGAR dengan dukungan dari Kemenpan RB dan *Knowledge Sector Initiative*.

PATTIRO berharap anotasi ini bisa menjadi kontribusi bagi pelaksanaan Undang-Undang ini dengan menjadi rujukan bagi pemerintah, pemerintah daerah, lembaga peradilan maupun publik dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Jakarta, 2 April 2017

Direktur Eksekutif PATTIRO

**Maya Rostanty**

# Daftar Isi

<b>Kata PengantarDirektur Eksekutif UI-CSGAR .....</b>	<b>iii</b>
<b>Kata Sambutan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi .....</b>	<b>v</b>
<b>Kata Sambutan Team Leader Knowledge Sector Initiative .....</b>	<b>vii</b>
<b>Kata Sambutan Direktur Eksekutif PATTIRO .....</b>	<b>ix</b>
<b>Daftar Isi .....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB 1 KETENTUAN UMUM, MAKSUD DAN TUJUAN, RUANG LINGKUP DAN ASAS .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang UU Administrasi Pemerintahan .....	1
1.2 Proses Pembentukan UU Administrasi Pemerintahan .....	9
1.2.1 Pembahasan Internal Pemerintah.....	11
1.2.2 Pembahasan Pemerintah dan DPR .....	20
1.2.2.1 Surat Presiden.....	20
1.2.2.2 Penjelasan Pemerintah dan Pandangan Mini Fraksi.....	20
1.2.2.3 DIM .....	27
1.2.2.4 Panja, Timus, Timsin .....	28
1.2.2.5 Proses Pembahasan dan Harapan.....	28
1.3 Judul.....	33
1.4 Konsiderans dan Dasar Hukum.....	41
1.4.1 Dasar Hukum .....	44
1.5 Ketentuan Umum .....	46
1.6 Maksud dan Tujuan.....	50
1.6.1 Tanggapan .....	51
1.7 Ruang Lingkup dan Asas.....	52

1.7.1 Ruang Lingkup .....	52
1.7.1.1 Pembahasan .....	52
1.7.2 Asas .....	54
1.7.2.1 Pembahasan .....	55
1.7.3 Tanggapan .....	59
<b>BAB 2 HAK DAN KEWAJIBAN PEJABAT PEMERINTAHAN, DAN KEWENANGAN PEMERINTAH .....</b>	<b>63</b>
2.1 Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintahan .....	63
2.1.1 Pengantar .....	63
2.1.2 Pasal .....	64
2.1.3 Pembahasan .....	66
2.1.4 Tanggapan Penulis .....	69
2.2 Kewenangan Pemerintahan .....	72
2.2.1 Asas Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan .....	73
2.2.1.1 Pasal .....	74
2.2.1.2 Pembahasan .....	78
2.2.1.3 Tanggapan .....	80
2.2.2 Sumber Kewenangan Pemerintahan .....	86
2.2.2.1 Pasal .....	86
2.2.2.2 Pembahasan .....	90
2.2.2.3 Tanggapan .....	92
2.2.3 Pembatasan Kewenangan Pemerintahan, Sengketa Kewenangan dan Larangan Penyalahgunaan Wewenang .....	98
2.2.3.1 Pasal .....	99
2.2.3.2 Pembahasan .....	103
2.2.3.3 Tanggapan .....	105
<b>BAB 3 DISKRESI .....</b>	<b>115</b>
3.1 Pengantar .....	115

3.2	Definisi Diskresi .....	116
3.2.1	Pasal .....	116
3.2.2	Pembahasan (Pemerintah dan DPR) .....	117
3.2.3	Tanggapan .....	119
3.3	Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintah dalam Penggunaan Diskresi .....	121
3.3.1	Pasal .....	122
3.3.2	Pembahasan (Pemerintah dan DPR) .....	122
3.3.3	Tanggapan .....	123
3.4	Batasan-Batasan Diskresi .....	126
3.4.1	Kewenangan dan Tujuan Diskresi.....	127
3.4.1.1	Pasal .....	127
3.4.1.2	Pembahasan.....	127
3.4.1.3	Tanggapan .....	128
3.4.2	Lingkup Diskresi .....	130
3.4.2.1	Pasal .....	130
3.4.2.2	Pembahasan (Pemerintah dan DPR) .....	131
3.4.2.3	Tanggapan .....	132
3.4.3	Syarat Diskresi .....	133
3.4.3.1	Pasal .....	133
3.4.3.2	Pembahasan (Pemerintah dan DPR) .....	135
3.4.3.3	Tanggapan .....	137
3.4.4	Prosedur Penggunaan Diskresi.....	140
3.4.4.1	Pasal .....	140
3.4.4.2	Tanggapan Penulis.....	141
3.4.5	Akibat Hukum.....	142
3.4.5.1	Pasal .....	142
3.4.5.2	Pembahasan.....	143
3.4.5.3	Tanggapan Penulis.....	143



<b>BAB 4 PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAN PROSEDUR ADMINISTRASI PEMERINTAHAN .....</b>	<b>148</b>
4.1 Pihak-Pihak Dalam Penyelenggaraan dan Prosedur Administrasi Pemerintahan.....	148
4.1.1 Pengantar.....	148
4.1.2 Pasal .....	149
4.1.3 Pembahasan.....	150
4.1.4 Tanggapan .....	151
4.2 Bantuan Kedinasan .....	155
4.2.1 Pengantar.....	155
4.2.2 Pasal .....	156
4.2.3 Pembahasan.....	158
4.2.4 Tanggapan .....	158
4.3 Keputusan Berbentuk Elektronik.....	160
4.3.1 Pengantar.....	160
4.3.2 Pasal .....	160
4.3.3 Pembahasan.....	162
4.3.4 Tanggapan .....	164
4.4 Izin, Dispensasi, dan Konsesi.....	165
4.4.1 Pengantar.....	165
4.4.2 Pasal .....	165
4.4.3 Pembahasan.....	167
4.4.4 Tanggapan .....	167
4.5 Pemberian Kuasa .....	169
4.5.1 Pengantar.....	169
4.5.2 Pasal .....	169
4.5.3 Pembahasan.....	170
4.5.4 Tanggapan .....	171
4.6 Konflik Kepentingan .....	173
4.6.1 Pengantar.....	173
4.6.2 Pasal .....	174

4.6.3 Pembahasan.....	176
4.6.4 Tanggapan.....	177
4.7 Sosialisasi bagi Pihak yang Berkepentingan .....	179
4.7.1 Pengantar.....	179
4.7.2 Pasal.....	179
4.7.3 Pembahasan.....	181
4.7.4 Tanggapan.....	182
4.8 Standar Operasional Prosedur .....	183
4.8.1 Pengantar.....	183
4.8.2 Pasal.....	183
4.8.3 Pembahasan.....	183
4.8.4 Tanggapan.....	185
4.9 Pemeriksaan Dokumen Administrasi Pemerintahan.....	185
4.9.1 Pengantar.....	185
4.9.2 Pasal.....	186
4.9.3 Pembahasan.....	187
4.9.4 Tanggapan.....	187
4.10 Penyebarluasan Dokumen Administrasi Pemerintahan.....	188
4.10.1 Pengantar .....	188
4.10.2 Pasal.....	188
4.10.3 Pembahasan .....	189
4.10.4 Tanggapan.....	190
<b>BAB 5 KEPUTUSAN PEMERINTAH.....</b>	<b>192</b>
5.1 Syarat Sahnya Keputusan .....	192
5.1.1 Pengantar.....	192
5.1.2 Isi Pasal.....	193
5.1.3 Pembahasan.....	195
5.2 Berlaku dan Mengikatnya Keputusan.....	203
5.2.1 Pengantar.....	203

5.2.2 Isi Pasal .....	203
5.2.3 Pembahasan.....	206
5.3 Penyampaian Keputusan .....	207
5.3.1 Pengantar.....	207
5.3.2 Pasal .....	207
5.3.3 Pembahasan.....	208
5.4 Perubahan, Pencabutan, Penundaan, dan Pembatalan Keputusan .....	209
5.4.1 Pengantar.....	209
5.4.2 Pasal .....	210
5.4.3 Pembahasan.....	215
5.5 Akibat Hukum Keputusan dan/atau Tindakan .....	219
5.5.1 Pengantar.....	219
5.5.2 Pasal .....	219
5.5.3 Pembahasan.....	221
5.6 Legalisasi Dokumen.....	224
5.6.1 Pengantar.....	224
5.6.2 Pasal .....	224
5.6.3 Pembahasan.....	225
5.7 Tanggapan .....	226

**BAB 6 UPAYA ADMINISTRATIF, PEMBINAAN DAN  
PENGEMBANGAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN .....** 235

6.1 Ruang Lingkup Upaya Administratif .....	236
6.1.1 Pengantar.....	236
6.1.2 Pasal .....	237
6.1.3 Proses Pembahasan.....	238
6.1.4 Tanggapan .....	241
6.2 Tahapan Upaya Administratif .....	245
6.2.1 Pengantar.....	245
6.2.2 Pasal .....	245

6.2.3 Pembahasan.....	246
6.2.4 Tanggapan.....	248
6.3 Keberatan.....	250
6.3.1 Pengantar.....	250
6.3.2 Pasal.....	250
6.3.3 Pembahasan.....	251
6.3.4 Tanggapan.....	254
6.4 Banding.....	257
6.4.1 Pengantar.....	257
6.4.2 Pasal.....	257
6.4.3 Pembahasan.....	259
6.4.4 Tanggapan.....	260
6.5 Pembinaan dan Pengembangan Administrasi	
Pemerintahan	262
6.5.1 Pengantar.....	262
6.5.2 Pasal.....	263
6.5.3 Pembahasan.....	263
6.5.4 Tanggapan.....	265
<b>BAB 7 SANKSI ADMINISTRATIF DAN KETENTUAN PERALIHAN .....</b>	<b>267</b>
7.1 Sanksi Administratif.....	267
7.1.1 Pengantar.....	267
7.1.2 Subjek Sanksi dan Norma Pelarangan.....	268
7.1.2.1 Pembahasan.....	268
7.1.2.2 Tanggapan.....	274
7.1.3 Jenis-jenis Sanksi dan Saksi Administratif.....	281
7.1.3.1 Pembahasan.....	283
7.1.3.2 Tanggapan.....	291
7.1.4 Tata Cara dan Prinsip Penjatuhan Sanksi.....	294
7.1.4.1 Pembahasan.....	295

7.1.4.2	Tanggapan .....	302
7.2	Ketentuan Peralihan .....	304
7.2.1	Pengantar.....	304
7.2.2	Transisi Pengajuan Gugatan dan Transisi Penerapan Sanksi .....	305
7.2.2.1	Pembahasan.....	305
7.2.2.2	Tanggapan .....	308
7.2.3	Transisi Makna KTUN.....	311
7.2.3.1	Pembahasan.....	311
7.2.3.2	Tanggapan .....	313
7.3	Ketentuan Penutup.....	318
7.3.1	Pengantar.....	318
7.3.2	Peraturan Pelaksanaan .....	319
7.3.2.1	Pembahasan.....	319
7.3.2.2	Tanggapan .....	319
7.3.3	Perkembangan .....	321
7.3.3.1	Mulai Berlaku dan Pengundangan .....	322
7.3.3.2	Tanggapan .....	322

<b>Daftar Pustaka</b> .....	<b>324</b>
-----------------------------	------------

## BAB 1

# Ketentuan Umum, Maksud dan Tujuan, Ruang Lingkup dan Asas

### 1.1 Latar Belakang UU Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292) merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang menopang reformasi birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, menjaga hubungan aparat pemerintahan dengan warga masyarakat, dan menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien. Dengan demikian, Undang-Undang ini tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat.

Proses formal pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan (RUU AP) dimulai setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengirimkan Surat Presiden (Supres) No. R.04/Presiden/01/2014 tanggal 17 Januari 2014 ke Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam suratnya, Presiden menunjuk Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kementerian PAN-RB, sebelum tahun 2009 disebut dengan Kementerian PAN), Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM, serta Menteri Keuangan mewakili Pemerintah dalam proses pembahasan, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama.

Presiden menetapkan empat Kementerian mewakili Pemerintah dalam proses pembahasan RUU. Sebaliknya, Badan Musyawarah DPR memutuskan untuk menyerahkan pembahasan RUU hanya kepada

Komisi II DPR. Di sinilah akhirnya dibentuk Panitia Kerja.

Tetapi sebenarnya ide dan pembahasan secara materil RUU AP bisa ditelusuri jauh sebelum Surat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono turun. Dokumen-dokumen pembahasan RUU ini menyebut gagasan pentingnya RUU AP dan masa-masa awal penyusunannya sudah ada sejak 2004. Gagasannya tak lepas dari pembicaraan informal antara Nurmajito, Asisten Deputi Pelayanan Publik Kementerian PAN, dengan Eko Prasajo yang saat itu baru pulang kuliah dari *Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Jerman. Ide itu kemudian dibahas lebih lanjut, dan Kementerian PAN menjadi inisiator penyusunan draf RUU. Kementerian membentuk sebuah tim pakar untuk menyusun drafnya. Sebelum drafnya jadi, pada April 2004, diselenggarakan Semiloka I, disusul Semiloka II. Semiloka I dihadiri pejabat Kementerian PAN, perwakilan GTZ, kantor firma hukum LGS, dan pakar ilmu administrasi negara dan hukum administrasi dari Universitas Indonesia Prof. Bhenyamin Hoessein, Eko Prasajo, dan Safri Nugraha. Semiloka II dihadiri para pejabat Kementerian PAN, Prof. Arifin P. Soeria Atmaja (FHUI), Prof. CFG Sunaryati Hartono, Prof. Gayus Lumbuun, dan Prof. Buchori Zainun.

Naskah Akademik disusun hasil kerjasama Kementerian PAN dengan Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota (PKPADK) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Tiga orang pakar dilibatkan dalam penyusunan itu yaitu Prof. Bhenyamin Hoessein, Prof. Safri Nugraha, dan Prof. Eko Prasajo – kemudian menjadi Wakil Menteri PAN-RB. Berdasarkan Naskah Akademik dari PKPADK itulah disusun draf RUU Administrasi Pemerintahan. Konsep awalnya banyak merujuk pada *Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes* (Undang-Undang Prosedur Administrasi Negara Republik Federal Jerman).

Jerman bukan satu-satunya negara yang sudah memiliki Undang-Undang sejenis. Spanyol sudah memiliki *Azcarate Law* sejak 1889, Austria memiliki *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (1921), Amerika Serikat punya *Administrative Procedure Act* (1946), Italia

punya *Administrative Code* (1990), dan Belanda sudah memiliki *Administratief Wet Bestuursrecht* (AWB). Jadi, pengaturan administrasi pemerintahan ke dalam suatu Undang-Undang bukanlah sesuatu yang baru.<sup>1</sup>

Penyusunan draf melibatkan pejabat Kementerian PAN, Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara, BPKP, Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), praktisi, akademisi (antara lain Prof. Philipus M. Hadjon, Prof. Paulus Effendie Lotulung, Prof. Buchari Zainun, Prof. Gayus Lumbuun, Prof. Sunaryati). *Roundtable* tanggal 5 April 2005 itu menghasilkan draf kelima.

Kementerian ini pula, bekerjasama dengan GTZ dan Hans Seidel Foundation, yang menyelenggarakan seminar Indonesia-Jerman RUU Administrasi Pemerintahan tanggal 5 April 2005. Seminar ini telah menarik perhatian banyak kalangan, sehingga ide RUU Administrasi Pemerintahan mulai banyak dibahas publik.

Anggota tim penyusun RUU, Safri Nugraha, misalnya, menyinggung harapan besar atas disahkannya sebuah UU AP saat menyampaikan pidato pengukuhan Guru Besar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada 13 September 2006.

*“Oleh karena itu, mari kita sambut kelahiran Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UU AP) dalam waktu tidak terlalu lama lagi sebagai kontribusi dari Hukum Administrasi Negara dalam mewujudkan good governance di Indonesia. UU AP tersebut sudah lama ditunggu kehadirannya di Indonesia karena memang sangat dibutuhkan sebagai norma hukum positif untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan aktivitas dari administrasi negara di Indonesia”.*

Dalam pidatonya Safri yakin RUU AP akan disahkan “dalam waktu yang tidak terlalu lama lagi”. Namun sebagaimana terbukti kemudian, ekspektasi Prof. Safri Nugraha itu baru terealisasi delapan tahun

---

1 Guntur Hamzah, sebagai narasumber dalam Focus Group Discussion Anotasi UU Administrasi Pemerintahan di Kementerian PAN-RB, 15 November 2016.



kemudian, sebuah proses pembentukan Undang-Undang yang tidak singkat.

Universitas Lampung juga pernah menggelar seminar bertema perlindungan hukum terhadap pejabat publik daerah pada 22 Oktober 2007, sebuah tema yang relevan dengan ide dasar pembentukan RUU AP. Bagir Manan, salah seorang narasumber dalam seminar ini banyak menyinggung substansi RUU AP meskipun tak menyebut sama sekali RUU tersebut. Ia antara lain mengatakan bahwa kebebasan bertindak sebagai salah satu asas utama administrasi negara bukan saja harus diterima tetapi juga harus dihormati sepanjang dilaksanakan secara benar dan tidak melanggar berbagai asas lain yang mengikat dan harus ditaati pejabat administrasi negara.<sup>2</sup>

Tujuan utama RUU AP disusun adalah meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan memperbaiki tata cara pengambilan keputusan, dan mencegah tindak pidana korupsi oleh aparatur pemerintahan. Dalam konteks tujuan itu, sebenarnya ide UU AP lebih dahulu dibanding UU Pelayanan Publik (disahkan menjadi UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik). Beberapa ide dasar RUU AP kemudian diambil dan dimasukkan ke dalam RUU Pelayanan Publik.<sup>3</sup>

Gagasan itu mendapat tempat antara lain karena sejak reformasi bergulir ada keinginan besar untuk melakukan penataan birokrasi pemerintahan. Pemerintahan harus diselenggarakan dengan baik, terbuka, akuntabel, efektif dan efisien, dan menjunjung tinggi supremasi hukum. Reformasi birokrasi mendesak dilakukan dengan meletakkan dasar-dasar dan pijakan hukum yang jelas agar pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik. Selama puluhan tahun *mindset* birokrasi dilayani telah sangat kuat mengakar, sehingga

---

2 Bagir Manan, "Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Publik Daerah", makalah disampaikan pada seminar di Unila tanggal 22 Oktober 2007. Makalah itu bisa diakses pada *Varia Peradilan*, edisi No. 264, November 2007, hlm. 7-19, dan buku Bagir Manan, *Menegakkan Hukum, Suatu Pencarian*. (Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia), 2009, hlm. 305-323.

3 Eko Prasajo, sebagai narasumber dalam Focus Group Discussion Anotasi UU Administrasi Pemerintahan di Universitas Indonesia, 3 Februari 2016.

diperlukan upaya-upaya untuk melakukan reformasi. Birokrasi justru berkewajiban melayani masyarakat, bukan sebaliknya.

Gagasan membuat RUU AP juga diperkuat hasil kajian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan HAM. Kajian ini dilakukan sebuah tim yang diketuai Safri Nugraha, yang juga anggota tim penyusun RUU AP. Eko Prasajo juga menjadi anggota Tim Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara itu. Laporan Tim ini juga menyertakan draf RUU AP versi Tahun 2006 dalam lampiran. Salah satu kesimpulan hasil kajian tim BPHN adalah<sup>4</sup>:

*“Diperlukan pembentukan perangkat hukum berupa Undang-Undang antara lain tentang Administrasi Pemerintahan sebagai upaya ‘revolusi’ bagi perkembangan Hukum Administrasi negara di Indonesia, sekaligus sekaligus sebagai hukum materil dari Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara”.*

Pemerintah memandang kehadiran sebuah Undang-Undang yang mengatur administrasi pemerintahan sangat penting untuk berbagai tujuan. Urgensi itu antara lain disampaikan Menteri PAN-RB Taufiq Effendi di Surabaya, 18 September 2007:

*“Kehadiran Undang-Undang ini, di satu pihak akan menjadi dasar hukum bagi badan pemerintahan dalam menetapkan keputusan dan tindakan hukum dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, di pihak lain juga memerlukan perubahan mendasar, pola pikir dan pola budaya penyelenggaraan administrasi pemerintahan, dari sebelumnya cenderung menyalahgunakan kewenangan dan bertindak sewenang-wenang menjadi pejabat yang taat hukum dan menempatkan warga negara sebagai subjek hukum”.*

Kehadiran UU AP dirasakan semakin mendesak ketika sudah ada pijakan hukum yang senafas seperti UU No. 36 Tahun 2007 tentang

---

4 Badan Pembinaan Hukum Nasional, *“Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara”*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional), 2006, hlm. 122.

Ombudsman Republik Indonesia, UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Ide awalnya UU AP akan menjadi semacam induk dari UU Pelayanan Publik dan UU Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Bahkan muncul gagasan agar UU No. 9 Tahun 2004, hasil revisi UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN, diperbaiki atau diubah lagi dan disesuaikan dengan UU AP. Dalam proses penyusunan draf, gagasan yang ingin menjadikan UU AP sebagai hukum materil bagi PTUN terus muncul dan kemudian dimuat dalam Naskah Akademik RUU AP.

*“Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 hanya mengatur hukum acara (hukum formil) apabila terjadi sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan pejabat administrasi negara. Dalam praktiknya di Peradilan Tata Usaha Negara seringkali ditemui hakim mengalami kesulitan apabila berhadapan dengan perkara yang hukum materilnya tidak diatur dalam Undang-Undang PTUN”.*

Kalangan pengadilan pun menyinggung pentingnya UU AP untuk ditempatkan sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) di semua sektor pemerintahan. Santer Sitorus, Asisten Ketua Muda Mahkamah Agung Prof. Dr. Paulus Effendie Lotulung, dalam uji materil RUU AP di Kementerian PAN tanggal 28 Mei 2007 menyebut RUU AP punya hubungan kuat dengan UU PTUN. RUU AP bertujuan agar aparaturnya pemerintahan semakin baik dan kolusi, korupsi, dan nepotisme bisa berkurang. Santer mengatakan:

*“RUU AP yang sedang dibahas ini sangat erat hubungannya dengan PTUN. Sebab yang akan mengawasi pelaksanaan RUU AP (UU AP) adalah PTUN yaitu untuk mempertahankan dan memaksakan agar dipatuhinya ketentuan-ketentuan dan kaedah-kaedah yang mengatur tentang administrasi pemerintahan”.*

Ketua Mahkamah Agung, Bagir Manan, dalam Lokakarya RUU

Administrasi Pemerintahan di Medan menyinggung juga pentingnya RUU itu dipahami hakim. Tindakan hakim, juga anggota DPR, DPD dan BPK senantiasa bersifat kenegaraan tetapi bukan berarti tidak dapat melakukan tindakan administrasi negara.

Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Guntur Hamzah, mengatakan pada saat penyusunan, UU AP memang didudukkan dalam tiga posisi sekaligus, yaitu Undang-Undang payung (*umbrella act*), pijakan hukum administrasi secara umum, dan hukum materil untuk administrasi negara. Untuk memahami UU AP secara utuh maka harus memahami tiga kedudukan tersebut.<sup>5</sup>

Sebagai undang-undang payung berarti UU AP dipersiapkan sebagai undang-undang rujukan bagi Undang-Undang lain dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan baik yang sudah ada maupun yang akan dibuat. Misalnya, UU Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Pemilu. Sebagai undang-undang administrasi umum, UU AP juga menjadi rujukan bagi undang-undang administrasi khusus seperti perundang-undangan lingkungan hidup. Ini ada kaitannya dengan ruang lingkup UU AP yang memasukkan penyelenggaraan pemerintahan di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan organ lain. Itu sebabnya, dalam rancangannya UU AP tidak dipersiapkan berbicara tentang konsep sektoral, melainkan administrasi yang bersifat umum saja.

Dukungan atas kehadiran RUU AP bukan hanya dari kalangan akademisi dan hakim, tetapi juga datang dari instansi Pemerintahan. Ada beberapa alasan yang membuat UU AP penting bagi Indonesia, sebagaimana disebut dalam Naskah Akademik. *Pertama*, tugas-tugas pemerintahan dewasa ini menjadi semakin kompleks, baik mengenai sifat pekerjaannya, jenis tugasnya, maupun mengenai orang-orang yang melaksanakannya. *Kedua*, selama ini para penyelenggara administrasi negara menjalankan tugas dan kewenangan mereka dengan standar yang belum sama sehingga seringkali terjadi perselisihan dan tumpang tindih kewenangan. *Ketiga*, hubungan

---

5 Guntur Hamzah, *op. cit.*

hukum antara penyelenggara administrasi negara dan masyarakat perlu diatur dengan tegas sehingga masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajiban mereka dalam melakukan interaksi. *Keempat*, adanya kebutuhan untuk menetapkan standar layanan minimal dalam penyelenggaraan administrasi negara sehari-hari dan kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai pengguna layanan dan diberikan oleh pelaksana administrasi negara. *Kelima*, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah memengaruhi cara berpikir dan cara kerja administrasi negara. *Keenam*, untuk menciptakan kepastian hukum pelaksanaan tugas para penyelenggara administrasi negara.

Urgensi RUU AP kembali disinggung dalam pidato Menteri PAN-RB, Azwar Abubakar, ketika pertama kali berlangsung Rapat Kerja Pemerintah dengan DPR, 25 Februari 2014, pukul 14.00 WIB, membahas RUU AP. Menteri Azwar Abubakar mengatakan:

*“Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, sistem administrasi negara merupakan pilar...yang fundamental. Namun demikian, birokrasi, norma, dan regulasi yang berlaku saat ini masih berorientasi pada pemenuhan kepentingan penguasa daripada hak sipil warga negara. Struktur dan proses penyelenggaraan negara yang dibangun cenderung tidak mengatur pemerintah.....”*

Argumen lain yang disebut-sebut dalam proses penyusunan draf RUU AP adalah upaya memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme. Upaya ini sebenarnya telah menjadi agenda penting pasca reformasi. Penguatan upaya pemberantasan korupsi bukan hanya lewat pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), tetapi juga penguatan substansi hukum. RUU AP diyakini Pemerintah menjadi salah satu instrumen mencegah dan mengatasi problem korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan pemerintahan. Pada saat menyampaikan pengantar RUU AP di depan anggota DPR, Menteri Azwar Abubakar mengatakan *“pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme belum optimal dilakukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan”*. Reformasi birokrasi seharusnya bisa mendorong ke

arah perbaikan pelayanan. Tanggung jawab memberikan pelayanan yang cepat, nyaman dan murah ada di pundak Pemerintah. Dengan kata lain, Pemerintah harus memberikan jaminan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

*“Jaminan tersebut harus diatur dalam undang-undang. Sehubungan dengan hal tersebut saat ini dibutuhkan satu undang-undang yang mengatur administrasi pemerintahan dan memberikan dasar hukum yang jelas terhadap segala tindakan, dan/atau pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugasnya untuk melayani masyarakat”.*

## 1.2 Proses Pembentukan UU Administrasi Pemerintahan

Gagasan RUU AP bisa ditelusuri sejak 2004, dimulai dengan penyusunan sebuah rancangan (*academic draft*) yang mengadopsi model UU Prosedur Administrasi Jerman. Jika dihitung sejak 2004 hingga masa pengesahan 2014, maka pembentukan RUU AP menjadi UU AP dilakukan di bawah kepemimpinan setidaknya empat orang Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi: Feisal Tamin (9 Agustus 2001-21 Oktober 2004), Taufiq Effendi (21 Oktober 2004-29 September 2009), E.E Mangindaan (23 Oktober 2009-19 Oktober 2011), dan Azwar Abubakar (19 Oktober 2011-19 Oktober 2014).

Gagasan awal pembentukan RUU AP ditindaklanjuti dengan sejumlah langkah. Kementerian PAN mengadakan kerjasama dengan Pusat Kajian Kajian Administrasi Daerah dan Kota FISIP Universitas Indonesia. Dalam kerjasama ini sejumlah ahli mulai dilibatkan seperti Prof. Eko Prasajo dan Prof. Bhenyamin Hoessein dari FISIP UI, dan Prof. Safri Nugraha dari Fakultas Hukum UI. Untuk merealisasikan gagasan itu telah diselenggarakan Semiloka I dan II dengan melibatkan para ahli dari berbagai perguruan tinggi dan lembaga negara. Menteri PAN (kala itu) Feisal Tamin juga mengeluarkan edaran yang mengamanatkan pembentukan RUU Administrasi Pemerintahan.<sup>6</sup>

---

6 Tri Hayati, sebagai narasumber dalam Focus Group Discussion Anotasi UU Administrasi Pemerintahan di Kementerian PAN-RB, 15 November 2016.

Dalam Surat Edaran No. 26.1/M.PAN/10/2004 tentang Pedoman Umum Tata Laksana Administrasi Pemerintahan dijelaskan pedoman yang perlu digunakan instansi pemerintah sebelum UU AP lahir.

### **KUTIPAN ISI SURAT EDARAN MENPAN FEISAL TAMIN NO. SE.26.1/M.PAN/10/2004**

*Dalam rangka optimalisasi tatalaksana administrasi pemerintahan yang meliputi mekanisme sistem dan prosedur pelayanan dan pemberdayaan masyarakat diperlukan ketentuan yang memberikan dasar hukum penyelenggaraan administrasi pemerintahan.*

*Ketentuan tersebut rencananya akan diatur dalam sebuah Produk Hukum Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Kementerian PAN saat ini mempersiapkan Naskah Akademik RUU Administrasi Pemerintahan tersebut.*

*Karena itu, Surat Edaran ini dimaksudkan sebagai langkah awal penataan tata laksana administrasi pemerintahan sekaligus untuk memperoleh masukan dalam penyusunan Undang-undang Administrasi Pemerintahan dimaksud. Undang-undang ini diperlukan, utamanya untuk mengatur tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan administrasi pemerintahan, khususnya hal-hal yang menyangkut kewenangan, hak dan kewajiban penyelenggara pemerintahan, bantuan kedinasan, partisipasi individu dalam proses pembuatan keputusan tata usaha negara, dan pengajuan keberatan oleh individu (upaya administrasi) dalam administrasi pemerintahan. Undang-undang ini akan melengkapi aspek materiil dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 juncto Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.*

*Sebelum adanya Undang-undang Administrasi Pemerintahan, disarankan agar setiap instansi pemerintah dapat menyelenggarakan tugas-tugas administrasi pemerintahan sebagaimana tercantum dalam pedoman terlampir. Diharapkan agar para pimpinan instansi pemerintah dapat menindaklanjuti pedoman ini sebagai acuan bagi para pejabat penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.*

Setelah dilakukan serangkaian kegiatan, Pemerintah secara formal mengusulkan agar RUU masuk ke dalam Program Legislasi Nasional. RUU AP sudah masuk dalam daftar Prolegnas 2004-2009 dengan nama RUU tentang Administrasi/Ketatalaksanaan Administrasi Pemerintahan. Dalam daftar Prolegnas tahunan, RUU ini juga selalu masuk target pembahasan. Namun proses pembentukannya menjadi sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dibahas secara resmi antara DPR dan Pemerintah baru dilakukan sepuluh tahun kemudian, yaitu 2014.

Ini bukan berarti tidak ada proses menuangkan gagasan dan membahas RUU AP sama sekali. Sepanjang 2004-2013 ada beberapa kegiatan yang dilakukan Kementerian PAN seperti seminar, workshop, meminta tanggapan lembaga-lembaga lain di luar, *expert meeting*, dan uji materi. Oleh karena itu, proses pembentukan UU AP bisa dibagi secara garis besar ke dalam dua fase, yaitu (i) fase penyusunan di internal Pemerintah, dan (ii) fase penyusunan antara Pemerintah dan DPR.

### 1.2.1 Pembahasan Internal Pemerintah

RUU AP adalah usul inisiatif Pemerintah. Sebelum diajukan ke DPR, Januari 2014, Pemerintah sudah melakukan serangkaian kegiatan untuk menyusun draf, meminta masukan dari para pemangku kepentingan, dan memperbaiki substansi draf berdasarkan masukan-masukan yang ada.

Seminar Indonesia-Jerman RUU tentang Administrasi Pemerintahan di Kementerian PAN, tanggal 5 April 2005, adalah acara besar dan bergaung nasional yang mengundang perhatian banyak orang. Acara ini menghadirkan Menteri PAN Taufiq Effendi, Duta Besar Jerman untuk Indonesia Joachim Broudre Groger, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia Safri Nugraha, Hakim Konstitusi Federal Jerman Siegfried Brob, Hakim Agung Paulus Effendie Lotulung, dan Dosen Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta SF Marbun.

Setelah seminar tersebut berhasil diselenggarakan, Sekretaris



Menteri PAN mengirimkan surat kepada lembaga-lembaga negara lain sebagai pemangku kepentingan untuk memberikan masukan. Kementerian PAN juga menggelar Rapat Koordinasi Kementerian PAN-Lembaga Administrasi Negara dan Tim Pakar. Salah satu gagasan yang muncul dalam rapat ini adalah tentang Kodifikasi Hukum Administrasi Negara karena ternyata RUU AP bukan hanya mengisi kekosongan hukum materil, tetapi juga mengatur keputusan Pejabat TUN yang bersifat penetapan. Jadi, dalam jangka pendek, RUU Administrasi Pemerintahan tetap dibahas, kemudian untuk jangka panjang dipersiapkan Kodifikasi Hukum Administrasi Negara. Namun dalam diskusi tim pakar diakui bahwa menyusun kodifikasi sangat sulit dilakukan. Rapat 18 Mei 2005 menyimpulkan penyusunan kodifikasi sangat sulit, memerlukan waktu panjang, materinya cukup banyak dan berkembang terus, dan dari pengalaman empiris hasilnya tidak pernah ada sehingga pilihan kodifikasi ditinggalkan.

Berkaitan dengan RUU AP, Rapat Koordinasi Kementerian PAN, LAN, dan Tim Pakar sepakat melanjutkan pembahasan, dan mencatat:

1. RUU AP cukup mendesak diperlukan untuk penyelenggaraan pelayanan publik dan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam kerangka pelaksanaan *good governance*.
2. RUU AP bukan mengatur sengketa, tetapi fokusnya untuk memberi pedoman bagaimana para pejabat pemerintah melaksanakan tugas sebaik-baiknya. Konflik dan pelanggaran dapat dihindari sepanjang pejabat menjalankan roda pemerintahan sebagaimana mestinya sesuai asas-asas pemerintahan yang baik, keadilan, dan hukum.
3. Draf RUU AP sudah hampir sempurna dan judul RUU sudah menjadi kesepakatan dan fokus. Jadi, tidak mungkin seluas-luasnya.
4. Yang diatur adalah perilaku pejabat pemerintahan dan bukan perilaku negara. Oleh karena itu, cakupannya terbatas.
5. Pengaturan keputusan bisa sampai tertinggi seperti Keppres

yang bertentangan dengan asas-asas.

6. Dalam sistem hukum Jerman, RUU ini merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara.

Untuk melanjutkan pembahasan draf VII RUU AP, Kementerian PAN melakukan serangkaian lokakarya dan seminar RUU AP ke beberapa daerah pada Juni 2005. Daerah yang dikunjungi adalah Makassar, Surabaya, Medan, dan Jakarta. Beberapa poin penting dari acara di berbagai kota tersebut dapat dijelaskan.

- Lokakarya RUU Administrasi Pemerintahan di Makassar, 1 Juni 2005. Lokakarya ini berlangsung di kantor Gubernur Sulawesi Selatan, dihadiri 83 orang yang berasal dari aparat pemerintahan, perguruan tinggi, kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan masyarakat sipil. Pemerintah menghadirkan pembicara Dr. Safri Nugraha, Prof. CFG Sunaryati Hartono, dan Dr. Guntur Hamzah Acara dibuka langsung Menteri PAN Taufiq Effendi. Dalam sambutannya di acara ini, Menteri Taufik Effendi mengatakan bahwa RUU AP sangat strategis karena merupakan salah satu instrumen hukum untuk mewujudkan pemerintahan yang baik sekaligus mereformasi *mindset* aparatur pemerintah. Menteri mengakui selama ini banyak aparatur mengabaikan asas-asas pemerintahan yang baik, masih mementingkan kewenangan, dan kadangkala dalam bertindak melampaui kewenangan. Untuk mengkonkritisasi dan internalisasi asas-asas pemerintahan yang baik itulah dibutuhkan landasan yuridis, yaitu "*landasan yuridis bagi pejabat administrasi pemerintahan untuk mengambil keputusan dalam melayani, melindungi, dan mengayomi masyarakat*".
- Lokakarya RUU Administrasi Pemerintahan di Surabaya, 15 Juni 2005. Lokakarya ini dihadiri 175 peserta, berlangsung di Graha Wicaksana Praja kantor Gubernur Jawa Timur. Pemerintah menghadirkan Ketua Muda Mahkamah Agung, Prof. Paulus Effendie Lotulung dan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Prof. Philipus M. Hadjon. Lokakarya

menyimpulkan setuju pembahasan RUU dilanjutkan. Dalam pidatonya, Prof. Lotulung menyinggung kembali bahwa RUU AP melengkapi dan memperluas kekurangan-kekurangan hukum materil yang dalam UU PTUN. Ia juga berharap materi muatan RUU AP "*menjadi instrumen hukum pemerintahan yang nantinya difungsikan untuk melandasi setiap tindak penggunaan wewenang pemerintahan*".

- Lokakarya RUU Administrasi Pemerintahan di Medan, 29 Juni 2005. Bertempat di aula kantor Gubernur Sumatera Utara, lokakarya ini dihadiri sekitar 174 peserta dari berbagai lembaga pemerintahan dan masyarakat sipil. Pemerintah menghadirkan Ketua Mahkamah Agung, Prof. Bagir Manan, Guru Besar Universitas Sumatera M. Solly Lubis, dan Guru Besar Lembaga Administrasi Negara Prof. Buchori Zainun. Lokakarya ini banyak membahas konsep-konsep pemerintahan, asas-asas dalam RUU, administrasi negara, dan kepemimpinan. Prof. Buchori Zainun mengatakan RUU AP dapat diganti dengan RUU Penyelenggaraan Pemerintahan. Prof. Solly Lubis menyarankan pentingnya pendekatan filosofis, politis, dan yuridis dipergunakan dalam menyusun RUU.
- Seminar Nasional RUU Administrasi Pemerintahan di Jakarta, 13 Oktober 2005. Seminar ini menghadirkan Menteri PAN, Ketua Muda Mahkamah Agung Paulus Effendie Lotulung, Ketua Komisi II DPR Ferry Mursidan Baldan, Guru Besar FISIP UI Bhenyamin Hoessein, Dirjen Peraturan Perundang-Undangan AA Oka Mahendra, Deputi Bidang Perundang-Undangan Sekretariat Negara Abdul Wahid, Ketua Tim Penyusun RUU Safri Nugraha, dan dimoderatori anggota Komisi III DPR T. Gayus Lumbuun. Seminar ini telah membahas struktur RUU AP yang masih terdiri dari 10 bab. Dilaporkan juga beberapa perkembangan yang telah dicapai dalam penyusunan RUU AP. Seminar ini sudah membahas draf X RUU.

- Uji Materi RUU Administrasi Pemerintahan. Untuk menjembatani pandangan pembentuk undang-undang dengan *users* di pemerintahan, maka Kementerian PAN melakukan beberapa kali uji materi RUU AP. Uji materi berlangsung pada 14 dan 28 Mei 2007 di Jakarta, dan 18 September 2007 di Surabaya.

Draf RUU terus mengalami perkembangan terutama karena banyaknya masukan dalam lokakarya dan seminar, serta pertemuan tim pakar yang sering beberapa kali digelar di Kementerian PAN. Dari acara-acara tersebut sering muncul keinginan agar RUU AP segera diselesaikan dan diserahkan ke DPR untuk dibahas. Harapan tersebut antara lain disampaikan Safri Nugraha pada seminar di Jakarta, 13 Oktober 2005. *“RUU sudah melalui berbagai tahapan. Diharapkan hari ini final. Harus diputuskan apakah RUU ini sudah menjawab kebutuhan akan good governance dan administrasi pemerintahan”.*

Ketua Komisi II DPR Ferry Mursidan Baldan menyuarakan harapan senada: *“Dalam melihat Undang-Undang selalu tidak puas. Oleh karena itu RUU ini finalkan saja dan teruskan ke DPR. Penyempurnaan dapat dilakukan dalam pembahasan DPR. RUU sebagai jembatan untuk sinkronisasi hubungan pemerintahan”.*

Dorongan untuk membahas RUU AP tidak berlebihan karena RUU ini masuk Prolegnas. Kementerian PAN mengkomunikasikan kemungkinan percepatan pembahasan RUU AP kepada Menteri Hukum dan HAM. Menteri Hukum dan HAM, Hamid Awaludin, kemudian berkorespondensi dengan Badan Legislasi DPR. Korespondensi ini berkaitan dengan Rancangan Undang-Undang mana yang harus jadi prioritas. Kesepakatan Pemerintah dan DPR ada 43 RUU prioritas Prolegnas 2006 ditambah RUU tentang Pemerintahan Aceh, sehingga menjadi 44 RUU. Selain itu masih ada 34 RUU luncuran tahun 2005, sehingga total 78 RUU yang harus diselesaikan tahun 2006.

Surat Menteri Hukum dan HAM No. M.UJ.01.06-59 tanggal 23 Februari 2006 perihal percepatan pembahasan RUU AP untuk masa sidang tahun 2006. Intinya, Menteri meminta penjelasan apakah

dimungkinkan RUU AP dijadikan prioritas.

Ketua Badan Legislasi DPR, FX Soekarno, menjawab surat Menteri Hamid Awaludin. Surat Pimpinan Badan Legislasi DPR No. 43/Baleg/DPR-RI/III/2006 tanggal 24 Maret 2006 perihal RUU tentang Administrasi Pemerintahan, intinya menegaskan penetapan RUU AP menjadi prioritas pembahasan tahun 2006 memerlukan mekanisme formil. Badan Legislasi dan Menteri Hukum dan HAM perlu terlebih dahulu mengambil persetujuan bersama untuk memastikan adanya urgensi nasional atas RUU tersebut. Jika syarat formil ini terpenuhi, Badan Legislasi akan melaporkannya ke Rapat Paripurna. Dalam hal ini, Badan legislasi berpendapat memasukkan RUU AP sebagai prioritas pembahasan diperkirakan dapat mengalami kesulitan karena banyaknya RUU yang sedang dalam pembahasan DPR baik pada Komisi maupun Pansus.

Setelah mendapat konfirmasi dari Badan Legislasi DPR, Menteri Hamid mengirimkan Surat No. M.UM.01.06-110 tanggal 27 April 2006 yang ditujukan kepada Menteri PAN-RB, perihal percepatan pembahasan RUU tentang AP di DPR RI Tahun 2006. Dalam surat ini Menteri Hamid Awaludin menjelaskan dua hal penting. *Pertama*, DPR dan Pemerintah perlu memelihara konsistensi atas Program Legislasi Nasional yang telah ditetapkan untuk tahun anggaran 2006. *Kedua*, memasukkan RUU tentang AP dalam prioritas pembahasan tahun 2006 diperkirakan dapat mengalami kesulitan karena banyaknya RUU yang sedang dalam pembahasan DPR baik pada Komisi maupun Pansus. Menteri Hamid kemudian menegaskan "*percepatan pembahasan RUU tentang Administrasi Pemerintahan dalam prioritas pembahasan tahun 2006 sulit dipenuhi*".

Korespondensi itu menegaskan bahwa RUU AP sulit dijadikan prioritas pembahasan karena beban RUU yang harus diselesaikan pada tahun itu sangat banyak sehingga RUU AP tak jadi diserahkan ke DPR. Meskipun demikian, Tim Penyusun terus melakukan penyempurnaan draf. *Pertama*, masih banyak peristilahan yang masih harus dipertegas. *Kedua*, masukan dari lembaga-lembaga negara lain

yang sudah dikirim surat oleh kantor Kementerian PAN belum mengirimkan balasan. Salah satu pertemuan yang digelar adalah *expert meeting* di kampus Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FH UI) pada 10 Agustus 2006. Digelar *Center for Law and Good Governance Studies* FH UI, dan dihadiri 20 orang akademisi dan praktisi, *expert meeting* sudah mulai membahas harmonisasi dengan UU PTUN. Ada empat materi pokok yang dibahas dalam *expert meeting* ini.

1. Diskresi. Dalam sebuah negara hukum modern selalu terdapat celah hukum yang tidak diatur karena perkembangan masyarakat yang begitu cepat. Namun, dalam penyelenggaraan pemerintahan harus tetap dimungkinkan bagi setiap pejabat untuk membuat keputusan atas pertimbangan pribadi sesuai batas-batas tujuan pemberian diskresi, hukum, dan kepentingan umum.
2. Upaya keberatan. Pasal 48 ayat (1) UU PTUN mengatur penyelesaian upaya administrasi sebelum diajukan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) di PTUN. Upaya administratif bertujuan mengurangi gugatan yang diajukan masyarakat ke PTUN. RUU AP harus mengatur upaya administratif, siapa pejabat yang berwenang untuk membuat keputusan atas upaya administratif dan bagaimana pengajuannya. Upaya administratif bisa terdiri dari upaya keberatan (*bezwaar*) dan banding administratif (*administratief beroep*). Keberatan adalah prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap KTUN yang penyelesaian sengketa TUN sebagai akibat dikeluarkannya KTUN dilakukan sendiri oleh Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN tersebut.<sup>7</sup>
3. Penggunaan istilah 'Keputusan Administrasi Pemerintahan' (KAP) sebagai pengganti KTUN masih menimbulkan

---

<sup>7</sup> Lihat lebih lanjut dalam H.M. Laica Marzuki, "Penggunaan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara", dalam majalah *Hukum dan Pembangunan*, edisi April 1992, hlm. 169-177.

kontroversi. Perubahan harus diakomodasi dalam RUU AP.

4. Efektifitas implementasi UU AP sangat dipengaruhi oleh berbagai infrastruktur yang ada, termasuk harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain seperti UU PTUN, UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan UU Keuangan Negara.

Selain *expert meeting* tersebut, Tim Penyusun juga diminta menyampaikan poin-poin penting RUU AP di depan pengurus Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia (Apeksi) dan Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (Adeksi) Korwil I Aceh di Banda Aceh, tanggal 8 Agustus 2006.

Proses pembahasan di internal Pemerintah juga bukan perkara mudah. Tim penyusun harus berusaha meyakinkan Presiden dan anggota kabinetnya. Pada sidang kabinet pertama yang membahas RUU AP dan tim penyusun berkesempatan mempresentasikan RUU, hanya Menteri Keuangan Sri Mulyani yang tegas menyatakan persetujuan dan mendesak agar RUU ini segera dikirimkan ke DPR. Sebaliknya anggota kabinet lain sangat berhati-hati bersikap. Bahkan ada yang menganggap RUU AP memperlambat kerja birokrasi, karena “akan menjerat kaki dan tangan Pemerintah”.<sup>8</sup>

Pada rapat kabinet kedua yang membahas antara lain RUU AP, Tim Penyusun RUU AP belum mendapat respons memuaskan. Pergantian anggota kabinet membawa sedikit perubahan. Menteri PAN-RB, EE Mangindaan, mulai memberi perhatian namun secara umum Pemerintah belum yakin sepenuhnya untuk menyampaikan usul RUU AP ke Senayan, Jakarta. Barulah ketika Menteri PAN-RB dijabat Azwar Abubakar, Pemerintah percaya diri mengusulkan sebuah draf untuk dibahas bersama dengan DPR.

Dukungan pentingnya RUU AP juga datang dari Komisi Hukum Nasional (KHN), salah satu lembaga negara yang dibentuk era Presiden Abdurrahman Wahid. Lembaga ini bertugas melakukan

---

8 Focus Group Discussion UU Administrasi Pemerintahan di Universitas Indonesia, 3 Februari 2016.

kajian-kajian hukum dan memberikan masukan kepada Presiden. Dalam kaitan itu KHN memberikan sejumlah rekomendasi agar dibahas dalam RUU Administrasi Pemerintahan.

1. Untuk mendorong perwujudan birokrasi pemerintahan yang professional dan bertanggung jawab maka perlu mengadopsi pertanggungjawaban atas kesalahan pribadi (*faute personnelle*) dengan tetap menguatkan kedudukan prinsip pertanggungjawaban atas kesalahan institusi (*faute de service*);
2. Desain sistem administrasi pemerintahan harus diimbangi dengan pembangunan sistem pengawasan terhadap tindakan pemerintahan;
3. Perlu dilakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan baik yang berkaitan dengan hukum materiil administrasi pemerintahan maupun yang berkaitan dengan mekanisme pengawasan terhadap tindakan pemerintahan.<sup>9</sup>

Harmonisasi RUU AP dengan Undang-Undang lain menjadi salah satu perhatian intens Pemerintah. Apalagi pada proses pembentukannya RUU AP dimaksudkan sebagai undang-undang payung bagi undang-undang lain. Dalam seminar RUU tentang Administrasi Pemerintahan di Jakarta, 13 Oktober 2005, Dirjen Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM, AA Oka Mahendra, banyak menyinggung masalah harmonisasi ini. Pemerintah memandang penting untuk harmonisasi RUU AP baik dengan perundang-undangan yang sudah ada semisal UU Peradilan Tata Usaha Negara, dan UU Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; maupun dengan RUU yang sedang dibahas kala itu seperti RUU tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, RUU Keterbukaan Memperoleh Informasi Publik, dan RUU tentang Rahasia Negara.

---

9 Baca lebih lanjut detail rekomendasi itu pada "Arah Pembangunan Hukum Nasional: Kajian Legislasi dan Opini Tahun 2013", (Jakarta: Komisi Hukum Nasional), 2013, hlm. 153-165.



Jika dihitung dari proses awal gagasan muncul dan dibahas di lingkungan pemerintahan, RUU AP membutuhkan waktu hingga 9 tahun. Sedangkan proses pembahasan Pemerintah dan DPR berlangsung intensif dalam waktu kurang dari satu tahun.

## **1.2.2 Pembahasan Pemerintah dan DPR**

### **1.2.2.1. Surat Presiden**

Suatu Undang-Undang dibentuk atas persetujuan bersama DPR dan Pemerintah. RUU bisa berasal dari DPR, bisa juga datang dari Pemerintah (Presiden). RUU AP adalah usul inisiatif Pemerintah yang sudah masuk Prolegnas sejak 2004. Selama sepuluh tahun, Pemerintah melakukan serangkaian acara untuk menyusun dan membahas draf RUU AP. Sepuluh tahun setelah gagasan pertama RUU AP muncul barulah Pemerintah menyampaikan draf resmi ke DPR tanggal 17 Januari 2014. Melalui Surat Presiden No. R.04/Presiden/01/2014, Pemerintah menyampaikan draf RUU Administrasi Pemerintahan (versi 2014) kepada Ketua DPR, Marzuki Alie. Presiden juga menunjuk pejabat yang mewakili Presiden membahas RUU AP dengan DPR.

### **1.2.2.2 Penjelasan Pemerintah dan Pandangan Mini Fraksi**

Sebulan setelah Supres, DPR memberikan kesempatan kepada Pemerintah untuk menjelaskan urgensi dan materi RUU AP. Penjelasan Pemerintah pada 25 Februari 2014 disampaikan Menteri PAN-RB Azwar Abubakar. Pada intinya, Pemerintah menjelaskan bahwa RUU AP sangat penting untuk disahkan terutama untuk mengatur bagaimana administrasi pemerintahan bekerja dalam koridor yang benar. Menteri juga menjelaskan pokok-pokok pikiran yang mendasari pentingnya RUU AP disampaikan ke DPR. Menteri antara lain menjelaskan:

*“Hari ini kita bicara mengenai Administrasi Pemerintahan. Reformasi birokrasi sebagai upaya untuk menyesuaikan berbagai hubungan dalam birokrasi dan hubungan antara birokrasi dan masyarakat. Dalam hal ini ruang lingkup reformasi birokrasi*

*meliputi strukturisasi dan rekayasa proses; pengembangan SDM aparatur, bentuk baru hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Oleh karena itu, masih diperlukan Undang-Undang yang akan menjadi dasar pengatur Administrasi Pemerintah sebagai pilar reformasi birokrasi. Utamanya untuk mengatur bentuk hubungan antara Pemerintah dan masyarakat”.*

Pada saat menyampaikan pandangan Pemerintah, Menteri PAN-RB juga menyampaikan harapan agar proses pembahasan bisa selesai pada Juli 2014 mengingat anggota Dewan Perwakilan Rakyat juga lagi disibukkan persiapan mencalonkan diri lagi.

Situasi politik saat itu, persiapan menjelang Pemilu 2014, membuat proses pembahasan RUU AP tidak berjalan mulus. DPR baru memberikan tanggapan mini fraksi tiga bulan sejak Pemerintah memberikan penjelasan awal, tepatnya pada 20 Mei 2014. Pandangan mini fraksi adalah sikap awal Fraksi-Fraksi di DPR apakah setuju dilakukan pembahasan lanjutan atau tidak terhadap RUU AP.

Pandangan Fraksi Partai Demokrat yang dibacakan Ir. H. Nanang Samodra KA, M.Sc pada intinya menganggap RUU AP sangat penting karena beberapa pertimbangan. Pertama, tugas pemerintahan dalam mewujudkan tujuan negara merupakan tugas yang sangat luas, sehingga perlu landasan dan peraturan yang bisa mengarahkan aparat pemerintah bekerja sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kedua, penyelenggaraan kekuasaan negara harus berpihak kepada warganya dan bukan sebaliknya. UU AP perlu memberi jaminan kepada warga yang semula diperlakukan sebagai objek menjadi subjek dalam sebuah negara hukum. Ketiga, kuatnya nuansa hukum pidana dalam penyelenggaraan pemerintahan saat ini sehingga perlu RUU AP. Nuansa pidana yang kuat menghambat inovasi dan kreativitas para pejabat pemerintahan. Keempat, lantaran tidak ada aturan, maka tindakan, kebijakan, keputusan administratif sering ditarik-tarik ke masalah korupsi. Kelima, banyak kasus yang menjerat kepala daerah. Hanya karena maladministrasi tapi dibawa ke ranah pidana. Keenam, melalui RUU AP nuansa penanganan administrasi

akan menjadi lebih kuat.

Fraksi Partai Golkar, dibacakan oleh Drs. H. Murad U. Nasir, MSi, 'memahami dan menyetujui' RUU AP dibahas lebih lanjut. Pertama, sebagai negara hukum, Indonesia memerlukan berbagai undang-undang untuk melaksanakan tugas pemerintahan. Undang-Undang dibutuhkan untuk memberikan dasar hukum terhadap segala tindakan perilaku, kewenangan, hak dan kewajiban setiap administrasi negara. Kedua, tanggung jawab negara dan pemerintah untuk menjamin penyediaan administrasi pemerintahan yang cepat, nyaman, dan murah. Ketiga, UU AP sangat dibutuhkan oleh Indonesia pada saat ini atas dasar beberapa alasan: (i) tugas-tugas pemerintahan makin kompleks, baik sifat pekerjaan maupun orang-orang yang melaksanakan; (ii) selama para penyelenggara administrasi negara menjalankan tugas dan kewenangannya dengan standar yang belum sama, akan sering terjadi perselisihan dan tumpang tindih kewenangan; (iii) hubungan hukum antara penyelenggara administrasi negara dan masyarakat perlu diatur dengan tegas sehingga masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajibannya; (iv) ada kebutuhan untuk menetapkan standar layanan minimal dalam penyelenggaraan sekaligus memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat; (v) kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mempengaruhi cara berpikir dan tata cara kerja penyelenggaraan administrasi negara; dan (vi) untuk menciptakan kepastian terhadap pelaksanaan tugas sehari-hari pada penyelenggaraan administrasi negara.

Pandangan Fraksi PDIP disampaikan H. Rahardi Zakaria, SIP. MH, setuju pembahasan lebih lanjut. Pada intinya Fraksi PDIP melihat RUU AP sebagai "upaya untuk memberikan dasar hukum yang kuat' khususnya dalam rangka menjamin kepastian hukum atas tindakan institusi pejabat publik. Sehingga para pejabat publik itu" terhindar dari upaya kriminalisasi atas kebijakan dan tindakan administrasi yang dalam banyak kasus berujung pada sanksi pidana'. Salah satu unsur penting dan menjadi ujung tombak dalam percepatan

pelaksanaan reformasi birokrasi adalah penyelenggara pelayanan publik yang lebih percaya diri, tidak ragu-ragu, dan memiliki keberanian membuat terobosan di bidang pelayanan publik. Sebaliknya, publik harus tetap dijamin hak-haknya melakukan upaya hukum atas kebijakan atau tindakan penyelenggara yang merugikan.

Fraksi PKS, dibacakan HM Gamari Sutrisno, meminta RUU AP memerhatikan nilai dan prinsip-prinsip *clean and good governance* serta asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan tujuan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bebas dari korupsi dan melayani masyarakat dengan baik. RUU AP menurut PKS tidak diarahkan untuk mengatur hal-hal teknis operasional, melainkan harus fokus mengatur yang pokok-pokok atau mendasar dan mendesak. RUU AP secara filosofis disusun untuk memberikan kepastian hukum bahwa penyelenggaraan kewenangan oleh pejabat administrasi pemerintahan adalah untuk sebesar-besarnya kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan rakyat. PKS juga berpandangan RUU AP adalah instrumen strategis dan signifikan untuk menjawab kebutuhan pembaruan masyarakat dan birokrasi (*law as a tool of social and bureaucratic engineering*). RUU AP harus menjamin sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang relevan seperti UU KIP, UU ASN, dan UU Pemda. PKS setuju RUU AP “untuk dapat segera dibahas dan diproses sebagaimana diatur dalam tatib DPR”.

Fraksi PAN, disampaikan Herman Kadir, merujuk pada Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945, dimana Pemerintah berkewajiban memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum kepada setiap warga negara dalam pemerintahan dan pelayanan publik.

Menurut PAN, Indonesia ‘belum memiliki perangkat hukum khusus untuk mengatur proses penyelenggaraan administrasi pemerintahan’. Selama masa kekosongan hukum itu, birokrasi pemerintah bekerja dengan dasar improvisasi semata. Akibatnya, yang terjadi adalah pelayanan publik tidak optimal. Gagasan legislasi prosedur administrasi bukan hanya dimaksudkan untuk melakukan

pengekanan terhadap tindak administrasi pemerintahan, melainkan untuk memberikan panduan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Karena RUU AP tidak perlu mengatur sampai rinci teknis operasional. Sifat, jenis, kualitas, kuantitas dan prasarana penyelenggaraan administrasi pemerintah bisa diatur masing-masing lembaga penyelenggara. RUU AP melindungi aparat pemerintah dan warga masyarakat sekaligus. Menteri PAN 'menyetujui RUU AP ini dibahas sesuai dengan ketentuan yang berlaku'.

Fraksi PPP, Drs H. Akhmad Muqowwam, menyatakan 'siap melaksanakan pembahasan lebih lanjut terhadap RUU AP'. Fraksi PPP berpendapat RUU AP merupakan salah satu bagian dari upaya membangun good governance dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Administrasi pemerintahan diperlukan karena pemerintah memiliki keterbatasan memenuhi tuntutan. Peran negara sebagai operator berkurang. Administrasi pemerintahan merupakan tuntutan globalisasi yang membutuhkan daya saing yang tinggi. Saat ini juga muncul tuntutan *heavy administration*, perpaduan antara pemerintah dan bisnis. Yang lain adalah tuntutan demokrasi. Inilah yang melandasi perlunya RUU AP.

Fraksi PKB, lewat juru bicaranya Abdul Malik Haramain, MSi, berpendapat ada beberapa alasan yang penting dicatat yang menjadi latar belakang dukungan Fraksi PKB. Pertama, reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan ditempatkan sebagai prioritas Pemerintah, sehingga relevan jika RUU AP disahkan. Kedua, PKB berharap RUU AP tidak mengatur hal-hal yang bersifat teknis operasional melainkan fokus pada sejumlah poin penting yang bersifat mendasar dan mendesak untuk diatur seperti isu bagaimana kebebasan bertindak aparat pemerintah termasuk bagaimana diskresi diambil, larangan konflik kepentingan, penyalahgunaan wewenang, syarat pembuatan keputusan, dan penegasan tanggung jawab dan wewenang administrasi pemerintahan.

Ketiga, PKB melihat materi RUU AP merupakan perwujudan inti dan hakikat administrasi negara, yaitu memungkinkan aparat

pemerintah menjalankan fungsinya melayani masyarakat dan sekaigus penegasan kepastian dasar hukum penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Keempat, PKB berpandangan birokrasi di sektor publik sangat krusial karena menyentuh dan mempengaruhi berbagai sendiri kehidupan masyarakat dan negara. "Korupsi telah menjadi momok yang mengganggu kualitas birokrasi di segala sektor publik. Untuk itulah reformasi birokrasi dengan pembentukan RUU tentang AP sangatlah dibutuhkan dan sangat relevan".

Fraksi Partai Gerindra, Hj. Mestariyany Habie, SH, menyatakan 'siap membahas RUU AP bersama-sama dengan rekan fraksi di Komisi II DPR, seraya berharap RUU AP 'bisa ditetapkan di akhir masa jabatan DPR 2009-2014, sehingga bisa menjadi *legacy* kita bersama untuk bangsa Indonesia.

Menurut Gerindra, salah satu landasan bagi terlaksananya reformasi birokrasi adalah dukungan perundang-undangan yang memberikan jalan dan arahan. Keberadaan RUU AP sangat urgen terutama setelah 68 tahun merdeka Indonesia tak punya undang-undang khusus yang mengatur penyelenggaraan administrasi pemerintahan. "Ironis memang sebuah perundangan yang mengatur cara dan pola bertindak para penyelenggara pemerintahan sekian lama Republik berdiri ternyata tidak memiliki UU tentang AP". Selain itu dengan otonomi daerah maka administrasi pemerintahan menjadi terdesentralisasi dan otonom dilakukan oleh daerah.

Korupsi? "Sistem administrasi pemerintahan akan menjadi fungsi preventif bagi pemberantasan korupsi, praktek maladministrasi, dan penyalahgunaan wewenang sebagai bentuk dari korupsi birokrasi juga akan dengan sendirinya terberangus. Namun Fraksi Partai Gerindra percaya RUU AP bukan satu-satunya resep jitu reformasi birokrasi. RUU ini hanya 'pelengkap dan penguat' perundang-undangan lain yang sudah ada seperti UU Pelayanan Publik dan UU ASN."

Fraksi Partai Hanura, Ir. H.A.Rahman Halid, MM, menyinggung pentingnya aspek sosiologis dalam penyusunan sebuah RUU. Dalam

kehidupan berbangsa dan bernegara sistem penyelenggaraan pemerintahan merupakan faktor yang menentukan. Krisis nasional berkepanjangan mengindikasikan lemahnya administrasi pemerintahan. Hanura berpendapat penyelenggaraan administrasi pemerintahan adalah kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat sebagai pengguna layanan. Ada beberapa alasan mendasar pentingnya RUU AP. Pertama, tugas-tugas pemerintah saat ini sangat kompleks, baik mengenai sifat pekerjaan, jenis tugas, maupun pelaksanaannya. Kedua, diakui atau tidak selama ini para penyelenggara administrasi negara belum mempunyai standar yang sama dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sehingga seringkali terjadi tumpang tindih kewenangan. Akibat lanjutannya, efektivitas pelayanan menjadi terganggu. Ketiga, penting mengatur hubungan antara penyelenggara administrasi negara dan masyarakat agar masing-masing pihak mengetahui hak dan kewajibannya. Keempat, perlu menetapkan standar layanan minimal dalam penyelenggaraan administrasi negara sehari-hari dan kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat. Kelima, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mempengaruhi cara berpikir dan tata kerja penyelenggara administrasi negara di banyak negara, termasuk Indonesia. Keenam, untuk menciptakan kepastian hukum terhadap pelaksanaan tugas sehari-hari para penyelenggara administrasi negara.

Hanura berharap proses penyusunan RUU AP harus memperhatikan prinsip-prinsip penting dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, antara lain kedaulatan rakyat, karakter sosial ekonomi dan budaya masyarakat, perimbangan kekuasaan, pembagian kewenangan yang jelas, manajemen pemerintahan yang objektif, efisien, dan transparan, prinsip akuntabilitas dan prinsip penetapan visi misi serta tujuan yang jelas dalam menetapkan strategi kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan rakyat. Hanura juga berharap ada kesamaan dan perlakuan hukum terhadap semua orang agar tidak lagi ditemukan KKN dalam proses pemberian layanan kepada

masyarakat. Hanura 'setuju agar RUU tentang AP dapat segera dilanjutkan proses pembahasannya sesuai Tatib yang berlaku di DPR'.

Memberikan tanggapan atas pandangan fraksi-fraksi, Pemerintah yang diwakili Menteri PAN-RB Azwar Abubakar mengatakan RUU AP dimaksudkan untuk lima hal:

- Instrumen untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, partisipasi, transparansi, akuntabilitas, pengawasan, efisiensi, dan efektivitas.
- Instrumen untuk mengurangi korupsi, kolusi, dan nepotisme.
- Menciptakan standar hukum pemerintahan.
- Melindungi individu dari tindakan sewenang-wenang dan maladministrasi dalam administrasi pemerintahan.
- Menjadikan asas-asas hukum dalam praktek hukum administrasi dan norma hukum yang mengikat.

Seluruh fraksi yang menyampaikan pandangan mini menyatakan RUU AP untuk dibahas lebih lanjut. Namun dalam pembahasan saat itu ternyata masih ada anggota DPR yang belum mendapatkan dan membaca Naskah Akademik RUU AP. Anggota Fraksi PKS, HM Gamari Sutrisno mempertanyakan masalah itu, 25 Februari 2014.

*"Kami mohon kepada Pemerintah untuk menyampaikan academic draft RUU ini agar kami dapat mengikuti alur pikir penyusunan RUU Administrasi Pemerintahan ini. Kami sangat memerlukan. Semakin cepat academic draft ini disampaikan kepada kami, maka kami dari Fraksi segera dapat menyampaikan pandangannya atas RUU yang disampaikan Pemerintah".*

### 1.2.2.3. DIM

Setelah pandangan mini fraksi, sebagian anggota Dewan meminta agar Pemerintah segera menyampaikan Naskah Akademik (*academic draft*) agar anggota Dewan mengetahui secara utuh alur berpikir Pemerintah mengajukan RUU. Bahan itu juga bisa digunakan anggota Dewan menyusun Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), atau mendapatkan gambaran yang utuh sebelum menyusun DIM.



Dalam proses pembahasan RUU AP di tahap awal ternyata belum ada DIM yang utuh Pada rapat 20 Mei 2014 para anggota Dewan masih menyinggung penyusunan DIM dua pekan setelah rapat, untuk kemudian diserahkan kepada Pemerintah. Bahkan ketika rapat-rapat konsinyering digelar, DIM utuh belum bisa diselesaikan oleh anggota DPR. Sebelum DIM disusun, naskah RUU terlebih dahulu disosialisasikan ke beberapa perguruan tinggi untuk mendapatkan masukan. Ketika anggota DPR menggelar rapat 22 Agustus 2014, DIM yang dinanti-nanti juga belum selesai, meskipun anggota DPR dan Pemerintah sudah membahas substansi RUU.

#### 1.2.2.4. Panja, Timus, Timsin

Tim Perumus dibentuk pada 3 September 2014, beranggotakan 18 orang sesuai komposisi fraksi. Merumuskan apa yang sudah disepakati dalam rapat kerja dan Panitia Kerja.

#### 1.2.2.5. Proses Pembahasan dan Harapan

Pembahasan RUU AP cenderung dikebut dalam masa tahun politik dan dilakukan relatif intensif hanya setahun, yakni pada 2014. Itu pun masih diselingi masa reses anggota Dewan. Namun pembahasan ini tidak bisa dilepaskan dari proses pembahasan di internal Pemerintah yang berlangsung sekitar 9 tahun. Beberapa momentum penting pembahasan RUU AP dapat dilihat pada tabel berikut:

#### Kronologis Perjalanan UU Administrasi Pemerintahan

Waktu	Kegiatan
2004	Ide awal pentingnya RUU AP
April 2004	Semiloka I dan Semiloka II yang diselenggarakan untuk membahas penyusunan Naskah Akademik kerjasama Kementerian PAN dengan Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota FISIP UI.

Waktu	Kegiatan
Oktober 2004	Menteri PAN Feisal Tamin mengeluarkan Surat Edaran No. 26.1/M.PAN/10/2004 tentang Pedoman Umum Tata Laksana Administrasi Pemerintahan, yang isinya antara lain menyinggung pembuatan RUU AP.
5 April 2005	Seminar Indonesia Jerman RUU AP di Jakarta (ada laporan yang dibuat GTZ). Ini mengawali ide-ide RUU AP
7 Mei 2005	Draft RUU AP ke-7
18 Mei 2005	Rapat Koordinasi Kementerian PAN, LAN, dan Tim Pakar membahas RUU AP
1 Juni 2005	Lokakarya RUU AP di Makassar Sulsel (ada pokok-pokok kesimpulan). Pembicara Safri Nugraha, Sunaryati Hartono, Guntur Hamzah.
15 Juni 2005	Lokakarya RUU AP dan RUU Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah kerjasama Kementerian PAN dan Pemprov Jawa Timur di Surabaya (ada makalah Prof. Philipus Hadjon, Prof. T. Gayus Lumbuun, dan Fauzi Sidekan)
29 Juni 2005	Lokakarya RUU AP di Medan, bertempat Aula Pemprovsu. Ada Prof. Bagir Manan, Prof. Dr. M. Solly Lubis, dan Prof. Dr. Buchori Zainun MPA. ? pandangan tak jadi dibacakan karena fraksi-fraksi menyatakan setuju saja. 'Kita konsinyering saja'
14 Juli 2005	Tanggapan atas RUU AP dari Kemenko Kesra
25 Juli 2005	Rapat pembahasan RUU AP di Kemen-PAN
5 Agust 2005	Masukan LAN untuk RUU AP
8 Agust 2005	Tanggapan Kementerian Pertahanan atas RUU AP
10 Agust 2005	Masukan Kementerian BUMN untuk RUU AP
16 Agust 2005	Draf RUU ke-8

Waktu	Kegiatan
24 Agust 2005	Ada rapat finalisasi draf di Kemen-PAN
14 Sept 2005	Pipit R. Kartawidjaja berkorespondensi dengan Rimmele dan membandingkan diskresi antara RUU AP dan <i>Verwaltungsverfahrgesetz des Bundes</i>
13 Okt 2005	Seminar Nasional RUU AP di Jakarta. Ada bahan prosidingnya. Pembicara Prof. Sunaryati, Prof. Buchari, Peter Rimmele, Prof. Paulus Effendi Lotulung, Prof. Bhenyamin Hoessein dan AA Oka Mahendra.
6 Febr 2006	Draf RUU ke-12
23 Feb 2006	Menkumham Hamid Awaludin mengirimkan surat ke Baleg DPR meminta percepatan pembahasan RUU AP.
24 Maret 2006	Ketua Baleg FX Soekarno mengirimkan surat kepada Menkumham sebagai jawaban surat Menteri sebelumnya yang meminta percepatan pembahasan RUU AP.
27 April 2006	Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaludin mengirimkan surat kepada Men-PAN yang memberitahuan bahwa sulit menjadikan RUU AP sebagai prioritas.
12 Mei 2006	Penjelasan RUU AP melalui radio Q Channel the Habibie Center (tapi tak jelas siapa yang ngomong di antara tiga narasumber: Menteri Taufiq Effendi, Sofian Effendi dan Gayus)
8 Agust 2006	Seminar RUU AP oleh Apeksi-Adeksi Aceh do Banda Aceh (tidak ada bahan makalah dll)
10 Agust 2006	Expert Meeting Pembahasan RUU AP di CLGGS FH UI yang diikuti 30 orang
14 Mei 2007	Ada uji materi RUU AP (presentasi Kemen-PAN)
9 Agust 2007	DIM

Waktu	Kegiatan
18 Sept 2007	Uji Materi RUU AP di Surabaya Jawa Timur yang dihadiri oleh Menteri Taufik Effendi
2012	RUU AP dibahas diinternal Pemerintah. Mengundang pakar-pakar: Prof. Guntur Hamzah, Prof. Zudan Arif Fakrulloh, Prof. Eko Prasajo, Santer Sitorus dan Yusuf Hariri
10 Jan 2013	RUU AP dibahas di dalam Rapat Terbatas Kabniet. Hal yng dibahas pada saat itu adalah mengenai penjelasan mengenai hak dan kewajiban pejabat pemerintahan.
17 Jan 2014	Presiden SBY mengirimkan Supres No. R-04/Presiden/01/2014 kepada DPR dan menunjuk Menteri PAN, Mendagri, Menteri Hukum dan HAM, dan Menteri Keuangan sebagai wakil pemerintah membahas RUU AP.
25 Febr 2014	Raker Komisi II dengan Menteri PAN, Menkumham, Menkeu, Mendagri untuk penjelasan Pemerintah mengenai RUU AP
20 Mei 2014	Raker Komisi II dengan Menteri PAN. Pandangan dari masing-masing fraksi atas penjelasan Pemerintah
28 Mei 2014	RDP Komisi II dengan sejumlah ahli Prof. Bhenyamin Hoessein, Miftah Toha dan Sunaryati Hartono
7 Juli 2014	RDP Komisi II dengan Menteri PAN. Penyampaian Pengantar Fraksi-Fraksi untuk DIM
21 Agust 2014	Konsinyering Panja dengan Kemen-PAN
22 Agust 2014	Konsinyering Panja dengan Kementerian PAN-RB
1 Sept 2014	Konsinyering RUU AP di Cisarua Bogor
3 Sept 2014	Konsinyering Timus/Timsin dengan Kementerian PAN-RB di Cisarua Bogor

Waktu	Kegiatan
8 Sept 2014	Rapat Timsin
8 Sept 2014	Rapat Panja RUU AP
24 Sept 2014	Raker Tingkat I RUU AP dengan Menteri PAN-RB, Menkeu, dan Menkumham
26 Sept 2014	Rapat Paripurna DPR dipimpin Priyo Budi Santoso menyetujui RUU AP untuk disahkan menjadi undang-undang
17 Okt 2014	UU AP disahkan Presiden SBY dan diundangkan Menteri Hukum dan HAM Amir Syamsudin

Pemerintah dan anggota Dewan menyadari sepenuhnya bahwa proses pembahasan RUU AP berpotensi tidak maksimal karena berlangsung di tahun politik. Meskipun demikian tetap ada keinginan atau harapan Pemerintah atau DPR agar RUU AP bisa diselesaikan segera. Kalaupun dalam proses pembahasan ada bolong-bolong atau kemudian ditemukan kelemahannya, Pemerintah bersandar pada prinsip tidak ada Undang-Undang yang sempurna. Menteri Azwar Abubakar mengatakan *'Tak pernah perfect, tidak pernah ada satu Undang-Undang bisa menyelesaikan semua hal sekaligus'*.

Wakil Ketua Komisi II DPR yang sering memimpin rapat RUU AP, Arief Wibowo, menaruh harapan besar agar pembahasan bisa diselesaikan. Ia mengatakan: *"Mudah-mudahan pada periode DPR yang sekarang ini Undang-Undang ini bisa diselesaikan. Mudah-mudahan"*. Harapan itu disampaikan politikus PDI Perjuangan ini seraya meminta fraksi-fraksi menyusun dan menyerahkan DIM dalam dua minggu terhitung sejak 20 Mei 2014. Pada akhir rapat ia kembali menegaskan: *"Bisa diselesaikan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya, dengan kualitas yang baik, tidak membuka sekecil mungkin ruang gugatan kepada para pihak yang tidak puas terhadap Undang-Undang yang akan dihasilkan nanti"*.

Bahkan ketika pembahasan tidak bisa dilakukan setiap pekan,

Menteri PAN-RB Azwar Abubakar masih menaruh harapan seperti yang ia sampaikan pada rapat 7 Juli 2014:

*“Saya kira tidak berlebihan kalau kita masih berharap ini tentu selesai pada masa periode ini, dan kami sampaikan dalam konferensi pers dengan wartawan minggu lalu bahwa dalam program 100 hari Men-PAN ini mencantumkan RUU AP selesai. Kenapa berani? Karena kami melihat iktikad yang luar biasa dari Komisi II dan delegasi kita bersama”.*

Setali tiga uang dengan anggota Dewan. Ada keinginan menyelesaikan RUU karena anggota DPR terikat periode tugas hingga Oktober 2014. Anggota DPR HM Gamari Sutrisno mengatakan:

*“Mengingat sangat urgensinya UU AP ini, dan juga terbatasnya waktu persidangan untuk masa jabatan anggota DPR RI periode 2009-2014 maka saya mengusulkan jika dimungkinkan sudah bisa kita susun agenda sejak hari ini, dan kalau kita bisa kejar sampai berakhirnya periode jabatan anggota DPR RI 2009-2014. Kita coba membuat agenda maksimal”.*

Harapan Pemerintah dan anggota Dewan memang terwujud. Beberapa hari sebelum masa jabatan anggota DPR periode 2009-2014 berakhir, mereka menyatakan persetujuan terhadap RUU AP untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

### 1.3 Judul

Judul akhir Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 adalah Administrasi Pemerintahan (UU AP). Berbeda dari pembentukan undang-undang pada umumnya, proses pembahasan RUU AP menyita banyak waktu dan perhatian pada masalah judul. Sejak muncul pertama kali, Pemerintah telah mengajukan ide Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan. Namun dalam dinamika uji publik, uji materi, dan proses pembahasan di Senayan, masalah judul telah menimbulkan perdebatan.

Secara umum ada dua gagasan yang berkembang: *pertama*, tetap

pada Administrasi Pemerintahan, dan *kedua*, mengusulkan alternatif Administrasi Negara.

Dalam Rapat Koordinasi Kementerian PAN, Lembaga Administrasi Negara dan Tim Pakar di Jakarta tanggal 18 Mei 2005, sudah disepakati bahwa draf RUU sudah hampir sempurna dan 'judul RUU sudah menjadi kesepakatan dan fokus, tidak mungkin seluas-luasnya'. Yang diatur adalah perilaku pejabat pemerintahan bukan perilaku negara. Oleh karena itu, cakupannya terbatas.

Namun dalam suratnya tertanggal 5 Agustus 2005, LAN masih memberikan catatan khusus mengenai judul. Dalam RUU AP saat itu Administrasi Pemerintahan diartikan sebagai "*tindakan hukum administrasi negara yang dilakukan oleh instansi pemerintah dan badan hukum lain yang diberi wewenang pemerintahan untuk melaksanakan hak, tugas, dan kewajibannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku*". Dalam pandangan LAN, judul dan pengertian tersebut akan menimbulkan ambiguitas pengaturan, karena:

- a. Tidak atau belum ada kejelasan batasan antara administrasi negara dan administrasi pemerintahan, baik dalam disiplin administrasi negara maupun hukum administrasi negara. Dalam berbagai pengaturannya, draf RUU menggunakan istilah Hukum Administrasi Negara, atau Hukum Administrasi Pemerintahan, sehingga akan rancu penerapannya.
- b. RUU AP diharapkan sebagai payung hukum penyelenggaraan administrasi pemerintahan oleh semua instansi pemerintah di pusat dan daerah. Harapan itu terlalu berlebihan sebab secara universal dianut teori bahwa konstitusi atau UUD pada dasarnya merupakan payung hukum administrasi negara atau hukum Tata Pemerintahan. Kenyataan lain menunjukkan bahwa banyak sekali materi administrasi sektoral yang merupakan bagian administrasi negara diatur dalam bentuk Undang-Undang.
- c. Kalau RUU ini ditujukan menyempurnakan hukum materil UU

PTUN, sebaiknya diintegrasikan dengan upaya penyempurnaan UU tentang PTUN. Artinya UU No. 5 Tahun 1986 yang baru saja diperbaiki dengan UU No. 9 Tahun 2004, disempurnakan lagi. Sedangkan judul RUU Administrasi Pemerintahan digunakan jika telah dilakukan konfirmasi dan rekonfirmasi terhadap berbagai RUU yang ingin mengkonkritisasi asas-asas pemerintahan yang baik. Yang paling mendasar untuk dilakukan adalah perlunya kesepakatan secara nasional dan paling tidak antara disiplin ilmu administrasi negara dengan disiplin hukum administrasi negara.

- d. Selain instansi pemerintah, subjek dalam RUU adalah 'badan hukum lain' yang diberi wewenang pemerintahan. Apa yang dimaksud 'badan hukum lain' itu? Dengan ketentuan ini, badan hukum dimaksud dapat ditafsirkan tidak hanya BUMN dan BUMD, tetapi termasuk juga perusahaan swasta yang pelaksanaan hak, tugas, dan kewajibannya diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan. LAN memandang perlu diatur pengertian badan hukum dalam RUU ini, yang sebenarnya hanya organisasi milik pemerintahan saja, tidak termasuk perusahaan swasta.

Guru Besar Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Miftah Toha, dalam keterangannya di depan anggota DPR menjelaskan istilah 'administrasi pemerintahan' memiliki pengertian yang berbeda dengan istilah 'administrasi negara'. 'Administrasi negara' dalam konteks yang lebih luas meliputi semua kegiatan manajemen pemerintahan negara. Sementara 'administrasi pemerintahan' *stressingnya* pada apa yang dilakukan oleh Pemerintah.

Miftah juga menjelaskan tiga pemegang kekuasaan. Salah satunya kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden. Yang lain adalah kekuasaan membentuk undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. "Kalau kita lihat, kembalikan kepada tiga pemegang kekuasaan itu tiga-tiganya memegang penyelenggaraan manajemen



atau administrasi dalam penyelenggaraan kekuasaan itu, yang populer di antara kita, pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan itu yang dipegang oleh Presiden. Umumnya biasa disebut dengan administrasi pemerintahan” Maka kalau membahas RUU Administrasi pemerintahan, *stressing* pasti Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Padahal banyak sekali lembaga pemerintahan yang berada di bawah presiden.”

Dalam RDP tanggal 28 Mei 2004 di Senayan, Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Indonesia, Bhenyamin Hoessein berpendapat istilah ‘administrasi negara’ sudah diusulkan saat pembahasan RUU Pengadilan Tata Usaha Negara (yang kemudian diundangkan menjadi UU No. 5 Tahun 1986). Usul itu tidak disetujui tetapi tetap disinggung dalam Pasal 144 yang menyebutkan “Undang-Undang ini dapat disebut ‘Undang-Undang Peradilan Administrasi Negara”.

Munculnya istilah ‘administrasi pemerintahan’ dalam RUU AP semakin menambah pluralisme penggunaan istilah karena sebelumnya sudah ada administrasi negara, administrasi pemerintahan, tata usaha negara. Bahkan Prof. Kusumadi Pudjosewodjo menggunakan istilah ‘tata usaha’ (tanpa negara). Padahal, UUD 1945 tak mengenal dan tak menggunakan istilah-istilah tersebut.

Namun dalam Pasal 108 UUDS 1950 ada kata-kata ‘hukum tata usaha’. Prof. Wirjono Prodjodikoro, mantan Ketua Mahkamah Agung, menyebutkan istilah ‘tata usaha’ dalam Pasal 108 UUD 1950 adalah tata usaha pemerintahan, bukan tata usaha partikelir. Wiryono mengusulkan agar ke depan tidak terjadi simpang siur sebaiknya digunakan hukum tata usaha pemerintahan. Prof. Kusumadi mengkritik bahwa tata usaha itu bukan hanya di pemerintahan tetapi juga alat-alat kelengkapan negara yang lain, bukan hanya pemerintah. Tata usaha itu bisa ada di BPK, MA, dan DPR. Karena itu Prof. Kusumadi Pudjosewodjo lebih setuju menggunakan istilah ‘hukum tata usaha kenegaraan’. Di Universitas Indonesia muncullah istilah ‘hukum tata

usaha negara.

Menurut Prof. Bhenyamin Hoessein, administrasi negara lebih luas daripada tata usaha. Tata usaha hanya mengacu pada *clerical work*, mengenai sistem, mengenai surat menyurat, akuntansi dan sebagainya. Ia juga berendapat berpendapat administrasi pemerintahan itu tidak lazim. Ia mengajukan pertanyaan retorik dan meminta agar masalah ini dijelaskan dengan baik. "Apakah RUU Administrasi Pemerintahan hanya administrasi pemerintahan di bawah Presiden, tidak termasuk yang di DPR, tidak termasuk yang ada di peradilan, di Mahkamah Konstitusi, dan sebagainya".

Prof. Bhenyamin Hoessein juga mempertanyakan apakah RUU ini berorientasi pada *red light theory* yang mengekang, atau *green light theory* yang memfasilitasi. Dalam *red light theory* yang dikembangkan Carol Harlow dan Richard Rawlings (*Law and Administration*), tidak ada perbedaan antara warga dan administrasi negara; peran administrasi negara minimalis, dicirikan *laissez-faire* dan legal formal (positivisme); prosedur ketat dan kewenangan tertentu yang sesuai peraturan; serta ada pengawasan yudikatif terhadap kekuasaan eksekutif. Pada *green light theory*, pengaruh politik dan sosial terhadap hukum tidak dapat dihindari; peran administrasi negara maksimal, *welfare state* dan legal realism (functionalist); pengembangan *governance* yang lebih bersahabat; dan kewenangan pemerintah diperluas.

Menurut Guru Besar FISIP UI itu, fasilitasi yang dibuat seharusnya melihat rambu-rambu tentang perubahan paradigma dari *government* ke *good governance*, dari *service provider* ke *enabler*, dari organisasi yang hierarkis dan bengkok menuju organisasi yang datar dan langsung.

Masalah judul RUU ini memang sudah mencuat sejak awal. Bahkan ketika Pemerintah sudah mengajukan RUU AP, masalah judul masih menyita waktu lebih dari satu kali masa sidang. Dalam RDP 28 Mei 2014, anggota DPR Ahmad Muqowwam menyebutkan istilah yang akan ditetapkan sebaiknya tergantung pada pilihan politik.

Pimpinan RDP 28 Mei itu, Agun Gunanjar, mencoba mengakhiri perdebatan mengenai judul RUU. Politisi Partai Golkar ini mengatakan:

*“Saya sudah mendengarkan semua apa yang bapak-bapak sampaikan kepada kita. Saya ingin tahu pilihan politiknya yang mana ini Prof. Apakah administrasi negara yang juga menggunakan dalam konteks pertama adalah residu yang terkena akibat trias politika atau tanpa menganut trias politika, mana kita ambil sehingga administrasi negara dalam pengertian juga termasuk yudikatif, legislatif, dan pemerintahan, atau kita ambil (istilah) administrasi pemerintahan saja. Ini soal pilihan politik”.*

Ada juga anggota DPR yang tak terlalu mempersoalkan judul, melainkan lebih pada urgensi pengesahan RUU ini. Hj. Mestariyanti Habie berpendapat: *“Saya tidak akan berdebat mengenai apa yang akan kita anut di dalam RUU ini, apakah dia RUU Administrasi Pemerintahan, atau (RUU) Administrasi Negara. Saya melihat secara fakta bahwa ini adalah suatu kebutuhan...Saatnya juga kita sekarang membuat satu Undang-Undang atau peraturan tentang reformasi administrasi di bidang pemerintahan”.* Kebutuhan itu muncul karena sebelumnya sudah ada UU ASN, UU Pelayanan Publik, UU Ombudsman, dan UU Pemda.

Dra Edi Mihati (PDIP) juga mengatakan sebenarnya lebih penting membahas substansi dan mengecek potensi tumpang tindih atau *overlap* substansi RUU AP dengan peraturan perundang-undangan lain daripada memperdebatkan judul.

*“Sebenarnya ketika kita menentukan ‘administrasi negara’ atau ‘administrasi pemerintahan’ tinggal pilihan kita. Kalau kita memilih administrasi negara berarti scope pembahasan lebih jauh, lebih dalam, lebih luas daripada draf atau konsep yang disampaikan Pemerintah...Jadi, tinggal pilihan kita yang mana”.*

Ada juga anggota Dewan yang mengkhawatirkan resiko yang

timbul jika judul RUU AP diubah lagi, seperti disampaikan HM Gamari Sutrisno (PKS) berikut:

*“Saya berpandangan sama dengan ...Ahmad Muqowwam, yang cenderung untuk membuat RUU ini tentang Administrasi Negara. Resiko dari pandangan ini mengubah Naskah Akademik dan substansi RUU karena dari awal Pemerintah sudah mengajukan usul inisiatif tentang RUU Administrasi Pemerintahan yang sifatnya memang sangat mikro, yang oleh Prof. Bhenyamin dikatakan ini adalah mengatur pekerjaan-pekerjaan yang sifatnya clerical work, pekerjaan-pekerjaan penatausahaan. Kalau diatur dalam RUU Administrasi Pemerintahan nampaknya scope-nya terlalu kecil”.*

Kalau pilihan pada RUU Administrasi Pemerintahan, maka Prof. Miftah Toha mengingatkan penekanan RUU AP pada ‘administrasi pemerintahan’ adalah ‘administrasi’ yakni bagaimana hubungan antara publik masyarakat itu sendiri dengan negara, dengan pemerintahan. Karena itulah jika dilihat aslinya dari sistem administrasi pemerintahan, tekanannya pada prosedur X tertentu. Ia mengatakan tidak salah menggunakan istilah ‘administrasi pemerintahan’. Prof. Miftah mengatakan:

*“Tapi tidak salah pula kalau seandainya ada pengaruh dari administrasi pemerintahan itu, yang berdampak pada sistem lembaga negara. Misalnya ada administrasi di DPR ini, tidak bisa tidak, tersentuh oleh pemerintahan tadi. Karena itu pengertian administrasi pemerintahan itu dengan otomatis sudah mencakup pengertian yang luas...yaitu bisa menyangkut pada lembaga-lembaga negara yang melahirkan administrasi pemerintahan, yang berdampak pada sistem lembaga negara, yang melahirkan administrasi pemerintahan, badan-badan pemerintahan”.*

Perdebatan judul RUU sebenarnya berpangkal dari apa yang sejak awal ingin diperjelas. Guru Besar Universitas Airlangga Surabaya Philipus M. Hadjon mengajukan pertanyaan antara lain “apakah yang

dimaksud dengan administrasi pemerintahan”? Pasal 1 RUU versi 2005 menyatakan administrasi pemerintahan adalah semua tindakan hukum administrasi negara yang dilakukan oleh instansi pemerintah dan badan hukum lain yang diberi wewenang pemerintahan untuk melaksanakan hak, tugas, dan kewajibannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari pertanyaan ini muncul pertanyaan lanjutan: 1. Apakah yang dimaksud dengan administrasi; 2. Apa yang dimaksudkan dengan tindakan hukum administrasi negara, apakah hanya tindakan hukum publik, dengan demikian tidak termasuk tindakan factual (*feitelijke handelingen*)?

Rupanya, masalah judul RUU masih terus diangkat ketika Pemerintah dan anggota Dewan melakukan konsinyering beberapa bulan sebelum pengesahan. Dalam Rapat Panja 22 Agustus 2014, Wakil Menteri PAN-RB, Eko Prasjojo, mencoba memberikan solusi:

*“Apakah kita akan menggunakan rumusan administrasi pemerintahan atau administrasi negara sesuai dengan judul nanti yang kita sepakati, tetapi memang secara substansi ruang lingkup pengaturannya tetap disesuaikan dengan aktivitas atau fungsi pemerintahan sebagai objek pengaturan RUU ini”.*

Salim Mengga, politisi Partai Demokrat, menyatakan lebih setuju judul Undang-Undang Administrasi Pemerintahan karena istilah ini lebih luas. “Ya, administrasi pemerintahan itu mencakup pusat, tingkat satu sampai administrasi pemerintahan desa dan kota’.

Anggota Fraksi PDIP Zainun Ahmad dalam rapat yang sama mengatakan setuju penjelasan Pemerintah, tetapi harus ada yang segera dipilih. Ia mengatakan:

*“Ini untuk ngepasin saja. Saya lebih ditujukan kepada pemerintah ini. Saya setuju apa penjelasan Pak Ketua tadi atau istilahnya Pak Wamen itu antara hewan sama kucing. Kalau sekarang kita kepada Administrasi Pemerintahan, maka menjadi pertanyaan saya begini: apakah ini memang sudah tepat dengan nama Administrasi Pemerintahan atau Tata Pemerintahan. Kita dari*

*dulu juga mengenal istilah lain misalnya Tata Usaha Pemerintahan atau Tata Pemerintahan....Sebenarnya mana yang lebih tepat supaya antara judul dan isi juga pas begitu”*

Seperti HM Gamari Sutrisno, Pemerintah juga merasa perlu pertimbangan pragmatisme pembahasan karena perubahan judul akan mengubah substansi RUU. Wakil Menteri PAN Eko Prasojto menegaskan:

*“Supaya dengan waktu yang terbatas tadi, seperti yang saya sampaikan tadi malam, untuk pendekatan pragmatismenya, agar kita tidak mengubah secara besar ukuran dari objek pengaturan RUU Administrasi Pemerintahan ini. Tetapi kami sangat terbuka Pak, apakah nanti diberikan judul Administrasi Pemerintahan atau Administrasi Negara. Sesuai dengan alternatif yang kita bahas bersama dengan ruang lingkungnya diperbesar lagi, saya khawatir waktu yang tersedia tidak cukup”*

Perdebatan mengenai judul dalam rapat 22 Agustus 2014 itu akhirnya berakhir setelah pimpinan rapat Agun Gunandjar Sudarsa mengetuk palu. “Soal judul oke? Setuju ya? Jadi, soal judul saya ketok ya?” (Peserta rapat mengatakan setuju).

#### 1.4 Konsiderans dan Dasar Hukum

Konsiderans adalah bagian pertimbangan dari suatu Undang-Undang, yang biasanya diawali dengan kata ‘Menimbang’. Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan UU Administrasi Pemerintahan. Pokok pikiran pada konsiderans ‘Menimbang’ memuat landasan filosofis dan sosiologis, dan bagian ‘Mengingat’ memuat landasan yuridis yang menjadi alasan pembentukan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Dalam UU AP, rumusan konsiderans ‘Menimbang’ adalah:

- a. *Bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam*

*menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;*

- b. Bahwa untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan;*
- c. Bahwa untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan;*
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.*

Landasan filosofis UU AP sebagaimana digambarkan pada huruf a di atas mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan dan falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Jika dibaca dari Naskah Akademik RUU AP, landasan filosofisnya dihubungkan dengan Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) yang berdasarkan UUD 1945 memerlukan berbagai Undang-Undang untuk melaksanakan tugas pemerintahan sehari-hari. Ada alasan-alasan yang mendasari kebutuhan atas suatu Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Aspek yuridis menggambarkan bahwa UU AP dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dalam Naskah Akademik RUU, pada bagian landasan filosofis

disebutkan bahwa kebutuhan tersebut merupakan bagian dari sistem yang menempatkan administrasi negara sebagai hak masyarakat sebagaimana termaktub dalam Pasal 41 *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*<sup>10</sup> yang meliputi hak untuk memperoleh penanganan urusan-urusannya secara tidak memihak, adil dan waktu yang wajar; untuk didengar sebelum tindakan individual apapun yang akan diterapkan pada dirinya; atau akses untuk memperoleh berkas milik pribadi dengan tetap memperhatikan kepentingannya yang sah atas kerahasiaan dan atas kerahasiaan profesional. Kewajiban pihak-pihak administrasi negara untuk memberikan alasan-alasan mendasari keputusannya; dan untuk memperoleh ganti rugi yang ditimbulkan oleh lembaga atau aparatur pemerintahan dalam menjalankan tugasnya.

Bagian landasan sosiologis menyebutkan bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sistem penyelenggaraan pemerintahan merupakan faktor yang menentukan. Krisis nasional berkepanjangan yang melanda Indonesia mengindikasikan kelemahan di bidang administrasi pemerintahan, terutama birokrasi yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Terjadinya KKN telah banyak disebabkan oleh rentannya birokrasi sebagai unsur pelayan masyarakat. Karena itulah TAP No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN

---

10 Pasal 41 EU Charter of Fundamental Rights mengatur tentang *right to good administration* yang meliputi: (1) *Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union*; (2) *This right includes: (a) the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken; (b) — the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy; (c) — the obligation of the administration to give reasons for its decisions*; (3) *Every person has the right to have the Community make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States*; (4) *Every person may write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and must have an answer in the same language*.



diikuti UU No. 28 Tahun 1999, dan UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001, dan UU No. 30 tahun 2002 tentang KPK' menegaskan kembali tekad untuk bersungguh-sungguh mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*'. Hal ini menghendaki penataan administrasi pemerintahan. Selain itu, perlu dilakukan peningkatan kapasitas dan profesionalitas aparatur negara.

Landasan yuridis pada intinya menegaskan bahwa dalam upaya meningkatkan fungsi administrasi pemerintahan, Pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan yang sebenarnya masih sangat terbatas atau belum cukup untuk menjadi landasan hukum pelaksanaan fungsi pemerintahan yang efektif dan efisien, akuntabel dan transparan. Sampai saat ini UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah UU No. 9 Tahun 2004 tentang PTUN, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan bersih dari KKN, dan Undang-Undang lain yang relevan telah mengamanatkan sejumlah peraturan teknis untuk melengkapi pedoman pelayanan administrasi pemerintahan. "Meskipun demikian peraturan-peraturan tersebut belumlah cukup memadai sebagai landasan untuk terciptanya suatu penyelenggaraan pemerintahan yang mencerminkan asas-asas pemerintahan yang baik".

#### 1.4.1 Dasar Hukum

Konsiderans 'Mengingat' UU AP memuat landasan yuridis pembentukan Undang-Undang tersebut, yakni Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 5 ayat (1) dimaksud menyebutkan *Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*.

Pasal 20 UUD 1945 menyebutkan:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.

- (2) Setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Persidangan mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang.

Penyebutan kedua pasal konstitusi tersebut sudah menjadi keharusan. Jika RUU berasal dari pemerintah maka Pasal 5 yang disebutkan lebih dahulu. Namun dalam pembahasan RUU AP muncul pertanyaan dari Prof. Bhenyamin Hoessein, apakah ada perintah dari UUD untuk membentuk UU Administrasi Pemerintahan. Prof. Bhenyamin menyampaikan pertanyaan itu saat memberikan pandangan di depan anggota Komisi II DPR, 28 Mei 2014.

*“Seperti yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, setiap pengajuan usul Undang-Undang harus ada landasan perintah dalam Undang-Undang Dasar. Jadi, tolong dicek apakah ada perintah bahwa materi RUU ini memang harus diatur dalam Undang-Undang. Kalau tidak ada perintah, wallahu a’lam bisshawab, apakah akan lolos atau tidak”.*

Jika ditelusuri, draf awal RUU AP sebenarnya memuat banyak sekali peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum. Sesuai perkembangan, dasar hukum itu mengerucut hanya ke rumusan konstitusi.

Bahkan dalam proses pembahasan RUU, masih ada anggota DPR yang meminta agar UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimasukkan. Dalam rapat 1 September 2014 malam di Wisma DPR Cikopo, pimpinan rapat Agun Gunandjar Sudarsa, menanyakan DIM No. 2-7 tentang Konsiderans.

*"Kemudian DIM No.mor 2 sampai dengan DIM No.mor 7 meliputi konsiderans menimbang sampai dengan konsiderans mengingat, ini semuanya redaksional. Kalau sudah redaksional maka kita sepakat serahkan ke Timus. Setuju ya?"*

Peserta rapat menyatakan setuju. Kemudian ada interupsi dari anggota DPR H. Rahardi Zakaria. Politisi PDI Perjuangan ini mengusulkan agar UU No. 12 Tahun 2011 dimasukkan: *"Yang Konsiderans 'Mengingat' itu saya mengusulkan agar dimasukkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 karena di sini isinya supaya tidak lari dari Undang-Undang itu, termasuk tentang limitasi waktu"*. Zakaria juga mengusulkan agar dikonsultasikan dulu masalah ini kepada ahli hukum.

Agun Gunandjar akhirnya menyampaikan bahwa isi Konsiderans 'Mengingat' adalah sejumlah pasal yang ada dalam konstitusi, yang berkaitan dengan siapa yang mengusulkan, DPR atau Presiden. Selengkapnya Agun mengatakan:

*"Karena usul (RUU) dari Pemerintah maka dikedepankanlah Pasal 5. Presiden berhak mengajukan usul RUU sesuai Pasal 5 Konstitusi kita. Tapi kalau usul itu datang dari DPR dikedepankanlah Pasal 20, baru Pasal 5. Kemudian justru kalau UU No. 12 Tahun 2011 adalah dalam menyusun ruang lingkup dalam menyusun sistematika, dia menjadi norma yang harus dipatuhi oleh sebuah undang-undang. Jadi (UU No. 12 Tahun 2011) tidak perlu dicantumkan dalam konsiderans 'Mengingat'.*

Dalam rapat yang sama Wakil Menteri PAN-RB, Eko Prasajo menambahkan konsiderans 'Mengingat' adalah memuat dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada di UUD. Agun Gunandjar selaku pimpinan rapat akhirnya menyerahkan redaksional konsiderans 'Menimbang' diserahkan kepada Timus.

### **1.5 Ketentuan Umum**

UU AP memuat 25 kata kunci yang didefinisikan, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1. Ke-25 istilah yang didefinisikan itu adalah

'administrasi pemerintahan', 'fungsi pemerintahan', 'Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan', 'Atasan Pejabat', 'wewenang', 'kewenangan pemerintahan', 'Keputusan Administrasi Pemerintahan', 'Tindakan Administrasi Pemerintahan', 'diskresi', 'bantuan kedinasan', 'Keputusan Berbentuk elektronik', 'legalisasi', 'sengketa kewenangan', 'konflik kepentingan', 'warga masyarakat', 'upaya administratif', 'Asas-asas umum pemerintahan yang baik', 'pengadilan', 'izin', 'konsesi', 'dispensasi', 'atribusi', 'delegasi', 'mandat', dan 'menteri'.

Sebagian istilah itu lebih bersifat merujuk (*refer to*) bukan mendefinisikan yaitu istilah 'pengadilan' yang merujuk pada Pengadilan Tata Usaha Negara, dan istilah 'Menteri' yang merujuk pada menteri yang menyelenggarakan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara. Sebagian istilah berkaitan dengan perundang-undangan lain karena pengaturannya tersebar seperti 'sengketa kewenangan' yang dikenal juga dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi yakni sengketa kewenangan antar lembaga negara; istilah 'konflik kepentingan' yang juga dikenal dalam perundang-undangan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Istilah yang banyak menyita waktu dan perhatian selama proses pembahasan adalah 'administrasi pemerintahan' (lihat bagian: Judul), dan istilah 'diskresi' dalam kaitannya dengan istilah yang sering dipakai para akademisi Indonesia, *freies ermessen*.

Administrasi Pemerintahan dalam RUU diartikan sebagai tata laksana dalam mengambil tindakan hukum dan/atau tindakan faktual oleh badan atau pejabat. Setelah jadi Undang-Undang, rumusnya berubah menjadi 'tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan'. Definisi ini dianggap memperluas yurisdiksi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1986 *jo* UU No. 9 Tahun 2004. Kompetensi PTUN hanyalah Keputusan Tata Usaha Negara, yakni penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat

konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dalam UU AP, yang dimaksud bukan hanya Keputusan Tata Usaha Negara, tetapi juga tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*), yang meliputi juga 'tindakan materil' (*feitelijke handelingen*).<sup>11</sup>

Istilah 'diskresi' juga banyak disorot. Pipit Rochijat Kartawidjaja, dalam suratnya kepada Rimmele, 14 September 2005, menyinggung masalah ini. Warga asal Indonesia yang bekerja di pemerintahan Jerman dan menjadi narasumber diskusi RUU AP itu mengatakan diskresi dalam bahasa Jerman diambil dari *ermessen*. Dalam bahasa Jerman, *ermessen* lebih tepat diartikan ke arah 'estimate, judgement, pertimbangan; bukan 'diskresi' yang oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia (2001) diartikan sebagai kebebasan mengambil keputusan sendiri di setiap situasi yang dihadapi.<sup>12</sup>

Dilihat dari DIM I (95 pasal), ada perbedaan jumlah dan istilah yang hendak didefinisikan. DIM menggunakan istilah 'komunikasi elektronik', tetapi yang kemudian dipakai dalam UU AP adalah 'Keputusan Berbentuk Elektronik'; dan istilah 'peradilan' dalam DIM diubah menjadi 'Pengadilan'.

Berkaitan dengan istilah, Fraksi PKB mengusulkan penambahan definisi untuk istilah *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*. Usul Fraksi PKB ini disetujui Pemerintah. Sebaliknya, usul Fraksi PPP mengenai definisi *otorisasi* tidak disetujui Pemerintah karena istilah itu tak dipakai dalam Batang Tubuh RUU dan istilah itu sudah melekat dalam pengertian 'Kewenangan'.

Dalam Rapat tanggal 1 September 2014, Wakil Menteri PAN-RB

---

11 Salah satu yang menganggap ada perluasan kompetensi PTUN adalah Kamarullah, dalam artikelnya "Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan", yang dimuat dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (ed), *Memahami Hukum, Dari Konstitusi Sampai Implementasi*, (Jakarta:Rajawali Press), 2009, hlm. 456-469.

12 Surat Pipit R Kartawidjaja kepada Peter Rimmele (GTZ) 14 September 2005. GTZ adalah lembaga yang antara lain membantu pelaksanaan seminar RUU Administrasi Pemerintahan di Kementerian PAN.

Eko Prasoj, menjelaskan sikap Pemerintah terhadap usulan penambahan istilah dan definisi dari anggota DPR.

*“Jadi kami menerima ulusan dari beberapa fraksi untuk perubahan definisi ketentuan umum mengenai konflik kepentingan Pak. Memang ini definisinya sangat penting menurut saya karena sumber korupsi itu pada umumnya di Indonesia terkait dengan konflik kepentingan yang dimiliki oleh pejabat pemerintah di pemerintahan. Usulan baru terkait untuk menambahkan pengertian atribusi delegasi dan mandat sesuai dengan ketentuan bab 5 bagian 4 di nomor 115.*

*Dari pemerintah kami merumuskan atribusi adalah pemberian kewenangan badan atau pejabat pemerintah oleh Undang-Undang Dasar 1945 atau Undang-undang. Delegasi adalah pelimpahan ewenangan dari badan atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi pada pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab yang sepenuhnya kepada delegataris atau penerima delegasi.*

*Mandat adalah penyimpanan kewenangan dari pejabat atau pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan atau pemerintah yang lebih rendah dan tidak menggugat masih berada pada pemberi mandate. Jadi tambahkan di sini dalam DIM No.mor 2, rumusan ketentuan umum mengenai atribusi delegasi dan mandat.*

*Kemudian Fraksi PPP mengusulkan defnisi dan ketentuan umum baru sebagai otorisasi Pak. Tapi kami sudah pelajari bahwa istilah otorisasi ini kita tidak pergunakan lagi dalam Undang-Undang ini. Sehingga tidak kita cantumkan dalam ketentuan umum saja yang memuat kata atau frasa yang dipergunakan dalam pasal-pasal Undang-undang Pak”.*

Selain mendiskusikan istilah yang tepat dan definisi dari masing istilah, anggota DPR dan Pemerintah juga mengkaji istilah yang lebih dahulu ditulis dibandingkan istilah lain. Misalnya, istilah ‘wewenang’ didahulukan daripada ‘kewenangan’. Pembahasan istilah-istilah itu diselesaikan langsung pada Rapat tanggal 1 September 2014.

## 1.6 Maksud dan Tujuan

### Maksud

Pasal 2	<i>Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan</i>
	Penjelasan: cukup jelas

### Tujuan

Pasal 3	<i>Tujuan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan adalah:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>a. <i>Menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan;</i></li><li>b. <i>Menciptakan kepastian hukum;</i></li><li>c. <i>Mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang;</i></li><li>d. <i>Menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;</i></li><li>e. <i>Memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan;</i></li><li>f. <i>Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB; dan</i></li><li>g. <i>Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat.</i></li></ul>
	Penjelasan: cukup jelas

Tujuan RUU AP sudah disampaikan oleh Menteri PAN-RB Azwar Abubakar pada saat rapat kerja dengan DPR tanggal 25 Februari 2014. Namun ia tidak menyebutkan satu persatu tujuan yang dimuat kemudian dalam Pasal 3 UU AP. Saat itu Menteri Azwar Abubakar mengatakan:

*"Tujuan dari UU Administrasi Pemerintahan, yang pertama, instrumen untuk menerapkan prinsip-prinsip good governance seperti*

*partisipasi, transparansi, akuntabilitas, pengawasan, efisiensi dan efektivitas. Kemudian, instrumen dalam mencegah korupsi, kolusi, dan nepotisme, menciptakan power hukum dan diskresi pemerintahan; instrumen hukum mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang pejabat dalam tindakan dan pengambilan keputusan atau mencegah maladministrasi”.*

### 1.6.1 Tanggapan

Dalam proses pembahasan, anggota Dewan dan Pemerintah selalu menegaskan bahwa UU AP ini adalah mengatur dan ditujukan kepada pejabat pemerintahan. Tujuan ini ada kaitannya dengan upaya mencegah apa yang sering disebut di ruang publik sebagai ‘kriminalisasi’ pejabat publik. Banyaknya kasus yang menjerat kepala daerah saat itu memicu keinginan memberikan perlindungan kepada pejabat daerah saat mengeluarkan kebijakan sekaligus menata agar para kepala daerah tidak bertindak sewenang-wenang. Pertanyaan intinya: apakah kebijakan kepala daerah bisa dikriminalisasi?

UU AP sebagai salah satu solusi preventif untuk menjaga agar kepala daerah tidak dikriminalisasi. Caranya, saat mengeluarkan kebijakan mereka mengikuti mekanisme yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Solusi ini tercermin antara lain dalam saran-saran yang termuat dalam hasil penelitian ‘Kriminalisasi Kebijakan Pejabat Publik’ yang dilakukan oleh peneliti Puslitbang Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung. Penelitian ini dilakukan beberapa bulan sebelum RUU AP disahkan menjadi Undang-Undang. Saran tim peneliti: UU AP atau UU Administrasi Negara perlu segera disusun agar memperjelas garis-garis kewenangan dan koordinasi antar instansi, dan mempermudah pemahaman bagi para penegak hukum yang dapat meminimalisir kriminalisasi terhadap kebijakan pejabat negara.



## 1.7 Ruang Lingkup dan Asas

### 1.7.1 Ruang Lingkup

Pasal 4	<p>(1) Ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini meliputi semua aktivitas:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;</li><li>b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif;</li><li>c. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif;</li><li>d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;</li></ol> <p>(2) Pengaturan Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud ayat (1) mencakup tentang hak dan kewajiban pejabat pemerintahan, kewenangan pemerintahan, diskresi, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, prosedur administrasi pemerintahan, keputusan pemerintahan, upaya administratif, pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan, dan sanksi administrasi.</p>
	Penjelasan: cukup jelas

#### 1.7.1.1 Pembahasan

Pada draf awal (2005-2006), RUU AP diproyeksikan berlaku untuk 'semua tindakan Hukum Administrasi Pemerintahan'. Jadi, Undang-Undang ini (jika disetujui) berlaku bagi semua instansi pemerintah dan badan hukum lainnya yang diberikan wewenang pemerintahan. Saat memberikan sambutan dalam acara uji materi RUU AP di Surabaya, 18 September 2007, Menteri PAN Taufiq Effendi menyebutkan: "RUU ini sangatlah erat kaitannya dengan Hukum

*Administrasi Negara (HAN), keduanya mempunyai kekhususan untuk mewajibkan semua pihak mengimplementasikan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik pada seluruh kegiatan administrasi pemerintahan baik dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun kenegaraan".* Namun ruang lingkup ini telah mengalami perubahan seiring dengan perdebatan tentang judul RUU.

Jika pilihannya adalah Administrasi Negara maka lingkungannya sangat luas dan proses pembahasannya harus melibatkan Komisi lain di luar Komisi II DPR. Pada akhirnya pembentuk undang-undang sepakat menggunakan judul administrasi pemerintahan dengan catatan pemerintahan yang dimaksud tidak hanya administrasi eksekutif, tetapi juga meliputi fungsi-fungsi pemerintahan di legislatif dan yudikatif. Karena itu Pasal 4 UU AP menyebutkan secara tegas ruang lingkup UU AP adalah menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan negara lainnya.

Naskah Akademik juga memuat secara panjang lebar ruang lingkup RUU AP. Disebutkan bahwa RUU ini mengatur tindakan instansi pemerintah yang memiliki kekuatan hukum mengikat secara eksternal berupa keputusan pemerintahan yang didasarkan pada pengujian syarat dan prasyarat yang telah ditetapkan dalam undang-undang atau produk hukum lainnya. Ada dua alasan yang dikemukakan untuk menyebutkan lingkup tadi. *Pertama*, RUU AP tidak dimaksudkan mengatur secara detil pelayanan yang diberikan oleh instansi dan administrasi pemerintahan. Ketentuan rinci tentang sifat, jenis, kualitas, kuantitas, prasyarat dan syarat administrasi pemerintahan diserahkan kepada instansi atau lembaga penyelenggara administrasi pemerintahan. *Kedua*, RUU AP hanya akan memuat ketentuan umum dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bukan manajemen substansi pelayanan itu sendiri.

Pada saat pembahasan di DPR, substansi yang diperdebatkan adalah makna pemerintahan. Ada yang menganggap pemerintahan itu hanya meliputi eksekutif, namun kemudian disepakati bahwa meliputi juga penyelenggara administrasi pemerintahan di bawah

kekuasaan yudikatif dan legislatif.

Dalam rapat tanggal 22 Agustus 2014, Agun Gunandjar Sudarsa (Fraksi Partai Golkar/Pimpinan Rapat), meminta Pemerintah mempertegas lingkup RUU AP. Agun mengatakan:

*“Tolong di tim pemerintah, di ruang lingkup itu dipertajam Pak, lebih difokuskan. Termasuk kami menerima dengan judul Administrasi Pemerintahan ini dengan tidak mengabaikan rekan-rekan kami yang ada di belakang ini yang sesungguhnya mereka ini ada di dalam ruang lingkup di luar eksekutif, meskipun di sini sudah disinggung ruang lingkungannya mencakup juga keberadaan fungsi-fungsi pemerintahan yang ada di lembaga legislatif, yudikatif, dan lain sebagainya. Hanya saya minta penambahan sedikit tentang ketentuan-ketentuan teknis pengaturan tentang yang berkaitan dengan bla bla bla begitu”.*

Kesepakatan Pemerintah dan DPR yang muncul kemudian adalah RUU AP hanya mengatur hal-hal yang bersifat umum, tidak terlalu membuat rincian pelayanan administrasi pemerintah. Ini sesuai dengan keinginan Pemerintah sebagaimana tertuang dalam Naskah Akademik: “Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini tidak mungkin memuat semua hal detil dan teknis. Sebaliknya, penjabaran pasal-pasal tersebut dapat dilakukan di dalam sebuah Peraturan Pemerintah dan dirinci lebih lanjut dalam peraturan teknis lainnya”.

### 1.7.2 Asas

Pasal 5

*Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan:*

- a. Asas legalitas*
- b. Asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan*
- c. AUPB*

Penjelasan:

Huruf a: Yang dimaksud dengan 'asas legalitas' adalah bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Huruf b: Yang dimaksud dengan 'asas perlindungan terhadap hak asasi manusia' adalah bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar Warga Masyarakat sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Huruf c: *cukup jelas*

### 1.7.2.1 Pembahasan

Dalam naskah awal RUU AP, jumlah asas yang dicantumkan dan diusulkan sangat banyak Ada yang menyebut 20, ada pula yang menyebut 18, yang lain menyebut 17. Asas-asas yang disebut dalam RUU AP versi Tahun 2005 dan Tahun 2006 adalah:

- a. Kepastian hukum
- b. Keseimbangan
- c. Kesamaan
- d. Kecermatan
- e. Motivasi
- f. Tidak mencampuradukkan kewenangan
- g. Permainan yang layak
- h. Keadilan
- i. Kewajiban dan kepatutan
- j. Menanggapi pengharapan yang wajar
- k. Meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal
- l. Perlindungan hukum
- m. Tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan
- n. Keterbukaan

- o. Proporsionalitas
- p. Profesionalitas
- q. Akuntabilitas.

Dalam Lokakarya RUU AP di Medan tanggal 29 Juni 2005, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, M. Solly Lubis, menyebut belasan asas yang tercantum dalam RUU *'termasuk dalam paradigma filosofis karena merupakan pengembangan secara derivatif dari nilai-nilai pada Pancasila'*. Ia berharap belasan asas yang tercantum *'menjadi rujukan bagi para pejabat dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban seperti pada RUU'*.

Dalam proses pembahasan di internal Pemerintah, ada masukan agar asas-asas tersebut disederhanakan. Lewat surat tertanggal 14 Juli 2005, BPK memberikan catatan bahwa *'pencantuman 18 asas terlalu rinci'*, dan sebaiknya *'asas cukup dimuat dalam Penjelasan Umum, bukan di Batang Tubuh'*, serta tidak perlu dirinci. Kementerian Dalam Negeri malah meminta agar asas-asas UU AP disesuaikan saja dengan asas yang termaktub dalam UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan Kementerian Kehutanan (dulu Departemen Kehutanan) menyarankan agar asas dimasukkan saja ke dalam batang tubuh atau Penjelasan Umum untuk *'menampung berkembangnya asas'*.

Departemen (Kementerian) Tenaga Kerja dan Transmigrasi langsung mengusulkan agar asas dikurangi menjadi asas kepastian hukum, keseimbangan, kecermatan, motivasi, permainan yang layak, keadilan, kewajaran dan kepatutan, tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, kerbukaan, profesionalisme, dan akuntabilitas.

Menurut Prof. Sunaryati Hartono *"Tentu saja tidak semua asas dapat diterapkan dalam setiap proses pengambilan keputusan oleh aparat administrasi negara. Tetapi yang harus diperhatikan adalah asas yang relevan dengan kasus dan keputusan yang konkrit yang harus diambil"*.

Bagi Prof. Sunaryati Hartono, asas bukan hanya tolok ukur bagaimana aparat professional, transparan, akuntabel, jujur, bersih dan efektif, tetapi juga tolok ukur atau standar untuk menentukan seberapa jauh aparatur administrasi pemerintah telah bersalah mengadakan tindakan, keputusan atau perilaku maladministrasi.

Anggota Komisi III DPR T. Gayus Lumbuun saat menjadi pembicara di Surabaya 15 Juni 2005 mengatakan tim perancang menyajikan 17 asas dalam Pasal 2 ayat (2) RUU versi tahun 2005. "Apakah ketujuhbelas asas tersebut betul-betul menjadi bagian dari asas-asas pemerintahan yang baik". Ia juga mengkritik karena pengertian dari masing-masing asas itu belum dibuat.

Asas juga dikenal dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yaitu asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Gayus menulis:

"Walaupun UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme merupakan asas-asas penyelenggaraan negara, namun seharusnya asas-asas pemerintahan yang baik merupakan bagian dari asas-asas umum penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, rumusan asas-asas ini tidak mengaburkan hubungan asas-asas umum pemerintahan yang baik bagi penyelenggaraan negara dan asas-asas pemerintahan yang baik. Misalnya, dalam RUU Administrasi Pemerintahan tidak terdapat asas kepentingan umum". Gayus Lumbuun mengatakan asas-asas itu harus dirumuskan dan dijabarkan ke dalam norma.

Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, dalam surat tertanggal 14 Juli 2005 meminta agar asas-asas yang disebut diberi penjelasan untuk 'menghindari salah pengertian, penafsiran dan pemahaman istilah tersebut'.

Pada rapat pembahasan RUU AP 25 Juli 2005 mengenai asas disebutkan bahwa asas-asas terlalu spesifik. Dikhawatirkan terlalu kaku sehingga satu asas bisa menafikan asas lain, atau ada tumpang

tindih. Tim penyusun akhirnya sepakat jumlah asas yang dicantumkan dalam RUU AP lebih sedikit, mengikuti UU No. 28 Tahun 1999 dan Undang-Undang lain yang sudah ada.

Dalam perkembangannya jumlah asas dalam RUU AP mengerucut. Pengerucutan itu antara lain disebabkan pandangan bahwa asas-asas tersebut sebaiknya dimuat saja dalam norma, tak perlu dirinci satu persatu sebagai asas. Pandangan ini berkembang saat uji materi RUU AP. Menteri PAN Taufiq Effendi juga menyinggungnya tanggal 18 September 2007 di Surabaya. *“Dalam uji materi yang lalu, asas ini harus dijadikan norma, dalam perumusan asas menjadi norma, telah dirumuskan bersama interdep dan diikuti para pakar”.*

Fraksi PPP lewat juru bicaranya, Akhmad Muqowwam, sudah menyampaikan dua asas penting dalam pandangan mini fraksi, 20 Mei 2014, yaitu asas legalitas dan asas diskresi. “Salah satu yang kemudian diangkat oleh Fraksi PPP adalah ada dua asas yang mesti kita perhatikan. Pertama asas legalitas, lalu yang kedua asas diskresi yang sudah tertuang juga dalam RUU AP ini”.

Dalam Naskah Akademik RUU AP, legalitas dianggap sebagai dasar untuk menguji apakah tindakan dari pejabat administrasi negara telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Legalitas juga merupakan dasar untuk menguji keabsahan keputusan pejabat administrasi negara di pengadilan tata usaha negara. ‘Secara umum legalitas merupakan ukuran keabsahan terhadap setiap tindakan hukum dan pelaksanaan kewenangan dari pejabat administrasi negara’.

Kriteria yang bisa dipakai untuk menguji legalitas antara lain adalah:

- Apakah tindakan pejabat tersebut berdasarkan ketentuan hukum atau tidak?
- Apakah tindakan pejabat tersebut sesuai dengan kewenangannya atau tidak?
- Apakah tindakan pejabat tersebut tidak melampaui kewenangan yang diberikan?

Rumusan Pasal 5 huruf c yang menyingkat AUPB juga menjadi bahan pertanyaan. Dalam rapat 1 September 2014, Ketua Rapat Agun Gunandjar Sudarsa mengingatkan bahwa asas umum pemerintahan atau AUPB sudah disingkat di bagian ketentuan umum. “Saya mau tanya apakah mau disingkat ini. Ini sudah ada lagi...kalau singkatan ini, ada ahli bahasa ya? Saya mau tanya, jujur saja, kalau singkatan itu kan biasanya bukan kalimat”.

Politisi Partai Golkar, Nurul Arifin melanjutkan pertanyaan Agun. Ia mengatakan:

*“Ini menurut saya tidak perlu disingkat Pak karena tidak berupa kalimat. Kalau kalimat DOB misalnya disingkat dan itu menjadi kalimat...Terus terang pernah kalimat misalnya DOB. Kita kan sudah familiar dengan ini”.*

Dalam rapat 1 September 2014 malam, Wakil Menteri PAN-RB Eko Prasajo mengatakan: “Dalam DIM 26 Pak, memang kita definisikan dan kita sebutkan menyeluruh terlebih dahulu asas-asas pemerintahan yang baik, yang selanjutnya disingkat AUPB, adalah prinsip-prinsip yang digunakan pengacuan penggunaan wewenang. Kalau disebutkan dalam ketentuan umum, AUPB, artinya orang sudah tahu kalau itu asas-asas umum pemerintahan yang baik. Maka itu bisa dipergunakan dalam pasal-pasal mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai singkatan”. H. Rahardi Zakaria (PDIP) mengatakan kalau disingkat (akronim) harus memakai huruf kapital semua.

### 1.7.3 Tanggapan

Berdasarkan rumusan Pasal 5 UU AP asas penyelenggaraan Pemerintahan harus selalu didasarkan pada asas legalitas, perlindungan HAM, dan AUPB. Namun asas ini bisa dikesankan tidak konsisten jika dibandingkan dengan rumusan pasal lain.<sup>13</sup>

---

13 Focus Group Discussion Anotasi UU Administrasi Pemerintahan di Kementerian PAN-RB, 15 November 2016.



Pembahasan lebih lanjut mengenai inkonsistensi ketiga pasal tersebut dibahas secara mendalam pada Bab 2 di sub bab Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintahan.

Masalah-masalah yang masih perlu dianalisis lebih lanjut setelah mendapat masukan dari para pakar antara lain adalah:

- Asas hukum ialah prinsip-prinsip yang dianggap dasar atau fundamen hukum. Asas juga merupakan nilai-nilai yang menjadi titik tolak bagi pembentukan dan interpretasi undang-undang<sup>14</sup>. Asas adalah norma dasar yang paling umum yang tidak dapat diabstraksikan lagi. Dalam konteks ini, asas adalah titik tolak berpikir tentang UU Administrasi Pemerintahan.
- Asas legalitas sering dipakai dalam hukum pidana karena Pasal 1 KUHP langsung menyinggung asas legalitas. Tiada suatu perbuatan yang dapat dipidana selain berdasarkan ketentuan perundang-undangan pidana yang mendahuluinya (*nullum delictum nulla poena sine praevia legi poenali*). Asas ini mengandung arti: (a) tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan undang-undang; (b) untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh berlaku surut; dan (c) aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.<sup>15</sup> Setiap Pejabat TUN harus mendasarkan keputusan dan tindakannya peradasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam HAN, ada asas praduga *recthmatig* atau lazim disebut *presumption iustae causa*, yang berarti setiap tindakan pejabat pemerintah selalu dianggap benar sampai ada pembatalannya. Asas legalitas (*wetmatig van het bestuur*) diatur dalam UU No. 5 Tahun 1986, yang menyebutkan keputusan tata usaha negara dapat digugat karena

---

14 Theo Huijbers, "*Filsafat Hukum*". (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 81.

15 Andi Hamzah. *Azas-Azas Hukum Pidana*. (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 40.

- bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku.
- Cakupan AUPB dan pandangan pengadilan lewat putusan-putusannya. Ada banyak peraturan perundang-undangan yang memuat AUPB di luar UU AP. Misalnya: UU Ombudsman; UU Pemerintahan Daerah; UU Pelayanan Publik; UU Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; dan UU Aparatur Sipil Negara. AUPB sudah lama dipergunakan hakim sebagai dasar memutus perkara. Berdasarkan Penelitian Sosio-Legal yang dilaksanakan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) dalam rangka Judicial Sector Support Program di Indonesia, ditemukan 4 ragam pemaknaan dan penerapan AUPB baik di Pemerintahan maupun hakim TUN. *Pertama*, keragaman dan sebaran AUPB dalam sejumlah peraturan perundang-undangan tidak disertai dengan indikator yang jelas dari masing-masing asas. *Kedua*, yurisprudensi atau doktrin tentang AUPB seringkali tidak digunakan sebagai pedoman atau rujukan bagi Pejabat TUN dalam membuat KTUN atau hakim dalam menerapkan AUPB dalam kasus-kasus riil. *Ketiga*, yurisprudensi yang dapat memberikan arahan mengenai penerapan AUPB belum dikodifikasikan secara baik sehingga tidak mudah bagi hakim untuk menelusurinya. *Keempat*, Pejabat TUN tidak terbiasa memedomani putusan hakim TUN sehingga kesalahan yang sama masih sering terjadi.<sup>16</sup>
  - Istilah ‘warga masyarakat’. Umumnya perundang-undangan memakai istilah warga negara, bukan warga masyarakat. Kalau mau sandingannya pemerintahan, ya seharusnya digunakan istilah ‘masyarakat’ saja, bukan warga masyarakat.

---

16 Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan. Hasil kajian sosio-legal AUPB ini telah dilansir di Jakarta, 24 Januari 2017. Bisa diakses pada <http://leip.or.id/penjelasan-hukum-asas-asas-umum-pemerintahan-yang-baik-hukum-administrasi-negara/> Diakses pada 31 Januari 2017.

Dalam UU AP warga masyarakat diartikan sebagai seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan Keputusan dan/atau Tindakan.

## BAB 2

# Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintahan, dan Kewenangan Pemerintah

### 2.1 Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintahan

#### 2.1.1 Pengantar

Pengaturan mengenai hak dan kewajiban pejabat pemerintahan ini merupakan rincian dari pengaturan administrasi pemerintahan. Ruang lingkup administrasi pemerintahan sendiri sangat luas, mencakup semua aktivitas badan dan atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan di eksekutif, legislatif, yudikatif dan yang disebut dalam UUD 1945 dan undang-undang.

Hak dan kewajiban pejabat pemerintahan ini diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 6 mengenai hak pejabat pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dalam pengambilan keputusan dan/ atau tindakan dan ruang lingkup hak dimaksud. Sedangkan Pasal 7 membahas kewajiban pejabat pemerintahan untuk menyelenggarakan administrasi pemerintahan sesuai undang-undang, kebijakan pemerintah dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) serta ruang lingkup dari kewajiban dimaksud.

Pasal 7 yang memuat AUPB ini sendiri berkaitan dengan Pasal 5 yang mengatur tentang asas penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

## 2.1.2 Pasal

### Pasal 6

- (1) Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan Kewenangan dalam mengambil Keputusan dan/atau Tindakan.
- (2) Hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. melaksanakan Kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB;
  - b. menyelenggarakan aktivitas pemerintahan berdasarkan Kewenangan yang dimiliki;
  - c. menetapkan Keputusan berbentuk tertulis atau elektronik dan/atau menetapkan Tindakan;
  - d. menerbitkan atau tidak menerbitkan, mengubah, mengganti, mencabut, menunda, dan/atau membatalkan Keputusan dan/atau Tindakan;
  - e. menggunakan Diskresi sesuai dengan tujuannya;
  - f. mendelegasikan dan memberikan Mandat kepada Pejabat Pemerintahan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - g. menunjuk pelaksana harian atau pelaksana tugas untuk melaksanakan tugas apabila pejabat definitif berhalangan;
  - h. menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - i. memperoleh perlindungan hukum dan jaminan keamanan dalam menjalankan tugasnya;
  - j. memperoleh bantuan hukum dalam pelaksanaan tugasnya;
  - k. menyelesaikan Sengketa Kewenangan di lingkungan atau wilayah kewenangannya;
  - l. menyelesaikan Upaya Administratif yang diajukan masyarakat atas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya; dan
  - m. menjatuhkan sanksi administratif kepada bawahan yang melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

### Penjelasan

Cukup jelas.

### **Pasal 7**

- (1) Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB.
- (2) Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban:
  - a. membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan kewenangannya;
  - b. mematuhi AUPB dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - c. mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan;
  - d. mematuhi Undang-Undang ini dalam menggunakan Diskresi;
  - e. memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta bantuan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan tertentu;
  - f. memberikan kesempatan kepada Warga Masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - g. memberitahukan kepada Warga Masyarakat yang berkaitan dengan Keputusan dan/atau Tindakan yang menimbulkan kerugian paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan;
  - h. menyusun standar operasional prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan;
  - i. memeriksa dan meneliti dokumen Administrasi Pemerintahan, serta membuka akses dokumen Administrasi Pemerintahan kepada Warga Masyarakat, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang;
  - j. menerbitkan Keputusan terhadap permohonan Warga Masyarakat, sesuai dengan hal-hal yang diputuskan dalam keberatan/banding;
  - k. melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang sah dan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan, pejabat yang bersangkutan, atau Atasan Pejabat; dan
  - l. mematuhi putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

## Penjelasan

Semua cukup jelas kecuali Huruf f. Warga masyarakat yang didengar pendapatnya adalah setiap pihak yang terbebani atas Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan. Mekanisme untuk memberikan kesempatan kepada Warga Masyarakat untuk didengar pendapatnya dapat dilakukan melalui tatap muka, sosialisasi, musyawarah, dan bentuk kegiatan lainnya yang bersifat individu dan/atau perwakilan.

### 2.1.3 Pembahasan

Klausul mengenai hak dan kewajiban pejabat pemerintahan ini sebelumnya tidak ada dalam RUU Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat menjadi RUU AP) yang diajukan Kementerian PAN, 6 Februari 2006 (Konsep XII). Hal ini ditanyakan oleh Presiden SBY pada Rapat Kabinet Terbatas tanggal 10 Januari 2013 mengapa tidak ada penjelasan mengenai hak dan kewajiban pejabat pemerintahan. Prof. Eko Prasajo, Wakil Menteri PAN-RB saat itu, menjelaskan bahwa hal itu tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, dan di dalam RUU AP sendiri dimasukkan pada beberapa pasal (belum diintegrasikan dalam pasal khusus). Permintaan Presiden itu kemudian ditindaklanjuti dengan memasukkan klausul yang khusus membahas mengenai hak dan kewajiban pejabat pemerintahan.

Pada RUU yang disampaikan kepada DPR<sup>17</sup>, hak dan kewajiban pejabat pemerintahan ini masuk dalam Bab IV pada Pasal 6 dan 7. Sementara pada Rapat Kerja Komisi II dengan Pemerintah<sup>18</sup>, Menteri

---

17 Melalui Surat Presiden No. R-04/Pres/01/2014 ttg RUU AP tertanggal 17 Januari 2014. Surpres ini juga menugaskan MenPAN-RB, Mendagri, Menkum HAM, dan Menkeu mewakili Pemerintah. Hal ini kemudian ditindaklanjuti oleh DPR melalui Rapat Badan Musyawarah tanggal 20 Februari 2014 yang memutuskan bahwa penanganan pembahasan RUU AP diserahkan pada Komisi II.

18 Rapat Kerja Komisi II dengan MenPAN-RB, Mendagri, Menkum HAM, dan Menkeu, tanggal 25 Februari 2014 yang agendanya adalah Keterangan Pemerintah terhadap RUU AP dan pengesahan mekanisme dan jadwal pembahasan RUU AP.

PAN-RB, Azwar Abubakar menjelaskan tentang dasar kewenangan pemerintahan, namun tidak menjelaskan tentang hak dan kewajiban pejabat pemerintahan. Sedangkan pada Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang diserahkan DPR ke Pemerintah, kedua pasal ini mencakup DIM 59 s.d 90.<sup>19</sup>

Saat diminta penjelasan oleh Ketua Rapat Panja, Agun Gunanjar Sudarsa mengenai substansi dari hak dan kewajiban pejabat pemerintahan<sup>20</sup>, Wakil Menteri PAN, Eko Prasoso menjelaskan bahwa,

*“Pada prinsipnya hak dan kewajiban ini merinci secara detail mengenai apa-apa hak dan wewenang yang menjadi kewenangan dari pejabat instansi pemerintahan. Sekaligus mengatur dari apa yang diatur dalam proses pembuatan keputusan dan tindakan administrasi pemerintahan sesuai dengan kewenangannya. Pada prakteknya selama ini di pemerintahan, seringkali pejabat itu tidak mengetahui persis apa yang menjadi hak dan kewajibannya. Karena itu pencantuman pasal ini, sesuai juga dengan arahan dari Pak Presiden (SBY) dalam sidang kabinet agar dirinci mengenai hak-hak dan kewajiban dari pejabat pemerintahan...”*

Selanjutnya Eko menjelaskan bahwa dalam kaitannya dengan masyarakat sebagai pihak yang terkena dampak dari keputusan pejabat pemerintahan, maka pejabat pemerintahan wajib memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat keputusan atau tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. “Jadi kalau Bapak dan Ibu lihat di sini memang Undang-undang ini memberikan kemudahan dan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat,

---

19 Dalam Rapat Kerja Komisi II dengan MenPAN-RB, Mendagri, Menkum HAM, dan Menkeu dengan agenda penyampaian pengantar fraksi-fraksi, penyerahan kompilasi DIM fraksi-fraksi ttg RUU AP kepada Pemerintah, pembahasan DIM dari fraksi-fraksi, dan pembentukan Panitia Kerja (Panja).

20 Saat Rapat Panja RUU Administrasi Pemerintahan Komisi II DPR RI dengan Kementerian PAN-RB, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM, dan Kementerian Keuangan, 1 September 2014.



bahwa sebelum keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan kepada warganya, maka pejabat bersangkutan wajib memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum memberikan keputusan,” tambahnya.

Selanjutnya pada Rapat Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi<sup>21</sup> disepakati untuk menerima hasil kerja Tim Perumus tentang Bab IV tentang Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintah, yaitu:

- *“Pasal 6 ayat (1), ayat (2) Hak sebagaimana ayat (1) meliputi a. melaksanakan kewenangan, b, c, d, e, f, g, h. menerbitkan ijin, i. perlindungan hukum, j, k, l, m.*
- *Pasal 7 ayat (1), yaitu Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan kebijakan pemerintahan, dan AUPB. Ayat (2) Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban: a. membuat keputusan dan mengambil tindakan, mematuhi AUPB, mematuhi persyaratan dan prosedur, mematuhi undang-undang, memberikan bantuan kedinasan, memberikan kesempatan pada warga, memberitahukan kepada warga, menyusun standart operasional prosedur, memeriksa, memberikan keputusan, melaksanakan keputusan, dan yang terakhir mematuhi putusan pengadilan tata usaha Negara yang telah berkekuatan hukum tetap.”*

Hasil dari Tim Perumus ini kemudian disinkronisasi oleh Tim Sinkronisasi seperti rumusan pada UU Administrasi Pemerintahan.<sup>22</sup> Pada Rapat Pengambilan Keputusan Tingkat I<sup>23</sup> tidak dibahas lagi rumusan Pasal 6 dan 7 ini hingga kemudian disepakati pada Rapat Paripurna DPR yang menyetujui pengesahan RUU AP menjadi UU

---

21 Rapat Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi Komisi II dengan Kementerian PAN-RB, 3 September 2014.

22 *Ibid.*

23 Rapat Pengambilan Keputusan Tingkat I antara DPR dan Pemerintah, tanggal 24 September 2014.

Administrasi Pemerintahan.<sup>24</sup>

### 2.1.4 Tanggapan Penulis

Pasal 6 mengatur mengenai hak pejabat pemerintahan untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan. Salah satu hak itu adalah menetapkan keputusan berbentuk tertulis atau elektronik dan/atau menetapkan Tindakan (Pasal 6 ayat 2 c). Pasal ini dapat dikatakan memperluas pengertian dari keputusan, karena menyatakan keputusan dapat berbentuk tertulis atau elektronik. Yang dimaksud keputusan elektronik adalah keputusan yang dibuat atau disampaikan dengan menggunakan atau memanfaatkan media elektronik (Pasal 1 ayat 11).

Sementara itu, dalam UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (Pasal 1 angka 9). Dengan kata lain, UU PTUN ini hanya mengenal keputusan tertulis dan tidak mengenal keputusan elektronik. Karena itu perlu dilakukan sinkronisasi antara UU AP dengan UU PTUN, sehingga keputusan elektronik yang diatur dalam UU AP dapat diakomodasi. Sebab bila tidak, maka akan menimbulkan pemahaman yang berbeda terutama saat mengadili perkara terkait dengan keputusan elektronik.

Sedangkan terkait kewajiban pejabat pemerintahan, Pasal 7 ayat (1) berhubungan erat dengan Pasal 5. Pada Pasal 5 dinyatakan bahwa Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan: a. asas legalitas; b. asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan c. AUPB. Sementara Pasal 7 ayat (1) menyatakan Pejabat Pemerintahan

---

<sup>24</sup> Rapat Paripurna DPR yang mengesahkan RUU AP menjadi UU Administrasi Pemerintahan, 26 September 2014.

berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan: a. ketentuan peraturan perundang-undangan; b. kebijakan pemerintahan; dan c. AUPB.

Bila ketentuan peraturan perundang-undangan dapat dimaknai sama dengan asas legalitas, maka nampak ada ketidaksinkronan, karena ada kata "**kebijakan pemerintahan**". Penulis berusaha mencari pada bagian penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan pemerintahan ini, namun tidak ditemui, karena dalam Penjelasan dinyatakan sebagai "cukup jelas". Begitu pula di peraturan perundang-undangan lain yang relevan tidak ditemui pengertian dimaksud.

Ketidaksinkronan ini semakin nampak bila dihubungkan dengan Pasal 8 ayat (2), yang akan dijelaskan dalam Bab V, yang menyatakan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan: a. peraturan perundang-undangan; dan b. AUPB. Karena itu, dalam pandangan penulis, penting kiranya bagi Pemerintah untuk menjelaskan hal ini dalam peraturan pelaksanaan dari UU AP ini. Bila hal ini tidak diperjelas, maka berpotensi multitafsir dalam pelaksanaannya dan dapat menjadi hambatan bagi pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan secara efektif.

Pada Pasal 7 ayat (2) dinyatakan kewajiban dari pejabat pemerintahan (ada 12 kewajiban yaitu huruf a s.d l), namun tidak dinyatakan adanya kewajiban untuk bertanggungjawab atas akibat hukum yang ditimbulkan atas keputusan yang dibuat pejabat pemerintahan yang bersangkutan. Nampak perlu dipertegas mengenai pentingnya kewajiban bahwa keputusan yang dibuat itu dapat dipertanggungjawabkan, sehingga aspek kehati-hatian dan memperhitungkan konsekuensi dalam pembuatan atau penetapan keputusan dan/atau tindakan menjadi pertimbangan dari pejabat pemerintahan dimaksud.

Bila dicermati lebih lanjut, rumusan kewajiban pejabat pemerintahan dalam Pasal 7 ayat (2) ini berkaitan erat dengan UU

lain, yaitu Pasal 88 ayat (2), Pasal 92 ayat (2) dan Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya dalam memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat keputusan dan atau tindakan. Dalam Penjelasan UU AP, warga masyarakat yang perlu didengar pendapatnya adalah setiap pihak yang terbebani atas Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan. Mekanisme untuk memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk didengar pendapatnya dapat dilakukan melalui tatap muka, sosialisasi, musyawarah, dan bentuk kegiatan lainnya yang bersifat individu dan/atau perwakilan. Namun tidak ada sanksi bila hal itu tidak dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan dimaksud. Sanksi administratif yang diatur dalam Pasal 80 UU AP tidak mengatur mengenai hal ini. Yang dikenai sanksi administratif adalah yang melanggar ketentuan mulai dari Pasal 8 ayat (2), Pasal 9 ayat (3), Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 36 ayat (3), Pasal 39 ayat (5), Pasal 42 ayat (1), Pasal 43 ayat (2), Pasal 44 ayat (3), Pasal 44 ayat (4), Pasal 44 ayat (5), Pasal 47, Pasal 49 ayat (1), Pasal 50 ayat (3), Pasal 50 ayat (4), Pasal 51 ayat (1), Pasal 61 ayat (1), Pasal 66 ayat (6), Pasal 67 ayat (2), Pasal 75 ayat (4), Pasal 77 ayat (3), Pasal 77 ayat (7), Pasal 78 ayat (3), dan Pasal 78 ayat (6). Dalam pandangan penulis, sanksi mengenai hal ini perlu ditegaskan, karena keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan itu berdampak langsung kepada warga masyarakat.

Sementara itu Pasal 7 ini juga terkait dengan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, terutama mengenai kewajiban menyusun standar operasional prosedur pembuatan keputusan dan atau tindakan (ayat 2 huruf h); dan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, khususnya terkait dengan membuka akses dokumen administrasi pemerintahan kepada masyarakat (ayat 2 huruf i).

Dalam konteks implementasi tata pemerintahan yang baik, rumusan hak dan kewajiban pada kedua pasal ini dapat dikatakan

memenuhi sebagian dari aspek transparansi, partisipasi dan akuntabilitas, karena setidaknya mewajibkan kepada pejabat pemerintahan untuk membuka akses kepada masyarakat, memberikan kesempatan kepada warga masyarakat memberikan masukan, dan memberitahukan kepada masyarakat mengenai konsekuensi dari keputusan/tindakan yang dibuat. Meskipun dalam praktiknya, terutama terkait akses informasi, dibatasi oleh ketentuan lainnya. Sebagai contoh tidak semua informasi bisa diakses oleh warga masyarakat, karena ada informasi yang dikecualikan, yaitu antara lain informasi yang bila dibuka dan diberikan dapat menghambat proses penegakan hukum; mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual (HAKI) dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat; dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara; dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia; dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional; dan dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri (Pasal 17 UU KIP). Hal yang perlu mendapat perhatian adalah pentingnya pengaturan mengenai sanksi bila kewajiban-kewajiban itu tidak dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan.

Terlepas dari adanya kekurangan seperti di atas, adanya rumusan hak dan kewajiban ini dapat menjadi koridor bagi pejabat pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya secara operasional, sekaligus memberi kepastian hukum mengenai apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

## **2.2 Kewenangan Pemerintahan**

Kewenangan adalah elemen utama dari administrasi pemerintahan. Dalam UU AP, setidaknya ada 14 pasal yang mengatur tentang kewenangan pejabat pemerintahan, di luar diskresi. Aspek-aspek yang diatur meliputi: (i) asas penyelenggaraan kewenangan pemerintahan; (ii) sumber kewenangan; (iii) pembatasan kewenangan; (iv) sengketa kewenangan; dan (v) larangan penyalahgunaan wewenang. Pengaturan tentang kewenangan pemerintahan ini

diatur dalam Pasal 8 sampai Pasal 21.

Bila dilihat dari rumusan isinya, pengaturan mengenai kewenangan ini dapat dibagi setidaknya dalam tiga bagian, yaitu pedoman dasar penggunaan kewenangan; cara memperoleh kewenangan; dan pembatasan, sengketa serta larangan penyalahgunaan wewenang.

Pengaturan mengenai kewenangan ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari hak dan kewajiban pejabat pemerintahan yang diatur dalam Pasal 6 dan 7. Pasal berikutnya membahas mengenai sumber atau cara memperoleh kewenangan, yaitu atribusi, delegasi dan mandat yang dibahas dalam Pasal 8, 9 dan 10. Dalam rangka menjamin adanya akuntabilitas dan menghindari terjadinya penyalahgunaan wewenang, maka bab mengenai kewenangan pemerintahan ini juga mengatur mengenai batasan kewenangan, penyelesaian sengketa kewenangan dan penyalahgunaan wewenang.

Pembicaraan mengenai hak tidak bisa dilepaskan dengan kewenangan. Dalam kehidupan sehari-hari, bahkan kewenangan sering disamaartikan dengan kekuasaan. Meskipun memiliki persamaan, yaitu keduanya diperoleh dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang administrasi negara, namun kekuasaan dan kewenangan merupakan dua hal yang berbeda. Dalam Naskah Akademik RUU AP yang disampaikan Pemerintah, kekuasaan lebih banyak berkaitan dengan hal-hal yang bersifat formal sedangkan kewenangan lebih banyak berkaitan dengan hal-hal yang sifatnya materiil. Kekuasaan adalah formalitas kewibawaan dari para pejabat administrasi negara, sedangkan kewenangan adalah kekuatan materiil yang dimiliki oleh setiap pejabat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari.

### 2.2.1 Asas Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan

Pada dasarnya hanya badan atau pejabat pemerintahan yang memiliki kewenangan yang dapat menetapkan atau melakukan tindakan atau keputusan. Penggunaan wewenang itu harus

didasarkan pada dua pedoman dasar yang menjadi acuan yaitu peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Hal ini dirumuskan dalam Pasal 8,9 dan 10.

Penjelasan mengenai AUPB pada ini merupakan rincian lebih lanjut dari Pasal 4 mengenai ruang lingkup dan asas.

### 2.2.1.1 Pasal

#### **Pasal 8**

- 1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
  - a. peraturan perundang-undangan; dan
  - b. AUPB.

#### **Penjelasan**

Cukup jelas

#### **Pasal 9**

#### **Ayat**

- 1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

#### **Penjelasan**

Ayat (1)

Cukup Jelas

#### **Ayat**

- 1) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan
  - b. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

#### **Penjelasan**

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “menjadi dasar Kewenangan” adalah dasar hukum dalam pengangkatan atau penetapan pejabat yang sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “dasar pengambilan Keputusan dan/ atau Tindakan” adalah dasar hukum baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung dalam menjalankan tugas pokoknya.

**Ayat**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/ atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/ atau Tindakan.

**Penjelasan**

Ayat (3)

Cukup jelas.

**Ayat**

- 1) Ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, tidak menghalangi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB.

**Penjelasan**

Ayat (4)

Pertimbangan kemanfaatan umum atas satu Keputusan dan/ atau Tindakan tidak boleh melanggar norma-norma agama, sosial, dan kesusilaan. Kemanfaatan umum harus memberikan dampak pada peningkatan kesejahteraan dan kepentingan Warga Masyarakat.

**Pasal 10**

**Ayat**

- 1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:



- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

### **Penjelasan**

#### **Ayat (1)**

##### **Huruf a**

Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

##### **Huruf b**

Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

##### **Huruf c**

Yang dimaksud dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

##### **Huruf d**

Yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap

untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

Huruf h

Yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Ayat**

- 1) Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

## **Penjelasan**

### Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “asas-asas umum lainnya di luar AUPB” adalah asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan negeri yang tidak banding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.

### **2.2.1.2 Pembahasan**

Sebagaimana yang ditelaah diuraikan dalam Bab 1, pembahasan mengenai AUPB mengalami beberapa perubahan hingga digunakannya 8 asas dari AUPB dalam UU AP. Awalnya, pada RUU 16 Agustus 2005, AUPB terdiri dari 18 asas, kemudian bertambah menjadi 20 asas pada RUU 6 Feb 2006. Pada RUU 22 Desember 2009 mengerucut menjadi 7 asas. Sepanjang proses perbaikan RUU di tahun 2010 dan 2011 jumlah asas dari AUPB ini tetap 7 asas.

Pada RUU yang disampaikan kepada DPR<sup>25</sup>, pedoman kewenangan ini, hak dan kewajiban pejabat pemerintahan ini masuk dalam Bab V pada Pasal 8, 9 dan 10.

Terkait dengan dasar dari kewenangan pemerintahan ini, Menteri PAN-RB, Azwar Abubakar pada Rapat Kerja Komisi II dengan Pemerintah<sup>26</sup>, menjelaskan bahwa, “dasar filosofis, ...Kewenangan pejabat pemerintahan untuk kesejahteraan, kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Secara sosiologis untuk menjamin keselamatan dan keberlakuan hukum bagi semua orang dan dalam rangka menghindari terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme, serta untuk mewujudkan prinsip *good government* atau pemerintahan yang baik. Dasar yuridis, dalam melaksanakan kewenangan pejabat diambil prinsip .... yaitu seorang pejabat akan mempergunakan kewenangan dalam rangka mencapai tujuan konstitusional dan

---

25 Melalui Surat Presiden No. R-04/Pres/01/2014 tentang RUU AP tertanggal 17 Januari 2014.

26 Rapat Kerja Komisi II dengan MenPAN-RB, Mendagri, Menkum HAM, dan Menkeu, tanggal 25 Februari 2014.

menjadi hukum materil dalam melengkapi hukum formil yang diatur dalam Undang-Undang mengenai PTUN.

Pada Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang diserahkan DPR ke Pemerintah, ketiga pasal ini mencakup DIM No. 91 - 114.<sup>27</sup>

Pembahasan mengenai Pasal 8, 9 dan 10 mencapai persetujuan pada Rapat Tim Perumus/Tim Sinkronisasi Komisi II dan Kementerian PAN-RB, 3 September 2014, yang menyepakati beberapa hal, yaitu:

- *“Bab V Kewenangan Pemerintahan, bagian ke I Umum, Pasal 8 ayat (1) setiap keputusan atau tindakan harus ditetapkan dan atau dilakukan oleh badan dan atau pejabat pemerintahan yang berwenang. Ayat (2) nya badan dalam menjalankan wewenang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan atau PP. Ayat (3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan kewenangan dalam mengambil keputusan atau tindakan.*
- *Bagian ke 2-nya Peraturan perundang-undangan, setiap keputusan dan atau tindakan wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan dan azas umum pemerintahan yang baik. Ayat (2) nya peraturan perundang-undangan meliputi a, b. Ayat (3) nya Badan dalam mengambil keputusan atau tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan yang menjadi dasar kewenangan dalam mengambil dasar keputusan. Ayat (4) nya ketiadaan atau ketidak jelasan peraturan perundang-undangan, ayat (2) huruf b. tidak menghalangi badan dan atau pihak pengguna undang-undang untuk mengambil keputusan atau tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum.*
- *Lalu Bagian ke 3 Azas-azas umum pemerintahan yang baik ini dijabarkan azas kepastian umum, kemanfaatan, ketidak berpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, kalau tidak salah yang kami mengusulkan itu ada di sini pak kalah tidak*

---

27 Dalam Rapat Kerja Komisi II dengan MenPAN-RB, Mendagri, Menkum HAM, dan Menkeu, tanggal 7 Juli 2014.

*salah, azas sebentar ya, Pasal 10 apa belum masuk ini, azas pelayanan yang baik pak, usulan Golkar di huruf h, saya masih ingat betul yang waktu itu dijawab oleh Pak Wamen bisa ditampung karena tidak mencederai, jadi ditambahkan huruf ha ya? Azas pelayanan yang baik tambahkan.*

- *Kemudian yang ke 2 azas-azas umum penyelenggaraan pemerintah lainnya diatur ditetapkan sepanjang dijadikan dasar hakim yang tertuang dalam keputusan pengadilan."*

### 2.2.1.3 Tanggapan

Pasal 8 ayat (1) menyatakan bahwa setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang. Undang-Undang memang tidak memberikan definisi yang jelas siapa yang dimaksud Badan dan/atau Pejabat yang berwenang. UU AP hanya memberikan pengertian tentang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yaitu unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik dalam lingkup pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Mengenai siapa pejabat yang berwenang, pengertian tersebut bisa dihubungkan dengan sumber-sumber kewenangan badan dan/atau pejabat dimaksud. Setiap pejabat administrasi negara dalam bertindak (menjalankan tugas-tugasnya) harus dilandasi wewenang yang sah. Dalam konstruksi UU AP kewenangan yang sah itu diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat (Lihat anotasi Pasal 11).

Secara umum wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Wewenang dapat berupa :

1. Hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit); dan
2. Hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya.<sup>28</sup>

Pijakan utama sumber wewenang itu adalah peraturan perundang-

---

28 Safri Nugraha dkk, "Hukum Administrasi Negara", edisi revisi. (Depok: Center for Law and Good Governance Studies FH UI), 2007, hlm. 29-30.

undangan. Penyelenggara pemerintahan mendapatkan wewenang serta berhak menjalankan wewenang itu berdasarkan peraturan perundang-undangan. Inilah yang disebut sebagai asas legalitas (vide Pasal 5 huruf a UU AP).

Pada umumnya sifat wewenang pemerintah adalah:

1. Selalu terikat pada suatu masa tertentu. Sifat ini ditemukan pada peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, lama berlakunya wewenang disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Jika kewenangan itu dilaksanakan setelah melampaui waktu yang ditentukan, maka kebijakan yang dibuat pejabat pemerintah itu tidak sah.
2. Selalu tunduk pada batas yang ditentukan. Batas yang ditentukan itu bisa merupakan batas wilayah kewenangan atau bisa juga batas cakupan materi kewenangnya. Misalnya, seorang gubernur hanya berwenang di provinsi yang dia pimpin karena ada batas wilayah kewenangnya. Seorang Menteri Pertanian hanya berhak mengatur materi yang berkaitan dengan pertanian.
3. Pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum yang tertulis dan hukum tidak tertulis atau AUPB. Sifat ini adalah konsekuensi logis dari ciri negara hukum Indonesia.<sup>29</sup>

Dalam praktek seringkali muncul perdebatan mengenai batas-batas kewenangan seorang Pelaksana Harian (Plh) atau Pelaksana Tugas (Plt). Dalam ini, pelaksanaan wewenang tidak bisa sembarangan. Pasal 34 ayat (3) UU AP sudah menyatakan Plt atau Plh dapat menjalankan tugas, menetapkan sesuatu, atau melakukan tindakan rutin jabatan itu sepanjang 'sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan'. Pasal 14 UU AP juga mengatur konsekuensi logis jika seorang pejabat penerima mandat dari atasannya melakukan tindakan atau mengeluarkan penetapan yang menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan. Konsekuensinya adalah penarikan kembali mandat.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 31-32.

Pasal 14 ayat (7) UU AP menyatakan “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. (Lihat: *Sumber Kewenangan Pemerintahan*). Salah satu kasus yang relevan dalam konteks ini adalah perbedaan pendapat antara Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok (Gubernur DKI Jakarta non aktif) dengan Sumarsono (Plt Gubernur) mengenai perubahan terhadap Kebijakan Umum Anggaran dan Plafon Prioritas Anggaran Sementara (KUA-PPAS) APBD DKI 2017. Salah satunya adalah alokasi anggaran bagi Bamus Betawi yang oleh Ahok ditiadakan (sebelumnya mendapat Rp 4 miliar setiap tahunnya), tetapi oleh Plt Gubernur kemudian dianggarkan Rp 2,5 miliar pada APBD Perubahan 2016 dan ditingkatkan menjadi Rp 5 miliar pada RAPBD 2017.<sup>30</sup>

Rumusan asas penyelenggaraan kewenangan pemerintahan seperti dimuat dalam Pasal 8, 9 dan 10 UU AP ini, terutama AUPB ternyata juga digunakan dalam peraturan perundang-undangan lainnya, seperti UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik), yang menyatakan bahwa tujuan UU Pelayanan Publik adalah “terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik (Pasal 3 huruf b). Meski ada sedikit perbedaan dalam asas penyelenggaraan pelayanan publik yang dimuat di UU Pelayanan Publik, namun tidak ada dalam AUPB pada UU AP, terutama asas partisipatif dan asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan.

Selain itu, ada pula perbedaan penggunaan asas antara UU AP dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Di UU AP, jumlah AUPB ada 7 asas, sedangkan di UU Pemda,

---

30 Republika, “Ahok Kecewa dengan Kebijakan Plt Gubernur DKI”, [www.republika.co.id](http://www.republika.co.id), 24 November 2016, diunduh 4 Desember 2016.

asas penyelenggaraan pemerintahan daerah (yang termasuk didalamnya penyelenggaraan administrasi pemerintahan) ada 10. Meski secara umum, dapat dikatakan asas dan penjelasan asasnya hampir mirip, namun satu hal penting yang tidak ada dalam asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah “asas tidak menyalahgunakan kewenangan”, yaitu adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan (Pasal 10 ayat 1 huruf e). Padahal asas ini sangat penting, karena relevan dengan kasus-kasus penyalahgunaan wewenang yang banyak menjerat pada pejabat pemerintah daerah. Hal ini akan berdampak pada implementasinya, mana yang akan dipatuhi oleh pejabat pemerintah daerah.

Dalam konteks pelayanan kepada masyarakat, UU AP juga dapat dikatakan melengkapi isi dari UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, khususnya Pasal 14 huruf e, bahwa, *“Penyelenggara memiliki hak...e. Menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan”*. Tidak dijelaskan lebih lanjut bagaimana tentang pelayanan yang belum ada peraturan perundang-undangannya. Sementara Pasal 9 ayat (4) UU AP menyatakan bahwa, ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan..., tidak menghalangi badan dan atau pejabat pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan atau melakukan keputusan dan atau tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB”. Kehadiran klausul ini akan menjamin bahwa pelayanan kepada masyarakat dapat tetap dilakukan, meski belum ada peraturan yang mengatur tentang hal itu. Karena sejatinya kehadiran regulasi biasanya lebih lambat dibanding dinamika kehidupan masyarakat

Meski demikian, penolakan dalam UU Pelayanan Publik dapat dipahami mengingat penyelenggara pelayanan publik bukan hanya



pejabat pemerintah, namun juga swasta. Sementara dalam UU AP hanya mencakup badan dan pejabat pemerintah saja.

Penggunaan AUPB sebagai norma dalam UU AP ini sempat diperdebatkan oleh para ahli, seperti Philipus M. Hadjon yang mempertanyakan: *"Apakah AUPB merupakan hukum tertulis? AUPB adalah norma pemerintahan dan merupakan hukum tidak tertulis. AUPB lahir dari praktek dan berbeda dengan asas-asas umum (algemene rechtsbeginsel). Norma pemerintahan ini merupakan meta norma yang berbeda dengan norma kelakuan dan merupakan norma hukum publik"*.<sup>31</sup> Pada kesempatan yang sama, Prof. Gayus Lumbuun juga mempertanyakan tentang AUPB. *"Perlu dikaji kembali apakah tidak terjadi tumpang tindih diantara asas-asas tsb. Misalnya asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, asas kepastian hukum, dan asas perlindungan hukum". Selain itu, RUU AP juga menyatakan bahwa badan atau pejabat administrasi pemerintahan dalam menjalankan hak, wewenang dan kewajibannya wajib melaksanakan AUPB. Persoalan dan pertanyaannya bukankah asas-asas ini merupakan asas dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, sehingga dirumuskan menjadi administrasi pemerintahan dilaksanakan berdasarkan AUPB. Dengan demikian asas-asas itu berlaku bagi semua pihak, bukan badan atau pejabat administrasi pemerintahan saja. Selain itu terkait konsistensi istilah, apakah AUPB ini sama dengan asas-asas keperintahan yang baik?... Konsistensi ini penting menjaga jangan sampai terjadi kesalahan konsep, yang berdampak pada aspek kepastian hukum administrasi pemerintahan."*<sup>32</sup>

Hal ini kemudian mendapat tanggapan dari Paulus Effendi Lotulung yang menyatakan, *"Asas-asas ini (AUPB red) bukan menjadikan hukum normatif, tetapi menjiwai UU ini dan setiap keputusan pejabat*

---

31 Dalam Lokakarya RUU AP dan RUU Tata Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat-Daerah di Surabaya 15 Juni 2005.

32 *Ibid.*

*Administrasi Pemerintahan harus mengacu pada AUPB*.”<sup>33</sup>Pandangan Paulus Effendi Lotulung ini tampaknya yang dijadikan pegangan dalam penyusunan pasal terkait asas, sehingga AUPB tetap dicantumkan sebagai norma.

Meski sempat diperdebatkan mengenai relevansi atau kelaziman penggunaan AUPB sebagai pedoman bagi kewenangan pejabat pemerintah, namun sejatinya pencantuman AUPB ini memberikan dasar bagi pejabat pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya, terutama di saat tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang suatu masalah yang memerlukan keputusan dan atau tindakan dari pejabat ybs. Dalam situasi seperti ini, maka sepanjang memberi kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB, pejabat dimaksud dapat menetapkan dan atau melakukan keputusan atau tindakan, seperti yang dinyatakan dalam Pasal 9 ayat (4).

Adanya pengaturan AUPB dalam UU AP ini juga menegaskan bahwa AUPB tidak lagi sebatas pedoman, tetapi sudah merupakan keharusan untuk dipertimbangkan dalam membentuk suatu keputusan, dan sebagai landasan serta pedoman lebih jauh bagi pejabat pemerintah dalam membuat keputusan atau tindakan.<sup>34</sup>

Penggunaan AUPB ini sudah mulai diaplikasikan dalam peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, pada Pasal 29 yang berbunyi, *“Dalam hal peraturan perundang-undangan belum mengatur atau tidak jelas mengatur kewenangan untuk penyelesaian hambatan dan permasalahan dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, menteri/kepala lembaga, gubernur, dan bupati/walikota berwenang untuk menetapkan dan/ atau melakukan keputusan dan/atau tindakan yang diperlukan dalam rangka penyelesaian hambatan dan permasalahan dimaksud*

---

33 Pada Seminar Nasional RUU Administrasi Pemerintahan, 13 Oktober 2005.

34 Santer Sitorus, sebagai narasumber dala Focus Group Discussion Anotasi UU Administrasi Pemerintahan di Universitas Indonesia, 22 Desember 2016.

*sepanjang sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik”.*

### **2.2.2 Sumber Kewenangan Pemerintahan**

Selain diatur mengenai pedoman dasar yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah, UU Administrasi Pemerintahan juga mengatur cara memperoleh kewenangan tersebut. Ada tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Sumber kewenangan dan cara memperoleh serta penggunaannya diatur dalam empat pasal, yaitu Pasal 11-14.

#### **2.2.2.1 Pasal**

##### **Pasal 11**

Kewenangan diperoleh melalui Atribusi, Delegasi, dan/atau Mandat.

##### ***Penjelasan***

Cukup jelas

##### **Pasal 12**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:
  - a. diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
  - b. merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
  - c. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.
- 3) Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

##### ***Penjelasan***

Cukup jelas

### **Pasal 13**

- 1) Pendelegasian Kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Delegasi apabila:
  - a. diberikan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya;
  - b. ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan
  - c. merupakan Wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.
- 3) Kewenangan yang didelegasikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan.
- 4) Dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mensubdelegasikan Tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan:
  - a. dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum Wewenang dilaksanakan;
  - b. dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan
  - c. paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya.
- 5) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 6) Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.
- 7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi, tanggung jawab Kewenangan berada pada penerima Delegasi.

### ***Penjelasan***

Cukup jelas

## **Pasal 14**

### **Ayat**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila:
  - a. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
  - b. merupakan pelaksanaan tugas rutin.

### ***Penjelasan***

Ayat (1)

Kewenangan Mandat diperoleh dari sumber kewenangan atributif dan delegatif.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “tugas rutin” adalah pelaksanaan tugas jabatan atas nama pemberi Mandat yang bersifat pelaksanaan tugas jabatan dan tugas sehari-hari.

### **Ayat**

- 1) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
  - a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
  - b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

### ***Penjelasan***

Ayat (2)

Cukup jelas.

### **Ayat**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Mandat kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain yang menjadi bawahannya, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan

peraturan perundang-undangan.

**Penjelasan**

Ayat (3)

Cukup jelas.

**Ayat**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.

**Penjelasan**

Ayat (4)

Wewenang Mandat dilaksanakan dengan menyebut atas nama (a.n), untuk beliau (u.b), melaksanakan mandat (m.m), dan melaksanakan tugas (m.t).

**Ayat**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Penjelasan**

Ayat (5)

Cukup jelas.

**Ayat**

- 1) Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menarik kembali Wewenang yang telah dimandatkan.

**Penjelasan**

Ayat (6)

Cukup jelas.

**Ayat**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil

Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

**Penjelasan**

Ayat (7)

Yang dimaksud dengan “Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah.

Yang dimaksud dengan “perubahan status hukum organisasi” adalah menetapkan perubahan struktur organisasi.

Yang dimaksud dengan “perubahan status hukum kepegawaian” adalah melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.

Yang dimaksud dengan “perubahan alokasi anggaran” adalah melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya.

**Ayat**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tanggung jawab Kewenangan tetap pada pemberi Mandat.

**Penjelasan**

Ayat (8)

Cukup jelas.

**2.2.2.2 Pembahasan**

Pada DIM yang dikirimkan DPR ke Pemerintah, pembahasan Pasal 11, 12, 13 dan 14 ini mencakup DIM No. 115 s.d 140 mengenai kewenangan. Pembahasan mengenai kewenangan ini mendapat perhatian dari anggota DPR pada Rapat Panitia Kerja Komisi II – Kementerian PAN-RB 22 Agustus 2014. Salim Mengga (Fraksi Parta Demokrat) mempertanyakan mengenai bagaimana pertanggung-jawaban atas persoalan administrasi pemerintahan terkait dengan kewenangan yang dilimpahkan. *“Kalau terjadi sengketa di bawah*

*persoalan administrasi siapa yang bertanggungjawab? Apakah seluruh kesalahan administrasi ini harus selalu ditanggung oleh atasan yang bersangkutan atau misalnya kesalahan sengketa administrasi ini ditanggung oleh atasan, kalau ada kesalahan perintah, jadi tanggung jawab juga harus dijelaskan Pak. Sebatas apa tanggung jawab itu ditanggung oleh atasan?"*

Hal senada disampaikan Alexander Litaay (Fraksi PDIP) yang menyampaikan, *"perlu nya naik tanggung jawab sampai dengan berapa tingkat. Apakah bila Bupati bermasalah, terus sampai tanggung jawabnya ke Presiden?"*

Hal ini kemudian ditanggapi oleh Wamen PAN-RB, Eko Prasojito bahwa, *"Berkaitan dengan tanggung jawab jabatan, kewenangan atribusi itu menjadi pemegang tanggung jawab mutlak kepada yang bersangkutan. Sedangkan kewenangan delegasi pada dasarnya bisa didelegasikan, tetapi kewenangannya menjadi kewenangan pemilik delegasi. Kalau dia didelegasikan, kewenangan tanggungjawabnya pindah kepada delegatoris penerima dari kewenangan ini, sedangkan kewenangan mandat itu tanggungjawabnya tetap melekat pemilik kewenangan asli. Jadi kalau seseorang menugaskan misalnya untuk melaksanakan tugas harian itu bawahannya itu mandat. Nah kalau kewenangan delegasi itu memang agak-agak detail Pak, jadi dituliskan didalam ketentuannya, keputusannya segala macam bahwa kami sudah mendelegasikan. Dengan pendelegasian ini anda bertanggung-jawab penuh terhadap kewenangan yang sudah diserahkan. Nah memang ini nanti kita bahas Pak berapa tingkat itu bisa didelegasikan. Pak Gubernur mengusulkan dua tingkat, jadi ketahuan itu siapa yang bertanggungjawab, nah sekarang inikan tidak Pak. Jadi dari dirjen ke direktur, direktur ke kabis, kabis ke seksi, seksi ke staf akhirnya staf yang bertanggungjawab masuk penjara stafnya. Nah sekarang dengan undang-undang ini jelas Pak siapa yang harus bertanggungjawab kalau ada penyalahgunaan wewenang terhadap suatu urusan kewenangan."*

Pada Rapat Tim Perumus/Tim Sinkronisasi Komisi II dan Kementerian PAN-RB, 3 September 2014 disepakati untuk menerima



rumusan mengenai atribusi, delegasi dan mandat. Dengan tambahan pernyataan dari Wamen PAN-RB, Eko Prasjojo bahwa, *“klausul yang diberikan kepada pejabat pemberi mandat untuk menarik kembali dan menggunakan kewenangannya sendiri yang telah tadi diberikan apabila dalam pelaksanaannya tadi menimbulkan ketidakefektifan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Jadi ini sebenarnya klausul untuk atasan pejabat tersebut untuk menarik kembali atau menggunakan sendiri kewenangan yang sudah diberikan.”*

Keputusan mengenai sumber kewenangan ini ditetapkan kembali pada Rapat Pengambilan Keputusan Tingkat I antara DPR dan Pemerintah, 24 September 2014 bahwa badan dan atau pejabat pemerintah mendapat kewenangan diperoleh melalui atribusi, delegasi dan atau mandat sebagaimana tertera dalam Pasal 11 UU AP. Redaksi Pasal 12,13, 14 juga tidak mengalami perubahan hingga ditetapkan pada Rapat Paripurna DPR untuk mengesahkan RUU AP menjadi UU, 26 September 2014.

### 2.2.2.3 Tanggapan

Pembahasan mengenai sumber kewenangan ini relatif mendapat banyak perhatian, karena dapat dikatakan ini merupakan salah satu inti dari UU AP. Hampir dalam setiap rapat antara wakil pemerintah dengan DPR, topik terkait atribusi, delegasi dan mandat mendapat komentar, pertanyaan atau masukan dari peserta rapat.

Jika dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, pengaturan pada Pasal 11-14 ini merupakan penjelasan rinci mengenai sumber kewenangan pejabat pemerintah dan mekanisme memperolehnya. Seperti misalnya pendelegasian wewenang dari gubernur kepada wakil gubernur seperti yang diatur dalam UU Pmda. Demikian pula pengaturan mengenai pendelegasian dalam UU No. 5 Tahun 2014 mengenai Aparatur Sipil Negara.

Sebagaimana dipahami bahwa atribusi, delegasi dan mandat ini merupakan sumber wewenang yang sangat penting bagi suatu negara hukum yang demokratis, karena salah satu kaidahnya adalah

bahwa setiap tindakan pemerintah harus sesuai dengan wewenang yang dimilikinya. Masing-masing pengertiannya sudah ada dalam UU AP.

Pada Pasal 12 ayat (3) menegaskan “Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur dalam UUD RI Tahun 1945 dan/ atau undang-undang”. Misalnya UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang. Kewenangan ini tidak mungkin diberikan kepada Pengadilan Tinggi apalagi Pengadilan Negeri karena kewenangan tersebut adalah kewenangan orisinil Mahkamah Agung.

Atribusi adalah suatu pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu peraturan perundang-undangan (produk hukum legislatif) untuk melaksanakan pemerintahan secara penuh. Peletakan secara atribusi berarti pembentukan kewenangan baru, yang sebelumnya tidak ada dan khusus di bidang pemerintahan. Dikatakan secara penuh karena pemberian kewenangan itu meliputi pula pemberian kewenangan untuk membuat suatu kebijakan yang dapat dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Ini berarti peraturan yang diterbitkan berdasarkan atribusi itu berada di bawah UU atau UUD 1945. Namun dalam praktek, sangat mungkin muncul masalah dalam hal pemberian kewenangan atributif membuat peraturan perundang-undangan.<sup>35</sup>

Bila dibandingkan dengan AWB Belanda, maka delegasi yang diatur dalam UU AP ini relatif berbeda, setidaknya pada dua hal, yaitu *pertama*, delegasi tidak diberikan pada bawahan (Pasal 1 A.1.2.2 AWB). Sedangkan pada UU AP bahkan hal ini bisa disubdelegasikan. “...Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi...dapat mensubdelegasikan Tindakan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain dengan ketentuan...c. paling banyak diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya” (Pasal 13 ayat 4).

---

35 Safri Nugraha dkk. *op. cit.*, hlm. 33-35.

*Kedua*, dalam AWB, organ pemerintahan tidak dapat lagi menggunakan sendiri kewenangan yang telah didelegasikannya, kecuali terhadap pemberian delegasi kewenangan yang untuk menentukan peraturan perundang-undangan yang mengikat umum (Pasal 1. A.1.2.5 ayat 1 dan 2). Sementara pada UU AP, Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Delegasi dapat menggunakan sendiri Wewenang yang telah diberikan melalui Delegasi, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 14 ayat 5). Bahkan dapat menarik kembali wewenang yang telah didelegasikan, bila menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 14 ayat 6).<sup>36</sup>

Ketentuan tentang delegasi dalam UU AP dapat dimaknai positif, karena memastikan bahwa kewenangan yang didelegasikan itu harus dilaksanakan secara efektif, bila tidak, maka dapat ditarik kembali. Namun dapat juga menimbulkan kesan negatif bagi penerima, karena tidak memberikan kepastian kepada penerima delegasi. Sewaktu-waktu kewenangan tersebut bisa ditarik (sementara tanggung jawab pelaksanaannya sudah menjadi tanggung jawab dari penerima delegasi). Alasan untuk menarik kewenangan itu juga didasarkan kepada “bila menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan”. Alasan ini perlu diperjelas dengan indikator-indikator efektif atau tidaknya penyelenggaraan pemerintahan.

Suatu keputusan atau tindakan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan baru sah jika dibuat atau dilakukan oleh pejabat yang berwenang (vide Pasal 52 ayat 1 huruf a UU AP). Kewenangan pejabat itu bisa berasal dari atribusi, delegasi, atau mandat. Suatu delegasi merupakan pelimpahan wewenang yang telah ada yang berasal dari wewenang atribusi, kepada pejabat administrasi negara, tidak secara penuh. Oleh karena itu delegasi selalu didahului oleh atribusi wewenang. Jika tidak ada atribusi wewenang, pendelegasian menjadi tidak sah atau cacat hukum. Rumusan Pasal 13 ayat (6) UU AP adalah

---

36 Lihat Philipus M. Hadjon, *“Mandat dan Delegasi Dalam AWB”*, Jakarta, 28 Mei 2007.

konsekuensi logis dari karakteristik delegasi sebagai pelimpahan wewenang yang tidak penuh. Artinya, tidak termasuk wewenang untuk pembentukan kebijakan karena wewenang pembentukan kebijakan ada di tangan pejabat yang mendapatkan pelekatan secara atribusi.<sup>37</sup>

Ketentuan mengenai mandat dalam UU AP ini, secara umum mirip dengan ketentuan dalam AWB Belanda, antara lain dalam hal pengambilan keputusan atas nama pemberi mandat, ada petunjuk umum dan khusus tentang pelaksanaan mandat, pemberi mandat tetap bisa menggunakan kewenangan yang dimandatkan, serta mandat bisa diakhiri sewaktu-waktu. Yang sedikit berbeda adalah batasan penggunaan kewenangan dari penerima mandat. Dalam UU AP dinyatakan bahwa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran” (Pasal 14 ayat 7). Sementara pada AWB batasan itu lebih luas, yaitu “Bagaimanapun juga mandat itu tidak diberikan jika itu mengenai kewenangan: a) untuk menentukan peraturan-peraturan yang mengikat umum, kecuali jika pada pemberian kewenangan itu dilengkapi dengan pemberian mandat itu; b) untuk mengambil suatu keputusan yang ditentukan bahwa keputusan itu harus diambil dengan suara terbanyak atau yang bersifat prosedur pembentukan keputusan yang diatur bertentangan dengan pemberian mandat itu; c) untuk mengambil keputusan atas suatu surat permohonan banding; d) untuk membatalkan atau untuk tidak memberikan persetujuan suatu keputusan dari suatu organ pemerintah lain.

Pasal 14 ayat (7) UU AP menyatakan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang:

1. bersifat strategis;

---

<sup>37</sup> Safri Nugraha dkk. *op. cit.*, hlm. 35-36.

2. berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Keputusan dan/atau Tindakan yang 'bersifat strategis' menurut Penjelasan UU AP adalah yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. Kalimat "perubahan status hukum organisasi" adalah menetapkan perubahan struktur organisasi; "perubahan status hukum kepegawaian" berarti melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai; dan "perubahan alokasi anggaran" adalah melakukan perubahan anggaran yang sudah ditetapkan alokasinya.

Rumusan Pasal 14 ayat (7) UU AP dapat juga dipahami bahwa penerima wewenang dari mandat dapat melakukan tindakan atau mengeluarkan keputusan sepanjang:

1. tindakan atau keputusan itu tidak bersifat strategis.
2. Tindakan atau keputusan itu bersifat strategis yang tidak berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

Pembentuk Undang-Undang telah memberikan batasan bahwa aspek yang hampir pasti mengakibatkan perubahan status hukum adalah aspek organisasi, kepegawaian, dan anggaran. Dalam teori manajemen, faktor yang sangat menentukan perubahan status hukum dalam konteks ini adalah fungsi *organizing*, *human capital/staffing*, dan *budgeting*. Dengan ketiga aspek itu roda organisasi pemerintahan akan jalan. Batasan lain juga ditentukan Pasal 14 ayat (1) UU AP yang menegaskan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memperoleh mandate jika (i) ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan (ii) merupakan pelaksanaan tugas rutin.

Sekadar contoh adalah aspek kepegawaian. Batas kewenangan Plh dan Plt diperjelas melalui Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. K.26-30/V.20-3/99 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian. Selain menjelaskan tentang hal-hal yang tidak dapat dilakukan oleh Plh

atau Plt seperti Penjelasan UU AP Pasal 14 ayat (7), Surat Kepala BKN ini memberikan batasan mengenai kewenangan Plh atau Plt, yaitu: 1) menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja; 2) menetapkan kenaikan gaji berkala; 3) menetapkan cuti selain cuti di luar tanggungan negara; 4) menetapkan surat penugasan pegawai; 5) menyampaikan usul mutasi kepegawaian kecuali perpindahan antar instansi; dan 6) memberikan izin belajar, izin mengikuti seleksi jabatan pimpinan tinggi/administrasi, dan izin tidak masuk kerja. Selain itu, Plh atau Plt tidak perlu dilantik atau diambil sumpahnya, dan pengangkatannya pun tidak perlu ditetapkan dengan keputusan melainkan cukup dengan Surat Perintah dari Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat.

Upaya memperjelas kewenangan Plh atau Plt juga dilakukan di Kementerian Keuangan, melalui Peraturan Menteri Keuangan No. 98/PMK.01/2015 tentang Tata Cara Penunjukan atau Pengangkatan Pelaksana Tugas dan Penunjukan Pelaksana Harian di Lingkungan Kementerian Keuangan (PMK 98), yang mendefinisikan Plt sebagai: (a) pegawai yang ditunjuk untuk menduduki jabatan struktural di lingkungan Kementerian Keuangan apabila pejabat definitifnya berhalangan tetap; atau (b) Pegawai yang memiliki kompetensi untuk menduduki jabatan struktural di lingkungan Kementerian Keuangan, namun belum memenuhi persyaratan administrasi sesuai ketentuan yang berlaku, dan diangkat untuk melaksanakan tugas pada suatu jabatan struktural. Sedangkan Plh adalah pegawai yang ditunjuk untuk menduduki jabatan struktural di lingkungan Kementerian Keuangan apabila pejabat definitifnya berhalangan sementara. PMK 98 juga memuat beberapa pembatasan wewenang, antara lain Plt atau Plh malah tak boleh menetapkan keputusan yang mengikat di bidang kepegawaian seperti pembuatan penilaian prestasi kerja pegawai, dan penjatuhan hukuman disiplin.<sup>38</sup>

Selain itu, dalam UU AP ini belum dijelaskan secara detil tentang

---

38 Muhammad Yasin, "Bahasa Hukum: Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian dan Penjabat", [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), 31 Maret 2016, diunduh 3 Desember 2016.

mekanisme akuntabilitas dari penerima delegasi dan penerima mandat, apakah hanya ke pemberi delegasi dan mandat saja ataukah pada pemangku kepentingan lain. Akuntabilitas di sini dalam arti setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkannya kepada publik. Tanggung gugat atau tanggung jawab tidak hanya diberikan kepada atasan saja melainkan juga kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*), yakni masyarakat luas, terutama terkait dengan keputusan dan atau tindakan pejabat pemerintahan yang berdampak luas kepada warga masyarakat.

Satu hal yang sangat penting dilakukan terkait dengan penggunaan mandat ini adalah menyusun daftar pekerjaan yang dimandatkan, sehingga tidak menjadi masalah dalam penerapan wewenang mandat. Pengaturan mengenai pentingnya daftar pekerjaan yang dimandatkan ini dituangkan dalam bentuk peraturan menteri.

Hal penting lainnya terkait dengan kewenangan ini adalah pentingnya pengaturan mengenai pola hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah secara jelas, tegas dan terukur sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan maupun kekosongan penyelenggaraan pelayanan, terutama terkait pelayanan oleh pejabat pemerintah daerah.

### **2.2.3 Pembatasan Kewenangan Pemerintahan, Sengketa Kewenangan dan Larangan Penyalahgunaan Wewenang**

Dalam rangka memastikan badan/pejabat pemerintahan menggunakan kewenangannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan tidak melanggar persyaratan yang telah ditetapkan, maka ditetapkan pengaturan mengenai pembatasan kewenangan dari badan/pejabat pemerintahan; sengketa kewenangan di lingkungan pemerintahan; dan adanya larangan penyalahgunaan wewenang. Masalah ini diatur dalam Pasal 15-21 UU AP.

Pembahasan pada pasal 15-21 ini merupakan penjelasan lebih lanjut dari implikasi penggunaan kewenangan yang diperoleh

melalui atribusi, delegasi dan mandat sebagaimana diatur pada Pasal 11-14 UU AP.

### 2.2.3.1 Pasal

#### **Pasal 15**

- 1) Wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh:
  - a. masa atau tenggang waktu Wewenang;
  - b. wilayah atau daerah berlakunya Wewenang; dan
  - c. cakupan bidang atau materi Wewenang.
- 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang telah berakhir masa atau tenggang waktu Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a tidak dibenarkan mengambil Keputusan dan/atau Tindakan.

#### ***Penjelasan***

Cukup jelas

#### **Pasal 16**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan mencegah terjadinya Sengketa Kewenangan dalam penggunaan Kewenangan.
- 2) Dalam hal terjadi Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan, kewenangan penyelesaian Sengketa Kewenangan berada pada antaratasan Pejabat Pemerintahan yang bersengketa melalui koordinasi untuk menghasilkan kesepakatan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menghasilkan kesepakatan maka kesepakatan tersebut mengikat para pihak yang bersengketa sepanjang tidak merugikan keuangan negara, aset negara, dan/ atau lingkungan hidup.
- 4) Dalam hal penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghasilkan kesepakatan, penyelesaian Sengketa Kewenangan di lingkungan pemerintahan pada tingkat terakhir diputuskan oleh Presiden.
- 5) Penyelesaian Sengketa Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang melibatkan lembaga negara diselesaikan oleh



Mahkamah Konstitusi.

- 6) Dalam hal Sengketa Kewenangan menimbulkan kerugian keuangan negara, aset negara, dan/atau lingkungan hidup, sengketa tersebut diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Penjelasan**

Cukup jelas

**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.

**Penjelasan**

Cukup jelas

**Pasal 18**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud 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 apabila 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 dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat

- (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
- tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
  - bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

**Penjelasan**

Cukup jelas

**Pasal 19**

**Ayat**

- 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.

**Penjelasan**

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “tidak sah” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang sehingga dianggap tidak pernah ada atau dikembalikan pada keadaan semula sebelum Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

**Ayat**

- Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan mencampuradukkan 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.

**Penjelasan**

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “dapat dibatalkan” adalah pembatalan Keputusan dan/atau Tindakan melalui pengujian oleh Atasan Pejabat atau badan peradilan.

## **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.

### ***Penjelasan***

Cukup jelas

## **Pasal 21**

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

**Penjelasan**

Cukup jelas

**2.2.3.2 Pembahasan**

Jauh sebelum RUU AP disampaikan oleh Pemerintah ke DPR<sup>39</sup>, ketentuan yang terkait dengan kewenangan ini sudah mendapatkan banyak masukan, komentar dan kritik. Seperti contohnya, pada Sidang Kabinet Terbatas di tahun 2007 yang mempertanyakan apakah putusan pejabat yang dikalahkan di sidang PTUN dengan dikenakan denda, pejabatnya ataukah badan/ instansi pemerintah yang dikenakan sanksi/ denda. Juga perlunya sanksi dielaborasi, pada tingkatan mana sanksi administratif dapat dikenakan. Karena pada draft RUU sebelumnya hal ini tidak diatur. Berbagai masukan yang mengemuka di tingkat pemerintah, baik di pusat maupun daerah ini hingga akhir tahun 2013 menjadi bahan masukan penyempurnaan RUU AP yang disampaikan kepada DPR pada 17 Januari 2014.

Pada kompilasi DIM yang disampaikan fraksi-fraksi DPR kepada Pemerintah, pasal 15 s.d 21 ini termasuk dalam DIM No. 141-184.

Topik terkait kewenangan mendapat banyak masukan pada Rapat Kerja, 22 Agustus 2014, namun khusus terkait batasan kewenangan,

<sup>39</sup> Melalui Surat Presiden tertanggal 17 Januari 2014

sengketa dan penyalahgunaan wewenang belum banyak dibahas. Pada Rapat Panitia Kerja DPR dengan Pemerintah, 1 September 2014 disepakati bahwa pembahasan DIM 90-186 (termasuk didalamnya mengenai Pasal 15-21) diserahkan kepada Tim Perumus.

Hasil kerja Tim Perumus kemudian dibahas pada Rapat Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi, 3 September 2014 dan disepakati dengan redaksi sbb:

- *...bagian ke 5 pembatasan kewenangan ada 2 ayat wewenang Badan dan atau pejabat pemerintah dibatasi oleh masa atau tenggang waktu wewenang wilayah atau daerah berlakunya wewenang. Dan c. cakupan bidang atau materi wewenang. Ayat (2) nya Badan atau pejabat pemerintah yang telah berakhir masa atau tenggang waktu wewenang menurut ayat (1) huruf a tidak dibenarkan mengambil keputusan atau tindakan.*
- *Bagian ke 6, sengketa kewenangan di Pasal 16 ayat (1), ayat (2). Ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6) usulan tambahan ayat baru dalam hal sengketa kewenangan menimbulkan kerugian keuangan Negara asset Negara dan atau lingkungan hidup maka, diselesaikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, ini ada di DIM...Ayat (6) ini, tambahan baru...*
- *Bagian ke 7 larangan konkordan sama dengan pembicaraan di Panja tidak ada masalah, Pasal 18 juga tidak ada masalah, Pasal 19 juga tidak ada catatan.*
- *Pasal 20 di usulan ayat baru di ayuat (6) pengembalian kerugian Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dibebankan kepada Badan pemerintahan dalam hal kesalahan administrativebukandisebabkanadanyaunsurpenyalahgunaan wewenang. Ayat (7) nya pengembalian kerugian Negara sebagaimana pada ayat (5) dibebankan kepada pejabat pemerintahan dalam hal kesalahan administrative disebabkan adanya unsur penyalahgunaan wewenang...Ada sedikit perubahan....Jadi ayat (4) jadi ayat (3), (5) jadi ayat (4), (6) menjadi ayat (5) dan (7) menjadi ayat (6).*

- *Pasal 21 ayat (1) tidak ada masalah, ayat (2), (3), (4), (5), (6), tidak ada masalah.”*

Rumusan dari Tim Perumus ini kemudian dibahas kembali pada Rapat Panja dengan Kementerian PAN-RB, 8 September 2014 dengan sedikit perubahan, sebagaimana disampaikan oleh Khatibul Umam Wiranu (Ketua Panja, Fraksi Partai Demokrat), bahwa, DIM No. 149 Pasal 16 Ayat (1) kata menghindari sepakat diubah menjadi kata mencegah dengan rumusan sebagai berikut “Pasal 16 Badan dan atau pejabat pemerintah mencegah terjadinya sengketa kewenangan dalam penggunaan kewenangan”. Sedangkan DIM 178 Pasal 20 Ayat (3) sepakat dihapus karena bertentangan dengan DIM 493 Pasal 74 Ayat (1) yang menyatakan bahwa masih dibukanya peluang untuk masyarakat memprotes secara hukum yaitu keberatan banding sampai gugatan ke pengadilan tata usaha negara”.

Perubahan ini kemudian disinkronisasi oleh Tim Sinkronisasi dan disampaikan oleh Ketua Panja, Khatibul Umam Wiranu (Fraksi Partai Demokrat) pada Rapat Pembuatan Keputusan Tingkat I, 24 September 2014 dengan perubahan pada Pasal 17 menjadi, “Badan dan atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang yang dikategorikan melampaui wewenang mencampur adukkan wewenang dan atau bertindak sewenang-wenang”.

Rumusan seperti yang terdapat pada UU AP sekarang ini, yang dibahas pada Rapat Paripurna DPR, 26 September 2014 yang mengesahkan RUU AP menjadi Undang-Undang.

### 2.2.3.3 Tanggapan

Pengaturan tentang batasan kewenangan dan sengketa kewenangan dan penyalahgunaan wewenang ini juga memiliki kaitan dengan peraturan perundang-undangan lainnya sekaligus memberikan pengaturan yang lebih detil. Seperti pada UU Pemda yang menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan atau daerah yang dipimpinnya (Pasal 76 ayat 1 d). Namun tidak dijelaskan lebih lanjut apa dan bagaimana yang dimaksud

penyalahgunaan wewenang tersebut.

Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang, yang meliputi larangan melampaui Wewenang; larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau larangan bertindak sewenang-wenang (Pasal 17 dan 18) dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah/APIP (Pasal 20 ayat [1]). Hasil pengawasan APIP ini berupa keputusan bahwa a) tidak terdapat kesalahan; b. terdapat kesalahan administratif; atau c. terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara (Pasal 20 ayat 2). Dengan demikian, APIP merupakan aktor kunci yang menentukan apakah terjadi penyalahgunaan wewenang atau tidak. Persoalannya adalah tidak dijelaskan lebih lanjut siapa APIP itu dan apa yang dilakukan serta tanggungjawabnya. Dalam penjelasan Pasal 20 hanya dinyatakan “cukup jelas”.

Penjelasan mengenai siapa APIP serta peran dan tanggungjawabnya diatur dalam PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang menyatakan bahwa APIP terdiri dari : a). BPKP; b). Inspektorat Jenderal atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern; c). Inspektorat Provinsi; dan d). Inspektorat Kabupaten/Kota (Pasal 49 ayat 1).

Tugas APIP sendiri adalah melakukan pengawasan intern (Pasal 48 ayat 1). Pengawasan intern sendiri didefinisikan sebagai seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik (Pasal 1 angka 3). APIP melakukan pengawasan intern itu melalui: audit; reviu; evaluasi; pemantauan; dan kegiatan pengawasan lainnya (Pasal 48 ayat 2).

Mengingat PP yang mengatur tentang APIP ini diterbitkan

sebelum UU AP lahir, maka perlu dilakukan sinkronisasi, terutama menyangkut bagaimana mekanisme pengawasan tentang larangan penyalahgunaan wewenang yang diatur dalam Pasal 20 UU AP.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah mengenai posisi APIP. Bila APIP-nya adalah masih inspektorat atau inspektorat jenderal, apakah berani menilai tentang adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh atasannya (mis. Kepala daerah atau menteri) dan juga kewenangannya yang sebatas memberikan rekomendasi. Dengan demikian menjadi penting untuk memosisikan APIP yang mandiri, yang dapat masuk ke semua lini pemerintahan, tidak dipengaruhi siapapun dan memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi.

Dalam kaitannya dengan pemeriksaan penyalahgunaan wewenang, Pasal 21 menegaskan bahwa PTUN adalah lembaga peradilan yang memiliki kompetensi absolut untuk memeriksa ada tidaknya dugaan penyalahgunaan wewenang. Dalam konteks kekinian, keberadaan Pasal 21 ini memberikan ruang bagi pejabat pemerintahan untuk mendapat perlindungan atas keputusan atau tindakan yang dibuatnya. Karena sebelumnya, seorang pejabat yang diduga menyalahgunakan wewenang (terutama terkait korupsi) ditetapkan sebagai tersangka langsung diperiksa di peradilan umum.

Melalui Pasal 21 ini, pejabat ybs dapat mengajukan permohonan kepada PTUN terlebih dahulu untuk memeriksa dan memastikan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan yang telah diambil. Ketentuan pasal di atas dapat disebut sebagai payung hukum bagi pejabat Tata Usaha Negara dalam melakukan tindakan administrasi pemerintah. Ketentuan tersebut juga memberikan perlindungan terhadap Badan/ Pajabat TUN di dalam membuat sebuah keputusan. Hal ini tentu sesuai dengan asas *pre sumptio iustae causa* atau asas praduga sah (*rechmatig/ vermoeden van rechtmatigheid praesumptio iustae causa*), di mana dalam asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap sah (*rechmatig*) sampai ada pembatalannya. Keputusan pejabat (benar atau salah) oleh publik



harus dianggap benar dan segera dilaksanakan, kecuali pengadilan yang berwenang menyatakan sebaliknya<sup>40</sup>.

Pasal 21 ini juga dapat dimaknai sebagai respon atas berbagai praktik yang mengemuka belakangan ini, dimana penegak hukum dalam memeriksa dugaan penyalahgunaan wewenang seringkali langsung mengaitkannya dengan tindak pidana. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bagi pejabat pemerintahan dalam membuat keputusan dan atau tindakan, sehingga mengganggu kinerja pejabat ybs.

Hal ini sejalan dengan yang disinyalir oleh Nanang Samodra (Fraksi Partai Demokrat) saat Raker Komisi II DPR, 25 Februari 2014 bahwa kuatnya nuansa hukum pidana itu akan menghambat inovasi dan kreativitas pejabat pemerintahan, karena mereka takut melakukan kesalahan dalam membuat keputusan dan atau tindakan. Padahal kesalahan itu sebenarnya masih dalam ranah kesalahan administrasi. Namun bisa saja ditafsirkan menjadi ranah tindak pidana korupsi.

Ketentuan dalam Pasal 15-21 ini, terutama terkait dengan penyalahgunaan wewenang harus dipedomani sebagai langkah awal untuk menguji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang, namun tidak menghalangi penegak hukum lainnya untuk memeriksa pejabat pemerintahan. Melalui proses di PTUN, bila ternyata terjadi penyalahgunaan wewenang yang terindikasi korupsi dapat dilanjutkan ke pengadilan negeri atau peradilan tindak pidana korupsi. Dengan kata lain, proses di PTUN adalah upaya awal dan administratif, sedangkan sifat pidana itu adalah upaya terakhir. Putusan PTUN juga dapat menjadi referensi dalam perkara terkait, misalnya perkara korupsi atau pidana. Meskipun selalu ada kemungkinan, PTUN menyatakan tidak ada penyalahgunaan wewenang, namun saat perkara dibawa ke hakim pengadilan negeri digunakan pasal lain, misalnya tindak pidana penyuapan.

Ketentuan pada pasal 21 ini juga sejatinya dapat meringankan

---

40 Fathudin, *"Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik: Perspektif UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan"*, Jurnal Cita Hukum. Vol. II No. 1 Juni 2015 (Jakarta: Jurnal Cita Hukum).

beban aparat penegak hukum seperti kepolisian, juga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dapat memohon pengujian mengenai dugaan penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah, sehingga ketika PTUN menyatakan ada penyalahgunaan wewenang, maka tinggal “menjatuhkan” pidananya saja karena sudah diuji tentang penyalahgunaan wewenang dimaksud.<sup>41</sup>

Pengujian melalui PTUN ini juga merupakan salah satu mekanisme perlindungan bagi pejabat pemerintahan yang diduga menyalahgunakan wewenang yang merugikan negara. Sebagaimana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 bahwa frasa “atau orang lain atau suatu korporasi” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor yang dianggap para pemohon sangat merugikan dan/atau potensial pasti merugikan para pemohon, yang dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dalam jabatan pemerintahan di pemerintahan daerah, tidak dapat menghindari dari tindakan mengeluarkan keputusan, khususnya penentuan pelaksanaan proyek pemerintahan, dipastikan menguntungkan orang lain atau suatu korporasi. Tidak ada perseorangan atau korporasi yang bersedia bila tidak mendatangkan keuntungan, karena mereka adalah para pengusaha yang bekerja untuk mendapatkan keuntungan. Para pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya yaitu hak untuk mendapatkan kepastian hukum, hak mendapatkan perlakuan yang sama, hak untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan rasa aman. Demikian juga kata “dapat” yang dianggap merugikan para pemohon yang selalu diliputi rasa khawatir dan tidak aman dalam mengambil kebijakan atau keputusan, karena setiap keputusan yang diambil akan selalu berisiko untuk dinyatakan sebagai kejahatan korupsi.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian, yaitu dengan menyatakan dalam amar putusan bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana

---

41 Santer Sitorus. *op. cit.*

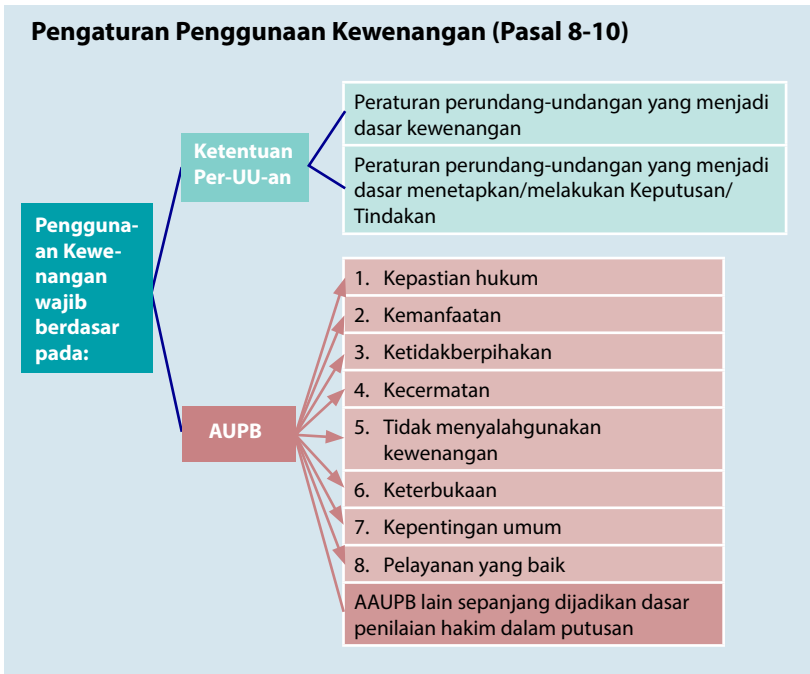
diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Salah satu argumentasinya adalah mengaitkannya dengan kelahiran UU AP, yaitu UU AP telah memberikan perlindungan terhadap pejabat pemerintahan apabila ybs diduga menyalahgunakan wewenang yang merugikan keuangan negara. Adanya dugaan itu dapat dilakukan mekanisme pengujian melalui PTUN, sedangkan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang yang diduga menimbulkan kerugian negara, akan diputuskan berdasarkan hasil pengawasan APIP. Ketentuan ini merupakan penegasan akan adanya bentuk perlindungan terhadap pejabat pemerintah karena dengan mekanisme itu aparat penegak hukum tidak serta merta dapat mendalilkan adanya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintah, termasuk ada atau tidaknya kerugian negara.<sup>42</sup>

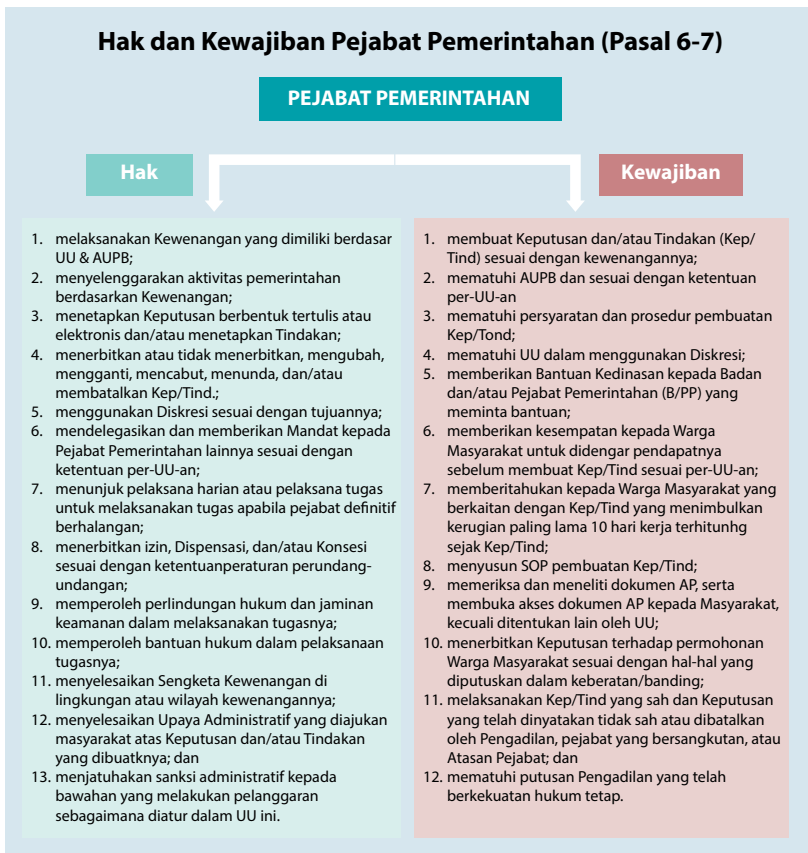
---

42 Yang mengadili perkara pengujian (*judicial review*) UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 yang diajukan oleh para pemohon (Firdaus, H. Yulius Nawawi, H. Imam Mardi Nugroho, H.A Hasdullah, H. Sudarno Eddi, Jamaludin Masuku, dan Jempin Marbun) yang merupakan PNS dan pensiunan PNS mengenai Pasal 2 ayat 1 dan 3 UU Tipikor terutama frasa "atau orang lain atau suatu korporasi" dan kata "dapat" pada Pasal 2 ayat 1 yang berbunyi, "Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00. Juga pada Pasal 3, yang berbunyi, "Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya, karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Gambar 2.1 Pengaturan Penggunaan Kewenangan



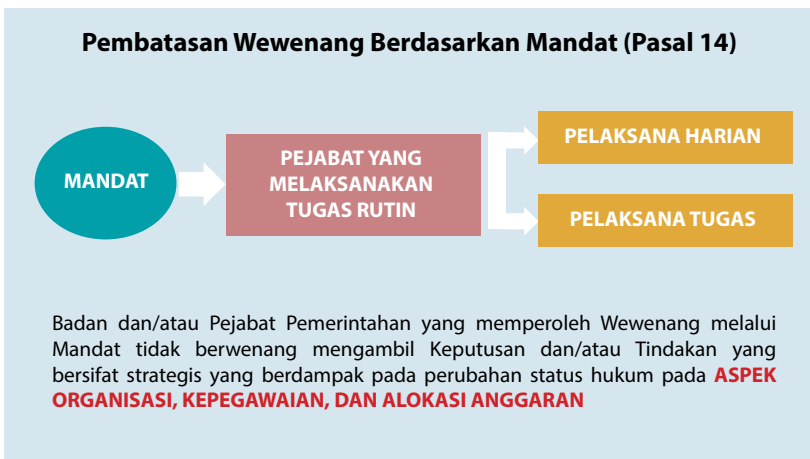
Gambar 2.2 Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintahan



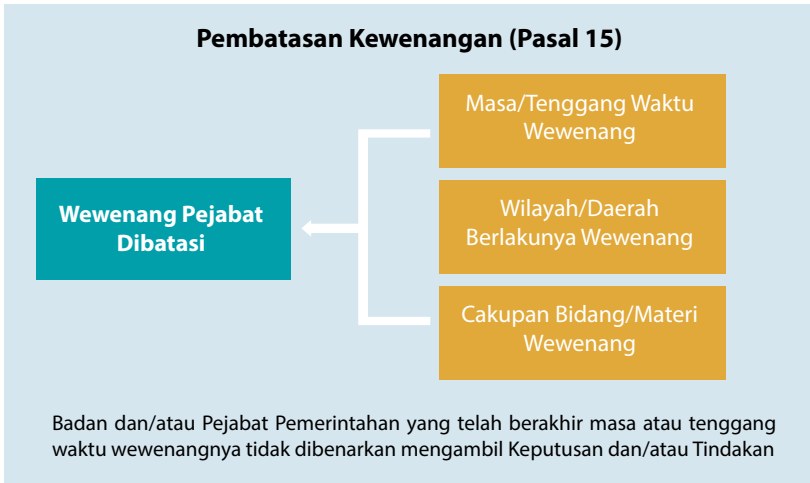
Gambar 2.3 Sumber Kewenangan Pemerintahan



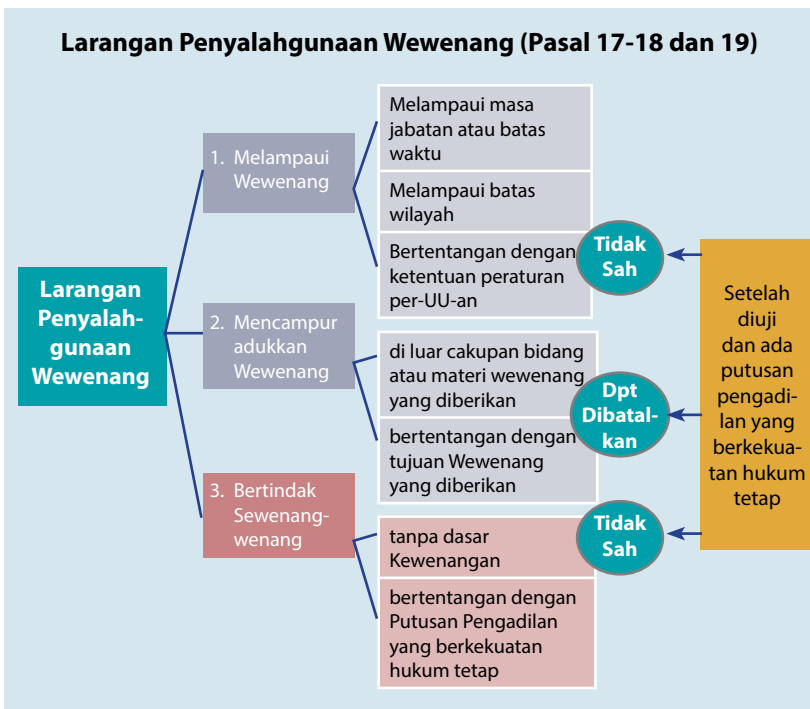
Gambar 2.4 Pembatasan Wewenang Berdasarkan Mandat



Gambar 2.5 Pembatasan Kewenangan



Gambar 2.6 Larangan Penyalahgunaan Wewenang



## BAB 3

# Diskresi

### 3.1 Pengantar

Asas penting yang diterapkan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintah adalah asas legalitas, dimana asas tersebut menghendaki seluruh keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintah mengedepankan dasar hukum (*Rechmatigheids van bestuur*).<sup>43</sup> Keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintah harus mengikuti perintah peraturan perundang-undangan dan tidak dibenarkan melawan atau melanggarnya. Semua aktivitas administrasi pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan pada pejabat. Pemerintah tidak dapat mewajibkan atau melarang masyarakat kecuali dengan perintah peraturan perundang-undangan.

Meski demikian, dalam pelayanan publik di sebuah Negara hukum modern, selalu terdapat celah hukum yang tidak diatur karena perkembangan kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang begitu cepat.<sup>44</sup> Disisi lain, tidak mungkin diatur mengenai semua hal beserta detail-detail kecilnya karena akan timbul terlalu banyak pengaturan dan undang-undang, dan terlalu banyak peraturan yang terlalu mengikat akan mengurangi efektifitas aparatur.<sup>45</sup> Dengan kondisi tersebut, diperlukan ruang bagi pemerintah untuk dapat

---

43 Lihat Pasal 5 dan Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah.

44 Risalah *Expert Meeting* Pembahasan RUU Administrasi Pemerintah, Jakarta: Fakultas Hukum UI, 10 Agustus 2006.

45 Peter Rimmele, "*Hukum Prosedur Administrasi Dalam Sistem Hukum Indonesia*", Paparan dalam seminar dan sosialisasi RUU Administrasi Pemerintah, Manado: Kementerian PAN dan GTZ, 2006.



menggunakan kekuasaan diskresi (*discretionary power*) yang tentunya masih dalam batas-batas dan tidak lepas dari kerangka dasar hukum.

Bagai sekeping uang yang memiliki dua sisi, diskresi dapat memberikan manfaat yang positif bagi terselenggaranya kegiatan pemerintahan yang berkesinambungan, tidak terhambat oleh kekosongan hukum, dan memberi kesempatan bagi pejabat pemerintah berinovasi dalam pelayanan publik. Namun tanpa batasan yang jelas, diskresi dapat menimbulkan dampak yang negatif apabila di dalam pelaksanaannya justru melanggar rambu-rambu hukum yang ada serta bertentangan dengan norma-norma yang ada di masyarakat dan kepentingan umum. Oleh karena itu, kebutuhan untuk menetapkan ketentuan-ketentuan terhadap diskresi menjadi suatu hal yang harus diatur dalam UU AP. UU AP mengatur beberapa hal tentang Diskresi yang meliputi: Definisi, Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintah dalam penggunaan Diskresi, Batasan-Batasan Diskresi yang meliputi: Kewenangan, Tujuan Penggunaan, Lingkup Diskresi, Syarat penggunaan, Prosedur, dan Akibat Hukum penyalahgunaan Diskresi.

### 3.2 Definisi Diskresi

UU AP mengatur definisi diskresi dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 9.

#### 3.2.1 Pasal

##### **Pasal 1**

9. Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

### 3.2.2 Pembahasan (Pemerintah dan DPR)

Sejak pertama kali merumuskan draf RUU AP, pemerintah dan para pakar sepakat untuk perlunya mengatur tentang Diskresi.<sup>46</sup> Definisi diskresi menjadi salah satu perhatian serius dalam pembahasan-pembahasan. Sejak pertama kali dirumuskan pada Agustus 2005 oleh Pemerintah, Definisi diskresi dalam RUU AP mengalami beberapa kali penyempurnaan. Sebelum menjadi definisi final dalam Undang-Undang, setidaknya-tidaknya dalam pembahasan rancangannya, definisi diskresi mengalami 2 (*dua*) kali penyempurnaan. Dalam draf awal RUU AP tahun 2005 Pasal 1 angka 6 disebutkan bahwa:

*Diskresi adalah keputusan pejabat administrasi pemerintah yang bersifat mandiri dan bertanggungjawab.*<sup>47</sup>

Dalam rapat RUU Administrasi Pemerintah tanggal 25 Juli 2005, definisi diskresi ini dibahas dan menjadi salah satu permasalahan yang kemudian disimpulkan bahwa perlu penyempurnaan rumusan karena definisi ini dinilai masih bermakna luas. Dengan definisi ini, dikhawatirkan terjadi kesewenang-wenangan oleh pejabat pemerintah dalam penerapannya.<sup>48</sup> Bersifat mandiri dapat disalah-tafsirkan bahwa diskresi merupakan kehendap pribadi pejabat pemerintah, dan bertanggungjawab dinilai belum sepenuhnya memberikan batasan-batasan diskresi yang tegas, dan dalam praktik diskresi sangat potensial disalahgunakan.

Kewenangan diskresi (diskresioner) yang ada pada pemerintah yang memberikan kebebasan untuk bertindak dan mengambil tindakan hukum, bukanlah suatu "kartu bebas" tanpa ada kontrol

46 Lihat pendapat Safri Nugraha dalam Proseding Seminar Nasional RUU tentang Administrasi Pemerintah, Jakarta 13 Oktober 2005.

47 Pasal 1 angka 6 draf Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintah, draf 8 16 Agustus 2005, dalam penjelasannya disebutkan perlunya penjelasan dan contoh.

48 Risalah Poin-Poin Pembahasan Rapat Pemerintah mengenai RUU Administrasi Pemerintah tanggal 25 Juli 2005.

dalam bertindak. Oleh karena itu, harus ada pembatasan atau rambu-rambu yang merupakan syarat minimal yang membatasi dan harus diperhatikan.<sup>49</sup>

Dari berbagai masukan rapat pakar, lokakarya, dan sosialisasi tersebut kemudian merekomendasikan untuk penyempurnaan draf yang ditindaklanjuti dengan penyempurnaan pertama definisi diskresi dalam draf RUU AP Februari 2006, Pasal 1 angka 6 kemudian berbunyi:

*Diskresi adalah keputusan Pejabat Administrasi Pemerintah yang bersifat khusus, bertanggung jawab dan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, dengan maksud untuk secara lebih cepat, efisien, dan efektif mencapai tujuan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar dan Penyelenggara Negara, demi keadilan dan kesejahteraan masyarakat.*<sup>50</sup>

Dengan definisi ini, terlihat terjadi perubahan yang signifikan dari draf awal. Sudah ada batasan-batasan spesifik mengenai diskresi. Kata “mandiri” sudah dihapus, namun definisi ini masih mengandung masalah antara lain:

- a. Definisi ini masih membatasi diskresi dalam bentuk keputusan pejabat administrasi pemerintah, tidak dengan “tindakan” pejabat administrasi pemerintah. Sedangkan dalam praktik administrasi pemerintah, diskresi dapat berbentuk keputusan dan/atau tindakan.
- b. Kalimat “bersifat khusus” dapat menimbulkan penafsiran bahwa ada keputusan bersifat umum/tidak khusus dan ada keputusan bersifat khusus dengan menggolongkan diskresi sebagai keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan dalam perkembangan draf RUU AP sampai menjadi UU AP tidak

---

49 Pokok-Pokok Kesimpulan Lokakarya RUU Administrasi Pemerintah di Surabaya, Jawa Timur tanggal 15 Juni 2005.

50 Pasal 1 angka 8 draf Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintah, Konsep XII, 6 Februari 2006 Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Tahun 2006.

mengenal dan membedakan keputusan yang bersifat umum dan keputusan yang bersifat khusus.

- c. Masih menggunakan kalimat bermakna luas dan pengertian ganda seperti tidak melanggar AUPB, diamanatkan oleh UUD dan penyelenggara Negara, demi keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana dalam UU 12/2011 yang mengatur tentang teknik pembentukan peraturan perundang-undangan,<sup>51</sup> bahwa definisi dalam ketentuan umum tidak diberi penjelasan dan karena itu harus dirumuskan dengan lengkap dan jelas sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda.

Dengan berbagai permasalahan tersebut, kemudian dalam draf RUU AP tahun Agustus 2012 telah dilakukan penyempurnaan definisi-definisi yang diatur dalam ketentuan umum, antara lain definisi diskresi yang kemudian menjadi definisi final dan disepakati diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU AP.

### 3.2.3 Tanggapan

Sebelum UU AP berlaku, tidak ada satu pun ketentuan positif yang mengatur mengenai apa yang dimaksud dengan diskresi, sehingga dalam praktik pemaknaannya didasarkan pada doktrin-doktrin dan yurisprudensi. Definisi diskresi dalam draf awal RUU AP yang menggunakan kalimat "...bersifat mandiri", dapat dimaknai secara luas dan atas kehendak bebas individu pejabat. Definisi serupa ditemukan dalam *Black Law Dictionary* dimanadiskresi diartikan sebagai *the power of free decision-making. An Individual power to make desition without anyone else's advice or consent*.<sup>52</sup> Dalam kamus besar bahasa Indonesia, diskresi juga diartikan sebagai "kebebasan mengambil keputusan sendiri disetiap situasi yang dihadapi".<sup>53</sup>

51 Lihat Lampiran Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lampiran No. 107.

52 Thomson West, "*Black's Law Dictionary*" Eight Edition, 2004.

53 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, "*Kamus Besar Bahasa Indonesia*", (Jakarta: Balai Pustaka), 1989.

Dalam konteks penyelenggaraan administrasi pemerintah, definisi ini kurang tepat untuk diterapkan, terutama bagi Negara Indonesia yang merupakan Negara hukum. Diskresi sering kali dimaknai sebagai kewenangan bebas. Akibatnya penggunaannya justru disalahgunakan (*abuse*), pejabat seringkali memanfaatkan kekosongan hukum untuk melanggengkan kekuasaannya. Konsep kewenangan bebastidak sesuai untuk diterapkan di negara hukum yang memandang hukum sebagai panglima. Oleh karenanya Diskresi tidak dapat digunakan tanpa batas.

Pasal 1 butir 9 UU AP mencoba memberikan definisi yang jelas tentang diskresi yang terdiri dari beberapa unsur yaitu: *pertama*, Diskresi adalah "*Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan*"..., dengan kalimat ini, maka diskresi hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintah,<sup>54</sup> dan diskresi dapat berbentuk keputusan, tindakan, atau keduanya keputusan dan tindakan.<sup>55</sup> Unsur *kedua*, yaitu tujuan diskresi dimana disebutkan bahwa "*...untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan...*". Sedangkan unsur *ketiga* yaitu menyangkut kondisi tertentu untuk dapat dilakukannya diskresi. Disebutkan bahwa ada kondisi-kondisi atau keadaan yang menjadi batasan untuk dapat dilakukannya diskresi yaitu: "*...dalam hal:*

---

54 Pasal 1 angka 3 UU AP menyebutkan bawah: Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

55 Pasal 1 angka 7 dan 8 mendefinisikan keputusan dan tindakan sebagaimana dimaksud yaitu: Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

- *peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan,*
- *tidak mengatur,*
- *tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau*
- *adanya stagnansi pemerintahan.”*

Ketiga unsur-unsur dalam definisi diskresi ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Bab IV tentang Diskresi Pasal 22 sd Pasal 32 UU AP yang akan diuraikan dalam pembahasan selanjutnya.

Sebagai perbandingan, Peter Rimmele membagi diskresi kedalam 2 (dua) tipe, yaitu diskresi untuk memutuskan (apakah?) dan diskresi untuk memilih (yang mana?).<sup>56</sup> Diskresi untuk memutuskan dimungkinkan jika Undang-Undang memberikan ruang gerak apakah tindakan dapat dilakukan atau tidak. Sedangkan Diskresi untuk memilih dimungkinkan jika instansi pemerintah dapat memilih dari beberapa tindakan untuk mendapatkan hasil yang sama. Dengan demikian, jika peraturan perundang-undangan tidak mengantur, tidak lengkap dan tidak jelas, dan/atau adanya stagnansi pemerintah dapat dikategorikan sebagai diskresi untuk memutuskan karena peraturan memberikan ruang gerak. Sedangkan jika peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan dapat dikategorikan diskresi untuk memilih.

### 3.3 Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintah dalam penggunaan Diskresi

UU AP mengatur secara eksplisit hak dan kewajiban Pejabat Pemerintah dalam mengambil Keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintah. Salah satu hak dan kewajiban tersebut yaitu menyangkut penggunaan diskresi yang diatur dalam Pasal 6 ayat (2) huruf e dan Pasal 7 ayat (2) huruf d.

---

<sup>56</sup> Peter Rimmele, *“Diskresi Administratif dan Upaya Administratif”*, Paparan disampaikan dalam Sosialisasi RUU Administrasi Pemerintah, disampaikan dalam Sosialisasi RUU Administrasi Pemerintah, Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara RI dan GTZ, tanpa Tahun.

### 3.3.1 Pasal

#### Pasal 6

- (1) Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan Kewenangan dalam mengambil Keputusan dan/atau Tindakan.
- (2) Hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - e. menggunakan Diskresi sesuai dengan tujuannya;

#### **Penjelasan Pasal 6**

*Cukup jelas*

#### Pasal 7

- (2) Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban:
  - d. mematuhi Undang-Undang ini dalam menggunakan Diskresi;

#### **Penjelasan Pasal 7**

*Ayat (2) huruf d Cukup jelas*

### 3.3.2 Pembahasan (Pemerintah dan DPR)

Dalam draf awal RUU AP sebelumnya, tidak ditemukan Pasal yang secara khusus mengatur hak-hak dan secara khusus mengatur kewajiban pejabat pemerintah. Karena pada dasarnya objek pengaturan UU AP terletak pada keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintah bukan pada pejabatnya. Hak dan kewajiban pejabat lebih banyak diatur dalam UU Sektoral. Meski demikian, hak dan kewajiban pejabat pemerintah tersebut sudah diatur tersebar dalam pasal-pasal RUU AP. Ide perlunya menguraikan hak-hak atau kewenangan pejabat pemerintah dengan tegas dalam Pasal RUU AP, muncul kemudian oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono dalam Rapat Kabinet Terbatas tanggal 10 Januari 2013 di Istana Negara Jakarta.<sup>57</sup> Menindaklanjuti masukan Presiden SBY tersebut, Tim perumus kemudian merumuskan 2(dua) Pasal yaitu Pasal 6 mengatur

---

<sup>57</sup> Lihat hasil Rapat Kabinet Terbatas dalam pembahasan tentang Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintah, Istana Negara Jakarta, 10 Januari 2013.

dengan tegas hak-hak atau kewenangan pejabat pemerintah dan Pasal 7 yang mengatur kewajiban pejabat Pemerintah.

Salah satu hal penting tentang pengaturan hak-hak atau kewenangan pejabat pemerintah tersebut yaitu dimasukkannya kewenangan pejabat pemerintah untuk “mengambil keputusan atau tindakan yang bersifat diskresi” dan kewajiban pejabat pemerintah untuk “mematuhi perintah UU-AP dalam pengambilan keputusan atau tindakan diskresi”. Kemudian dalam perumusan draf RUU, ketentuan yang menyebutkan tentang Hak Pejabat Pemerintah untuk mengambil tindakan yang bersifat diskresi tersebut disempurnakan menjadi Hak untuk “menggunakan Diskresi sesuai dengan tujuannya”. Dimasukkannya kalimat “... sesuai dengan tujuannya” dimaksudkan untuk penegasan bahwa penggunaan kewenangan diskresi harus memiliki tujuan yang jelas sebagaimana ditegaskan kembali dalam Pasal 22 ayat (2) dan Pasal 24 UU AP.

### 3.3.3 Tanggapan

Ketentuan Pasal 6 huruf e menunjukkan bahwa penggunaan diskresi merupakan salah satu hak dari pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintah. Hak ini melekat pada setiap pejabat pemerintah sesuai dengan kewenangannya. Namun, dalam ketentuan ini setidaknya-tidaknya ada dua hal yang harus digaris bawahi yaitu: *pertama*, perlu dicermati bahwa Pasal 6 huruf e tidak dapat dimaknai sebagai hak/kewenangan diskresi yang boleh atau tidak digunakan tergantung pada pribadi pejabat pemerintah yang bersangkutan yang ingin menggunakan haknya atau tidak. Pemaknaan seperti ini kurang tepat, karena ada kewajiban pejabat pemerintah untuk “pro-aktif” membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan kewenangannya.<sup>58</sup> Asas *ius nosse imperium* dalam hukum administrasi pemerintah menyebutkan bahwa pemerintah tidak boleh menolak permohonan masyarakat jika/dengan alasan peraturan tidak mengaturnya, karena ada

<sup>58</sup> Lihat Pasal 7 angka a Undang-Undang No. 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.



diskresi.<sup>59</sup> Disinilah perlunya kepekaan, kecermatan, dan pro aktif pejabat pemerintah dalam menggunakan diskresi dengan melihat faedah/kemanfaatan yang lebih besar dalam melayani publik. Dengan kata lain, penggunaan kewenangan diskresi menjadi wajib manakala secara nyata terlihat adanya kemanfaatan yang lebih besar dari penggunaan kewenangan tersebut meski peraturan perundang-undangan tidak mengaturnya.

Benar bahwa Pasal 9 ayat (1), (2), dan (3) UU AP mengatur bahwa: Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud meliputi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan, dan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan. Berkenaan dengan hal tersebut Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan/melakukan Keputusan/Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan/melakukan Keputusan dan/atau Tindakan. Namun, dalam ayat (4) kemudian melanjutkan bahwa: *Ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan, tidak menghalangi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum,<sup>60</sup> dan sesuai dengan AUPB.*

Dalam praktek sejak lahirnya UU 31 tahun 1999 (UU Tipikor) Pejabat tidak berani melakukan tindakan Diskresi karena takut terjat

---

59 Guntur Hamzah, "Prinsip Dasar dalam Hukum Administrasi Pemerintah", dalam sosialisasi RUU AP di Makasar Fakultas Hukum Universitas Hasanudin 19 September 2013.

60 Kemanfaatan Umum yang dimaksud, kemudian dilejaskan dalam penjelasan Pasal 9 ayat (4) yaitu: Pertimbangan kemanfaatan umum atas satu Keputusan dan/atau Tindakan tidak boleh melanggar norma-norma agama, sosial, dan kesusilaan. Kemanfaatan umum harus memberikan dampak pada peningkatan kesejahteraan dan kepentingan Warga Masyarakat.

tindak pidana korupsi. Padahal dari perspektif hukum administrasi, Pejabat atau Badan administrasi yang tidak melakukan tindakan padahal seharusnya melakukan dalam upaya pelayanan publik dan pemenuhan hak-hak masyarakat, termasuk pada kategori “tidak menjalankan kewajiban hukum” yang merupakan salah satu bentuk dari perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatig overheistdaat*).<sup>61</sup> Untuk itu jika dalam suatu keadaan nyata terlihat bahwa adanya kemanfaatan umum dalam pemenuhan hak-hak masyarakat dari suatu tindakan Pejabat, hal ini menjadi wajib dilakukan oleh pejabat meskipun peraturan perundang-undangan belum mengaturnya.

*Kedua*, yang juga perlu dicermati dalam Pasal 6 huruf e adalah adanya kalimat “...sesuai dengan tujuannya”. Ketentuan ini ingin menegaskan bahwa meskipun merupakan hak, penggunaan diskresi harus memiliki tujuan yang jelas sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tanpa tujuan yang jelas atau penggunaannya tidak sesuai dengan tujuannya, maka pejabat yang bersangkutan dapat dikategorikan mencampuradukan wewenang yang berakibat hukum tindakan dan/atau keputusannya dapat dibatalkan.<sup>62</sup> Tujuan penggunaan diskresi kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 22 ayat (2).

Kemudian ketentuan Pasal 7 ingin menegaskan bahwa pejabat pemerintah dalam penggunaan diskresi harus mematuhi Undang-Undang (UU AP) karena diskresi bukanlah kewenangan bebas, melainkan kewenangan yang memiliki batasan-batasan. UU AP menjadi rujukan, petunjuk (*manual book*), atau pedoman bagi pejabat pemerintah dalam menggunakan diskresi. Adapun rambu-rambu atau prosedur dalam penggunaan diskresi tersebut diatur dalam Bab VI Pasal 22 - Pasal 32 UU AP.

---

61 Indra Perwira, “Keterangan Ahli pada sidang Uji Materi Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor di Mahkamah Konstitusi”, dikutip dalam Salinan Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, hlm. 31.

62 Lihat Pasal 31 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

### 3.4 Batasan-Batasan Diskresi

Batasan-batasan diskresi dalam UU yang diatur dalam BAB khusus tentang Diskresi (BAB VI Pasal 22 - Pasal 32), masuk dalam pengaturan yang cukup rinci melalui perdebatan yang sangat panjang karena terdapat tiga kelompok pemikiran terkait dengan perlu tidaknya UU AP mengatur soal diskresi dan sampai batas-matas mana diskresi itu perlu diatur, sebab pengaturan diskresi secara berlebihan dikhawatirkan mengaburkan makna diskresi itu sendiri.

*Kelompok Pemikiran Pertama*, menghendaki soal diskresi tidak perlu diatur. Mengatur diskresi sama dengan bukan diskresi. Diskresi tidak perlu diatur-atur karena pada hakikatnya seorang pejabat harus bertindak jika terdapat masalah dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya. *Kelompok Pemikiran Kedua*, menghendaki bahwa soal diskresi perlu diatur, tetapi yang diatur hanya terbatas pada larangan-larangan dalam penggunaan diskresi. Pengaturan berupa larangan-larangan untuk membatasi penggunaan diskresi yang berlebihan sehingga perlu diatur dalam RUU ini. *Kelompok Pemikiran Ketiga*, menghendaki bahwa soal diskresi perlu diatur secara khusus dan cukup rinci, meskipun tidak semua aspek diskresi perlu diatur untuk menjadi dasar hukum penggunaan diskresi yang konstitusional dan bertanggung jawab. Diskresi tidak hanya perlu diatur tetapi juga perlu menegaskan beberapa aspek menyangkut ruang lingkup diskresi, persyaratan/larangan diskresi, dan prosedur penggunaan diskresi perlu diatur dan dibatasi agar diskresi memberi manfaat bagi masyarakat dan kemajuan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>63</sup>

UU ini mengikuti jalan pemikiran yang ketiga yaitu mengatur diskresi pada lima aspek yaitu:

- Kewenangan dan Tujuan Diskresi;
- Lingkup Diskresi;
- Syarat Diskresi;
- Prosedur; dan

---

63 Lihat dalam risalah Pembahasan RUU AP, Pada Rapat Kabinet Terbatas 10 Januari 2013 di Istana Negara, Jakarta.

- Akibat Hukum

Kelima aspek pengaturan ini telah cukup menjadi dasar hukum penggunaan diskresi yang positif dan membatasi penggunaan diskresi yang negatif sehingga diskresi yang tidak produktif bisa dihindarkan. Dengan kata lain, diskresi menjadi tidak mudah dilakukan. UU AP mengatur batasan-batasan diskresi dalam Bab VI Pasal 22 - Pasal 32.

### 3.4.1 Kewenangan dan Tujuan Diskresi

#### 3.4.1.1 Pasal

##### **Pasal 22**

- (1) Diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Setiap penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bertujuan untuk:
  - a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
  - b. mengisi kekosongan hukum;
  - c. memberikan kepastian hukum; dan
  - d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

*Penjelasan Pasal 22 ayat (2) Huruf d*

*Yang dimaksud dengan "stagnasi pemerintahan" adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, contohnya: keadaan bencana alam atau gejolak politik.*

#### 3.4.1.2 Pembahasan

Dalam draf awal RUU AP 16 Agustus 2015, tidak ditemukan adanya ketentuan tentang tujuan penggunaan diskresi. Di awal pembahasan, terlihat bahwa ide-ide kelompok pemikiran pertama yang menghendaki soal diskresi tidak perlu diatur, dan kelompok pemikiran kedua yang menghendaki pengaturan diskresi hanya terbatas pada larangan-larangan dalam penggunaannya, masih mendominasi

pengaturan substansi diskresi dalam RUU. Oleh karena itu pengaturan diskresi tidak secara detail diatur, pengaturan mengenai kewenangan dan tujuan penggunaan diskresi ini baru muncul kemudian dalam draf RUU AP 2012 yang kemudian mendapat persetujuan bersama pemerintah dan DPR untuk diatur dalam Pasal 22 UU AP.

Dalam pembahasan antara Pemerintah dan DPR-RI, ketentuan dalam pasal ini tidak mengalami banyak perdebatan. Karena pada dasarnya disepakati bahwa kewenangan merupakan syarat pertama bagi pejabat pemerintah dalam melakukan diskresi. Dan perlunya pejabat pemerintah mengemukakan tujuan penggunaan diskresi dimaksudkan untuk menghindari penyalagunaan diskresi dengan tujuan bukan sebagaimana di atas. Pasal ini menjadi batasan penggunaan diskresi untuk tujuan yang tidak sebagaimana mestinya. Dengan kata lain, penggunaan diskresi untuk tujuan pribadi pejabat yang bersangkutan, untuk tujuan melanggengkan kekuasaan, atau tujuan-tujuan negatif/tidak produktif lainnya tidaklah dimungkinkan.

#### 3.4.1.3 Tanggapan

Pasal 22 ayat (1) UU AP menetapkan batasan pertama penggunaan Diskresi adalah kewenangan. Hanya pejabat pemerintah yang berwenanglah yang dapat menggunakan diskresi. Pejabat pemerintah dimaksud adalah Pejabat yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.<sup>64</sup>

Sedangkan wewenang Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh 3 (tiga) hal yaitu:<sup>65</sup>

- a. masa atau tenggang waktu wewenang;
- b. wilayah atau daerah berlakunya wewenang; dan
- c. cakupan bidang atau materi wewenang.

---

64 Lihat pasal 1 butir 3 dan butir 2 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

65 Lihat Pasal 15 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Sebagaimana dalam Pasal 32, penggunaan diskresi yang tidak sesuai dengan kewenangannya dapat dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang yang akibat hukum dari keputusan atau tindakan tersebut tidak sah.

Ketentuan Pasal 22 ayat (2) mempertegas kembali dan menjabarkan lebih lanjut ketentuan Pasal 6 huruf e yang mengatur bahwa penggunaan diskresi harus berdasarkan pada tujuan yang jelas. Berdasarkan ketentuan ini, maka setiap diskresi yang akan dilakukan harus bertujuan pada 4 (empat) hal yaitu:

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; *dan*
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Kata "*dan*" di atas menunjukkan bahwa 4 (empat) tujuan tersebut bukanlah optional atau pilihan, melainkan satu kesatuan yang seluruhnya harus terpenuhi menjadi tujuan dalam setiap penggunaan diskresi. Dengan kata lain, jika salah satu dari ke-4 (empat) saja tidak terpenuhi, maka penggunaan diskresi tidak memenuhi syarat tujuan yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (1). Dengan ketentuan ini, maka penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintah tidaklah mudah dan bukan hal remeh.

Pentingnya tujuan dalam penggunaan diskresi sebagai mana pentingnya tujuan dalam penggunaan "*Ermessen*". Diskresi lazimnya dikenal "*Ermessen*", Contoh diskresi di Jerman: Jika Instansi Pemerintah berkewenangan bertindak menurut *Ermessen*, maka instansi tersebut harus memperhatikan tujuan pemberian *Ermessen* dan batas Undang-Undang pemberian *Ermessen* tersebut.<sup>66</sup>

---

66 Eko Prasoj, "*Diskresi dalam Keputusan dan Tindakan Pejabat Administrasi Pemerintah*", Paparan Disampaikan dalam Sosialisasi RUU Administrasi Pemerintah, 2013. Lihat juga Peter Rimmel, *Diskresi Administratif dan Upaya Administratif*, tanpa tahun. Pipit Kartawidjaja, *Ermessen dan Diskresi*, tanggapan tertulis terhadap draf RUU Administrasi Pemerintah, 2006.

Pentingnya mengutarakan tujuan dalam penggunaan diskresi kemudian diperkuat dalam syarat penggunaan diskresi Pasal 24 dan prosedur wajib dalam penggunaan diskresi sebagaimana Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28 UU AP. Kemudian Pasal 31 mengatur bahwa penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintah yang tidak sesuai dengan tujuannya dikategorikan “mencampuradukan wewenang” dan akibat hukum dari keputusannya “dapat dibatalkan”.

### 3.4.2 Lingkup Diskresi

Sebagaimana telah disampaikan di atas bahwa ada kondisi atau keadaan tertentu diperlukannya diskresi oleh pejabat pemerintah. Dengan kata lain, tidak semua kondisi dapat dilakukan diskresi. UU AP mengatur mengenai lingkup penggunaan diskresi tersebut dalam Pasal 23.

#### 3.4.2.1 Pasal

##### **Pasal 23**

Diskresi Pejabat Pemerintahan meliputi:

- a. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
- b. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

##### ***Penjelasan Pasal 23***

Huruf a

Pilihan Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan dicirikan dengan kata dapat, boleh, atau diberikan kewenangan, berhak, seharusnya, diharapkan, dan kata-kata lain yang sejenis dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud pilihan Keputusan dan/atau Tindakan adalah respon

atau sikap Pejabat Pemerintahan dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan tidak mengatur” adalah ketiadaan atau kekosongan hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu kondisi tertentu atau di luar kelaziman.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas” apabila dalam peraturan perundang-undangan masih membutuhkan penjelasan lebih lanjut, peraturan yang tumpang tindih (tidak harmonis dan tidak sinkron), dan peraturan yang membutuhkan peraturan pelaksanaan, tetapi belum dibuat.

Huruf d

*Yang dimaksud dengan “kepentingan yang lebih luas” adalah kepentingan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, penyelamatan kemanusiaan dan keutuhan negara, antara lain: bencana alam, wabah penyakit, konflik sosial, kerusuhan, pertahanan dan kesatuan bangsa.*

#### 3.4.2.2 Pembahasan (Pemerintah dan DPR RI)

Sebagaimana dalam pengaturan tujuan diskresi, lingkup diskresi sebelumnya juga tidak diatur dalam draf awal RUU AP tahun 2005. Lingkup diskresi dalam ketentuan ini baru dirumuskan dalam draf RUU AP tahun 2012 yang mengadopsi kelompok pemikiran ketiga yang berpendapat bahwa perlunya mengatur diskresi secara khusus dan cukup rinci, meskipun tidak semua aspek diskresi perlu diatur untuk menjadi dasar hukum penggunaan diskresi yang konstitusional dan bertanggung jawab. Diskresi juga perlu menegaskan beberapa aspek menyangkut ruang lingkup diskresi.

Dalam pembahasan antara Pemerintah dan DPR-RI, ketentuan mengenai lingkup diskresi juga tidak menemui banyak perdebatan. Karena pada dasarnya, baik pemerintah maupun DPR-RI sepakat perlunya mengatur lingkup diskresi yang jelas.



### 3.4.2.3 Tanggapan

Ketentuan Pasal 23 di atas menguraikan lingkup penggunaan diskresi dimana suatu kondisi/keadaan suatu diskresi dapat dilakukan, yaitu pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan atau karena:

- a. ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
- b. peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Yang perlu menjadi catatan adalah ketentuan ini tidak dilihat secara tertutup karena substansinya menerangkan suatu kondisi dimana diskresi dapat dilakukan. Ketentuan ini bukan mengatur syarat melainkan keadaan-keadaan, sehingga penggunaan kata sambung “*dan*” di atas tidak dimaknai sebagai satu kesatuan yang seluruhnya harus terpenuhi menjadi lingkup dalam penggunaan diskresi. Hal ini dapat dilihat dari awal kalimat Pasal 23 yang menyebutkan: *Diskresi pejabat pemerintah meliputi:..*, walau demikian, kata sambung tersebut akan lebih tepat jika menggunakan kata *atau*.

Ruang diskresi dalam pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan, yang dicirikan dengan kata *dapat*, *boleh*, *atau diberikan kewenangan*, *berhak*, *seharusnya*, *diharapkan*, dan kata-kata lain yang sejenis, dapat dilihat dalam beberapa contoh UU sebagai berikut:

1. Pasal 35 ayat (1) UU AP menyebutkan bahwa: Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan *dapat* memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta dengan syarat: ...
2. Pasal 17 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa: Daerah *berhak* menetapkan

kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

3. Pasal 12 UU Nomor 25. Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa: (1) Dalam rangka meningkatkan efisiensi danefektivitas pelayanan, *dapat* dilakukan kerja samaantar penyelenggara.(2) Kerja sama antar penyelenggara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan yangberkaitan dengan teknis operasional pelayanandan/ atau pendukung pelayanan. (3) Dalam hal penyelenggara yang memiliki lingkup kewenangan dan tugas pelayanan publik tidakdapat dilakukan sendiri karena keterbatasan sumber daya dan/atau dalam keadaan darurat, penyelenggara *dapat* meminta bantuan kepada penyelenggara lain yang mempunyai kapasitas memadai.
4. Pasal 18 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI disebutkan bahwa: (1) Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya *dapat* bertindak menurut penilaiannya sendiri. (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya *dapat* dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

### 3.4.3 Syarat Diskresi

#### 3.4.3.1 Pasal

##### **Pasal 24**

Pejabat Pemerintahan yang menggunakan Diskresi harus memenuhi syarat:

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB;

- d. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
- f. dilakukan dengan itikad baik

#### *Penjelasan Pasal 24*

Huruf a s.d c

Cukup jelas.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “alasan-alasan objektif” adalah alasan-alasan yang diambil berdasarkan fakta dan kondisi faktual, tidak memihak, dan rasional serta berdasarkan AUPB.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “itikad baik” adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan didasarkan atas motif kejujuran dan berdasarkan AUPB.

#### **Pasal 25**

- 1) Penggunaan Diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan Pasal 23 huruf a, huruf b, dan huruf c serta menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara.
- 3) Dalam hal penggunaan Diskresi menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam, Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada Atasan Pejabat sebelum penggunaan Diskresi dan melaporkan kepada Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi.
- 4) Pemberitahuan sebelum penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang berpotensi menimbulkan keresahan masyarakat.
- 5) Pelaporan setelah penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan apabila penggunaan Diskresi berdasarkan ketentuan dalam Pasal 23 huruf d yang terjadi dalam keadaan

darurat, keadaan mendesak, dan/atau terjadi bencana alam.

### **Penjelasan Pasal 25**

#### **Ayat (1)**

Yang dimaksud dengan “memperoleh persetujuan dari Atasan Pejabat” adalah memperoleh persetujuan dari atasan langsung pejabat yang berwenang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Bagi pimpinan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) mengajukan persetujuan kepada kepala daerah.

Bagi bupati/walikota mengajukan persetujuan kepada gubernur. Bagi gubernur mengajukan persetujuan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.

Bagi pimpinan unit kerja pada kementerian/lembaga mengajukan persetujuan kepada menteri/pimpinan lembaga.

Sistem pengalokasian anggaran sebagai dampak dari persetujuan Diskresi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **Ayat (2)**

Yang dimaksud dengan “akibat hukum” adalah suatu keadaan yang timbul sebagai akibat ditetapkannya Diskresi.

#### **Ayat (3)**

Pelaporan kepada atasan digunakan sebagai instrumen untuk pembinaan, pengawasan, dan evaluasi serta sebagai bagian dari akuntabilitas pejabat.

#### **Ayat (4)**

Cukup jelas.

#### **Ayat (5)**

Yang dimaksud dengan “keadaan mendesak” adalah suatu kondisi objektif dimana dibutuhkan dengan segera penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan oleh Pejabat Pemerintahan untuk menangani kondisi yang dapat mempengaruhi, menghambat, atau menghentikan penyelenggaraan pemerintahan.

### **3.4.2.2 Pembahasan (Pemerintah dan DPR)**

Ketentuan Pasal 24 di atas dalam pembahasan antara Pemerintah dan DPR-RI tidak melalui banyak perdebatan. Karena pada dasarnya

ketentuan ini sudah menjadi kesepakatan antara pemerintah dan DPR-RI serta para pakar sebagai syarat dalam penggunaan diskresi untuk membatasi penggunaan diskresi yang negatif. Namun berbeda dengan ketentuan Pasal 25 dimana dalam Rapat Timus/Timsin RUU AP Senin, 8 September 2014 antara pemerintah maupun DPR RI terjadi pembahasan yang panjang.<sup>67</sup> DPR RI meminta penjelasan pemerintah mengapa terdapat perbedaan syarat penggunaan diskresi dalam Pasal tersebut. Yaitu menyangkut pembagian persyaratan diskresi yang harus mendapat persetujuan atasan pejabat dan diskresi yang hanya perlu pelaporan atau pemberitahuan atasan.

Intinya pembagian syarat penggunaan diskresi tersebut ditentukan berdasarkan 2 (dua) hal yaitu dampak jika diskresi dilakukan dan kondisi yang menjadi pertimbangan dilakukan diskresi. Dampak jika diskresi dilakukan yaitu berpotensi mengubah alokasi anggaran, atau membebani keuangan negara. Sedangkan kondisi yang menjadi pertimbangan dilakukannya diskresi sebagaimana dimaksud yaitu keadaan luar biasa yang:

- Menimbulkan keresahan masyarakat,
- Keadaan darurat,
- Mendesak, dan/atau
- Bencana alam.

Terhadap diskresi yang penggunaannya berdampak pada anggaran atau keuangan Negara, maka penggunaannya harus terlebih dahulu mendapat persetujuan atasan sebelum diskresi dilakukan. Hal ini diperlukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang dan fungsi kontrol atasan terhadap bawahan. Sedangkan terhadap diskresi yang penggunaannya pada saat kondisi luar biasa sebagaimana diuraikan di atas, maka penggunaannya hanya perlu melaporkan atasan, dengan pertimbangan bahwa keputusan dan/atau tindakan diskresi tersebut

---

67 Risalah Rapat Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi RUU AP Senin, 8 September 2014.

harus dilakukan sesegera mungkin untuk menghindari dampak atau kerugian yang lebih besar. Menunggu persetujuan atasan dalam kondisi luar biasa tersebut akan membutuhkan waktu lebih sehingga potensi kerusakan akan lebih besar terjadi.

### 3.4.2.3 Tanggapan

Asas *Geen bevoegdheid zonder varaantwoordelijkheid* mengatakan bahwa “tidak ada kewenangan tanpa tanggungjawab”.<sup>68</sup> Pemerintah seakan-akan powerful dengan diskresi, Untuk itu ada tanggung jawab dalam penggunaannya. Salah satu bentuk tanggung jawab tersebut adalah tanggungjawab pejabat pemerintah dalam penggunaan diskresi kepada atasannya. Melalui ketentuan Pasal 24 tersebut, bentuk tanggungjawab pejabat pemerintah kepada atasannya dalam menggunakan diskresi adalah meminta persetujuan atau melaporkan.

Pasal 24 menjadi dasar bahwa diskresi adalah kewenangan bebas bersyarat. Dikatakan bebas karena diskresi merupakan hak pejabat pemerintah untuk menggunakannya atau tidak, dikatakan bersyarat karena penggunaan diskresi harus memenuhi syarat-syarat yang salah satunya adalah adanya persetujuan dan/atau pelaporan kepada atasan pejabat.

Syarat penggunaan diskresi sesuai dengan AUPB, dimana AUPB dimaksud antara lain kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Penerapan AUPB terhadap penggunaan diskresi sangat berkaitan dengan konteks dan tujuan penggunaan diskresi tersebut.

Pasal 24 juga mensyaratkan penggunaan diskresi dilakukan dengan “iktikad baik”. Hal ini ingin menegaskan kembali bahwa niat atau motif penggunaan diskresi juga sangat penting. Ketika motif penggunaan diskresi sudah benar, maka pejabat tidak perlu ragu

---

68 Guntur Hamzah, “Prinsip Dasar dalam Hukum Administrasi Pemerintah”, 2013.

untuk menggunakan haknya mana kala situasi dan kondisi serta syarat-syarat penggunaan diskresi terpenuhi. Namun, jika diskresi dilakukan tidak berdasarkan itikad baik, maka potensi penyalahgunaan kewenangan kemungkinan besar terjadi. Disinilah kejujuran dan ketaatan seorang pejabat terhadap AUPB sangat penting dalam menggunakan diskresi.

Berkaitan dengan hal ini, Prof. T. Gayus Lumbuun dalam makalahnya menyampaikan bahwa diskresi merupakan suatu kewenangan yang sangat diperlukan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Namun kewenangan tersebut harus digunakan secara bertanggungjawab dengan menjadikan kepentingan masyarakat atau pihak yang akan terkena dampak dari keputusan administratif tersebut sebagai pertimbangan utama.<sup>69</sup>

Pasal 25 menjadi dasar penggunaan Diskresi yang memerlukan persetujuan atau pelaporan kepada atasan pejabat langsung. Persetujuan dilakukan sebelum diskresi digunakan, sedangkan pelaporan dilakukan sebelum atau setelah diskresi digunakan. Bagan berikut ini menggambarkan jenis-jenis diskresi dan persyaratan sebelum dan sesudah melakukannya berdasarkan Pasal 25 UU AP.

---

69 Gayus Lumbuun, *"Membangun Indonesia Kearah Yang Lebih Baik Lagi Melalui Perwujudan Good Governance"*, Makalah disampaikan dalam simulasi RUU Administrasi Pemerintahan di Pemprov Gorontalo yang diselenggarakan oleh Kementerian PAN pada tanggal 28 Juli 2010.

	KODISI	DAMPAK	PER-SYARATAN DISKRESI	WAKTU TERPENUHI PERSYARATAN
DISKRESI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;</li> <li>• peraturan perundang-undangan tidak mengatur;</li> <li>• peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas</li> </ul> <p><b>Pasal 23 angka a,b,c</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berpotensi mengubah alokasi anggaran; atau</li> <li>• Membebani keuangan negara.</li> </ul>	<b>Persetujuan Atasan</b>	Sebelum Diskresi dilakukan
	adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menimbulkan keresahan masyarakat,</li> </ul>	<b>Pelaporan/pemberitahuan Atasan</b>	Sebelum Diskresi dilakukan
	<b>Pasal 23 d</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keadaan darurat,</li> <li>• Mendesak, dan/atau</li> <li>• Bencana alam</li> </ul>	<b>Pelaporan/pemberitahuan Atasan</b>	Sesudah Diskresi dilakukan

**Catatan:**

Pasal 25 membedakan diskresi yang memenuhi lingkup Pasal 23 a,b,c dengan Pasal 23 d. Dimana lingkup diskresi dalam Pasal 23 a,b,c ditambah dengan adanya potensi dampak mengubah alokasi anggaran atau membebani keuangan Negara harus mendapat persetujuan atasan sebelum diskresi dilakukan. Sedangkan lingkup diskresi Pasal 23 d ditambah dengan menimbulkan keresahan masyarakat harus melapor atasan sebelum diskresi dilakukan, jika ditambah keadaan darurat, mendesak, dan/atau bencana alam harus melapor sesudah diskresi dilakukan.



### 3.4.4 Prosedur Penggunaan Diskresi

#### 3.4.4.1 Pasal

##### **Pasal 26**

- 1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, serta dampak administrasi dan keuangan.
- 2) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan permohonan persetujuan secara tertulis kepada Atasan Pejabat.
- 3) Dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah berkas permohonan diterima, Atasan Pejabat menetapkan persetujuan, petunjuk perbaikan, atau penolakan.
- 4) Apabila Atasan Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melakukan penolakan, Atasan Pejabat tersebut harus memberikan alasan penolakan secara tertulis.

##### ***Penjelasan Pasal 26***

Cukup jelas.

##### **Pasal 27**

- 1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak administrasi yang berpotensi mengubah pembebanan keuangan negara.
- 2) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan pemberitahuan secara lisan atau tertulis kepada Atasan Pejabat.
- 3) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 5 (lima) hari kerja sebelum penggunaan Diskresi.

##### ***Penjelasan Pasal 27***

Cukup jelas.

##### **Pasal 28**

- 1) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (3) dan ayat (5) wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak yang ditimbulkan.
- 2) Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyampaikan laporan secara tertulis kepada

Atasan Pejabat setelah penggunaan Diskresi.

- 3) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak penggunaan Diskresi.

**Penjelasan Pasal 28**

Cukup jelas.

**Pasal 29**

Pejabat yang menggunakan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28 dikecualikan dari ketentuan memberitahukan kepada Warga Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g.

**Penjelasan Pasal 29**

Cukup jelas.

**3.4.4.2 Tanggapan Penulis**

Asas *Contrarius actus* menegaskan bahwa perbuatan-perbuatan sejenis harus diperlakukan juga atau diproses sama ketika perbuatan ini dibuat. Ada rambu-rambu (SOP) dalam membuat keputusan, semua harus dilakukan mengikuti prosedur.<sup>70</sup> Begitu juga halnya dalam melakukan diskresi, harus ada prosedur yang dilalui.

Pasal 26 - Pasal 29 UU AP mengatur secara rinci prosedur diskresi yang pada prinsipnya setiap penggunaan diskresi wajib menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak yang ditimbulkan. Penggunaan Diskresi harus meminta persetujuan atau melapor atasan pejabat. Namun keputusan dan/atau tindakan ini dikecualikan dari kewajiban memberitahukan kepada Warga Masyarakat.

---

<sup>70</sup> Guntur Hamzah, *op. cit.*, 2013.

### 3.4.5 Akibat Hukum

#### 3.4.5.1 Pasal

Bagian Kelima  
Akibat Hukum Diskresi

**Pasal 30**

- 1) Penggunaan Diskresi dikategorikan melampaui Wewenang apabila:
  - a. bertindak melampaui batas waktu berlakunya Wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - b. bertindak melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
  - c. tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28.
- 2) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tidak sah.

**Penjelasan Pasal 30**

Cukup jelas.

**Pasal 31**

- 1) Penggunaan Diskresi dikategorikan mencampurkan Wewenang apabila:
  - a. menggunakan Diskresi tidak sesuai dengan tujuan Wewenang yang diberikan;
  - b. tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28; dan/atau
  - c. bertentangan dengan AUPB.
- 2) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibatalkan.

**Penjelasan Pasal 31**

Cukup jelas.

**Pasal 32**

- 1) Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang.
- 2) Akibat hukum dari penggunaan Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi tidak sah.

**Penjelasan Pasal 32**

Cukup jelas.

### 3.4.5.1 Pembahasan

Dalam Naskah Akademik Undang-Undang Administrasi Pemerintah, Prof. Lotulung menyebutkan bahwa yang dapat menjadi batasan bagi penilaian diskresi itu melanggar atau tidak didasari atas 2 (dua) hal yaitu *pertama*, diskresi mengandung penyalahgunaan wewenang dan *kedua* diskresi mengandung arbitrenis. Diskresi masuk dikategorikan penyalah-gunaan wewenang bila, *pertama* terjadi penggunaan wewenang tidak sesuai dengan tujuan, *kedua* terjadi penggunaan tujuan yang tidak sesuai dengan maksud wewenang itu diberikan dan *ketiga* penggunaan prosedur yang salah. Sedangkan diskresi mengandung arbitrenis, jika diskresi dinilai melanggar prinsip proporsionalitas. Bila suatu diskresi tidak memenuhi kedua prinsip dan unsur tersebut maka, dalam prakteknya sulit bagi hakim PTUN untuk menilai apakah diskresi tersebut telah masuk dalam penyalahgunaan wewenang, melanggar peraturan atau tidak.<sup>71</sup>

Untuk itu, UU AP memberikan penegasan akibat hukum dari keputusan dan/atau tindakan diskresi yang dilakukan tidak sesuai dengan pedoman dalam UU AP ini, yaitu:

- Penggunaan diskresi yang melampaui wewenang akibat hukum keputusan atau tindakan tersebut tidak sah;
- Penggunaan diskresi yang mencampuradukan wewenang akibat hukum keputusan atau tindakan tersebut dapat dibatalkan; dan
- Penggunaan diskresi yang sewenang-wenang akibat hukum keputusan atau tindakan tersebut tidak sah.

### 3.4.5.2 Tanggapan Penulis

Jika mencermati akibat hukum diskresi dalam Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32 sebagaimana diuraikan di atas, maka dalam penggunaan diskresi yang dilakukan dengan penyalahgunaan wewenang tidak hanya berimplikasi pada keputusan dan/atau tindakannya yang

<sup>71</sup> Naskah Akademik Undang-Undang Administrasi Pemerintah, hlm. 54.

dapat dibatalkan atau tidak, melainkan juga terhadap pertanggung-jawaban pejabat terhadap dampak yang timbul. Berdasarkan Pasal 20 ayat (5) dan ayat (6) UU AP, Pejabat yang menyalahgunakan kewenangan diskresi dapat bertanggung jawab secara pribadi. Pembagian pertanggungjawaban terhadap penyalahgunaan diskresi dapat dilihat dalam bagan berikut:

<b>Penyalahgunaan Wewenang Diskresi</b>	<b>Kriteria</b>	<b>Akibat Hukum</b>	<b>Tanggung jawab</b>
Melampaui Wewenang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bertindak melampaui batas waktu/batas wilayah berlakunya Wewenang</li> <li>• cacat prosedur</li> </ul>	Tidak sah	Pejabat
Mencampur-adukkan wewenang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tidak sesuai dengan tujuan Wewenang</li> <li>• bertentangan dengan AUPB</li> <li>• cacat prosedur</li> </ul>	Dapat dibatalkan	Badan/ Jabatan Pejabat
Sewenang-wenang	dikeluarkan oleh Pejabat yang tidak berwenang	Tidak sah	Pejabat
<i>Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32</i>			<i>Pasal 20 ayat (5), (6)</i>

Pertanggung jawaban terhadap penyalahgunaan kewenangan diskresi ini, juga patut menjadi perhatian manakala penggunaan diskresi tersebut merugikan keuangan Negara. Jika ditemukan unsur penyalahgunaan wewenang atau tindak pidana, maka pejabat bertanggung jawab secara pribadi. Pertanggung jawaban pengembalian kerugian keuangan Negara tersebut selanjutnya didelegasikan pengaturannya kedalam Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan UU AP yang harus diundangkan pemerintah 2 (dua) tahun sejak UU AP diundangkan (Pasal 72).

## Diskresi vs Kriminalisasi

Dalam praktik seiring dengan perkembangan penegakan hukum di Indonesia, kita ketahui bahwa cenderung pejabat enggan melakukan diskresi sekalipun dalam situasi dan kondisi yang sangat dimungkinkan untuk itu. Pejabat khawatir dikriminalisasi ketika melakukan langkah-langkah inovatif dalam mengambil keputusan/tindakan. Kekawatiran ini selain berpengaruh buruk terhadap kinerja pejabat yang bekerja dalam kondisi was-was, tidak tenang, atau dibayang-bayangi kekawatiran bahkan hingga sudah pensiun, juga berdampak buruk terhadap jalannya roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan yang tersendat-sendat.

Kekhawatiran pejabat dalam menggunakan diskresi dan tersendatnya roda pemerintahan ini seharusnya tidak lagi perlu terjadi karena: *pertama*, adanya aturan main yang jelas mengenai persyaratan dan prosedur penggunaan diskresi, di satu sisi dapat dimaknai sebagai mempersempit ruang diskresi pejabat dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan, namun di sisi lain lebih memberikan kepastian hukum sehingga pejabat lebih percaya diri manakala diskresi dilakukan sesuai dengan persyaratan dan melalui prosedur yang benar. *Kedua*, sebagaimana masyarakat, Pejabat pun memerlukan perlindungan hukum. Pasal 21 UU AP memberikan kesempatan kepada pejabat untuk melakukan upaya hukum atau uji materi terhadap ada-tidaknya penyalahgunaan wewenang dalam pengambilan tindakan/keputusan melalui peradilan TUN. Upaya hukum ini penting bagi pejabat agar proses hukum yang sedang atau akan dialaminya lebih objektif dan lebih memberikan rasa keadilan. Kewenangan baru Peradilan TUN yang diberikan UU AP ini dimaksudkan untuk mempersempit ruang kriminalisasi pejabat yang merasa telah melaksanakan tugasnya dengan baik dan sesuai aturan hukum.

*Ketiga*, melalui *judicial review* terhadap Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang

nomor 20 tahun 2001 (UU Tipikor), dalam Keputusan no 25/PUU-XIV/2016 Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan pemohon dengan menyatakan bahwa kata “dapat” dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>72</sup> Dengan keputusan ini, terjadi perubahan delik pidana yang tadinya formil menjadi materil. Jika sebelumnya Pasal tersebut tidak mengedepankan terpenuhinya unsur kerugian keuangan Negara sebagai unsur yang esensial, kemudian menjadikan unsur kerugian Negara sebagai syarat yang harus nyata terjadi. Keputusan ini lebih memberikan kepastian hukum dalam penegakan ketentuan hukum pidana korupsi, kata “dapat” sebagai penyebab multitafsirnya pasal tersebut telah dihapus. Pasal-Pasal tersebut tidak lagi dapat disalahgunakan oleh oknum penegak hukum yang terjebak dalam kubangan mafia peradilan untuk menjerat/mengkriminalisasi pejabat yang menggunakan kewenangan diskresi.

*Keempat*, Presiden RI melalui Instruksi Presiden nomor 1 tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Nasional, menghimbau kepada para jajarannya untuk memberikan dukungan kepada pejabat

---

72 Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor berbunyi:

Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang *dapat* merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah)

Pasal 3 UU Tipikor berbunyi :

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang *dapat* merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

pemerintah Mengambil diskresi dalam rangka mengatasi persoalan yang konkret dan mendesak. Disamping itu, Presiden menghimbau kepada Jaksa Agung dan Kapolri agar mendahulukan proses administrasi Pemerintahan sesuai ketentuan UU AP sebelum melakukan penyidikan atas laporan masyarakat yang menyangkut penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Dukungan politik oleh Presiden ini diberikan agar para pejabat tidak khawatir dikriminalisasi dalam penggunaan Diskresi.



## BAB 4

# Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan dan Prosedur Administrasi Pemerintahan

### **4.1 Pihak-pihak dalam Penyelenggaraan dan Prosedur Administrasi Pemerintahan**

#### **4.1.1 Pengantar**

Pasal 33 mengatur tentang sifat keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan. Ayat (2) pada pasal ini juga menyebutkan bahwa keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan tetap berlaku hingga keputusan tersebut berakhir atau dicabut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang. Pasal ini memberikan ketentuan dasar yang dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 52, 53, 57, 64, dan 66. Kriteria Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan diatur dalam Pasal 34. Selain itu, dalam prosedur administrasi pemerintahan, seringkali terjadi pejabat pemerintahan berhalangan, baik sementara maupun tetap, sementara administrasi pemerintahan tetap harus dijalankan. Pasal ini memberikan kejelasan tentang pelaksanaan administrasi pemerintahan manakala pejabat pemerintahan yang berwenang berhalangan.

Sementara itu, terkait dengan prosedur administrasi pemerintahan diatur dalam Pasal 40. Klausul ini mengkategorisasi pihak-pihak yang terlibat dalam prosedur administrasi pemerintahan. Kategorisasi yang dibuat sangatlah sederhana, yaitu Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dan Warga Masyarakat, baik sebagai pemohon atau pihak yang terkait. Keberadaan Warga Masyarakat sebagai Pemohon

secara rinci dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 50 dan dalam Bab upaya administratif, sementara dalam prosedur administrasi pemerintahan secara umum, Warga Masyarakat diakui sebagai pihak yang terkait dengan prosedur administrasi pemerintahan.

#### 4.1.2 Pasal

##### **Pasal 33**

- 1) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang bersifat mengikat dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- 2) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang tetap berlaku hingga berakhir atau dicabutnya Keputusan atau dihentikannya Tindakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- 3) Pencabutan Keputusan atau penghentian Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilakukan oleh
  - a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan; atau
  - b. Atasan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan apabila pada tahap penyelesaian Upaya Administratif.

##### **Penjelasan**

Cukup jelas

##### **Pasal 34**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan terdiri atas:
  - a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam wilayah hukum tempat penyelenggaraan pemerintahan terjadi; atau
  - b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam wilayah hukum tempat seorang individu atau sebuah organisasi berbadan hukum melakukan aktivitasnya.

- 2) Apabila Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhalangan menjalankan tugasnya, maka Atasan Pejabat yang bersangkutan dapat menunjuk Pejabat Pemerintahan yang memenuhi persyaratan untuk bertindak sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas.
- 3) Pelaksana harian atau pelaksana tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melaksanakan tugas serta menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan rutin yang menjadi Wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan Kewenangan lintas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilaksanakan melalui kerja sama antar-Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang terlibat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### ***Penjelasan***

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “Keputusan dan/atau Tindakan rutin” adalah kegiatan atau hal yang menjadi tugas pokoknya.

Ayat (4)

Cukup jelas.

#### **Pasal 40**

Pihak-pihak dalam prosedur Administrasi Pemerintahan terdiri atas:

- a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; dan
- b. Warga Masyarakat sebagai Pemohon atau pihak yang terkait.

#### ***Penjelasan***

Cukup jelas

### **4.1.3 Pembahasan**

Dalam rancangan undang-undang hingga versi Juni 2013, kategorisasi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang

membuat dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan terdiri atas tiga kelompok, termasuk Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam wilayah hukum dimana seorang individu atau organisasi berbadan hukum bertempat tinggal atau memiliki tempat tinggal. Akan tetapi, dalam rancangan undang-undang versi Oktober 2013, kategori ini dihapus dan hanya menyisakan dua kategori sebagaimana tertera pada Pasal 34 ayat (1).

Terkait dengan pengelompokan jenis pengisi jabatan sementara ketika Pejabat definitif berhalangan, hingga rancangan undang-undang versi Oktober 2013, belum ada pengelompokan yang pasti. Baru setelah pembahasan di DPR terdapat dua jenis pengisi jabatan sementara, yaitu Pelaksana Tugas dan Pelaksana Harian. Pelaksana harian ditunjuk apabila pejabat definitif berhalangan sementara, misalnya pejabat definitif sedang menjalankan penugasan ke luar negeri atau sedang menjalankan penugasan pendidikan dan pelatihan yang durasinya kurang dari 6 (enam) bulan. Sementara itu, pelaksana tugas ditunjuk apabila pejabat definitif berhalangan tetap, misalnya karena yang bersangkutan sakit parah; meninggal dunia; memasuki usia pensiun; atau diberhentikan dari jabatannya sedangkan pejabat definitif pengganti belum dilantik.

Dalam rancangan undang-undang per 6 Februari 2006, pihak-pihak dalam prosedur administrasi pemerintahan dijabarkan secara rinci, yaitu individu yang cakap bertindak menurut hukum perdata, badan hukum yang diwakili oleh pengurus, organisasi yang diwakili oleh pengurus, dan Instansi Pemerintah yang diwakili oleh Pejabat Administrasi Pemerintahan atau pejabat yang ditunjuknya.

#### 4.1.4 Tanggapan

Pengelompokan jenis pengisi jabatan sementara sangat dibutuhkan, mengingat beragamnya penyebutan untuk jabatan tersebut, mulai dari penjabat, pejabat sementara, pelaksana tugas, hingga pelaksana harian. Klausul pada Pasal 34 memberikan kepastian penyebutan jabatan apabila seorang Pejabat Pemerintahan

berhalangan sementara atau berhalangan tetap. Namun demikian, penggunaan istilah ini masih juga tidak selaras.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-undang mengubah ketentuan Pasal 201 yang di ayat (9), (10), dan (11) menyebutkan kata “penjabat” gubernur dan bupati/walikota sebagai pengisi jabatan sementara manakala jabatan kepala daerah (Gubernur/Walikota/Bupati) mengalami kekosongan pejabat. Penggunaan istilah “penjabat” ini sendiri cenderung menimbulkan kerancuan. Pada praktiknya, Kementerian Dalam Negeri dalam menerjemahkan amanat ini justru cenderung menggunakan istilah yang digunakan dalam Undang-undang Administrasi Pemerintahan. Hal ini terlihat dari penggunaan istilah “pelaksana tugas” dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 bagi pejabat sementara kepala daerah saat kepala daerah definitif menjalani cuti di luar tanggungan negara dalam masa pemilihan kepala daerah (pilkada).

Dalam posisi Undang-undang Administrasi Pemerintahan sebagai hukum umum administrasi pemerintahan, seharusnya disebutkan pula secara garis besar lingkup tugas pokok yang dapat atau tidak dapat dijalankan oleh seorang pelaksana harian atau pelaksana tugas. Pada praktik administrasi pemerintahan, penetapan ruang lingkup tugas-tugas yang dapat dilakukan oleh seorang pelaksana tugas atau pelaksana harian menjadi sangat penting karena hal tersebut mengindikasikan kewenangan yang dimiliki oleh pelaksana tugas atau pelaksana harian sebagai seorang pejabat administrasi pemerintahan. Surat edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-3/V.5-10/99 tanggal 18 Januari 2002 menyebutkan bahwa pejabat pelaksana harian tidak memiliki kewenangan untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang mengikat seperti pembuatan DP3, penetapan surat keputusan, penjatuhan hukuman

disiplin, dan sebagainya. Ketentuan yang sama disebutkan dalam tata cara pengangkatan pegawai negeri sipil sebagai pelaksana tugas yang dimuat dalam Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-20/V.24-25/99 tanggal 10 Desember 2001.

Dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, disebutkan bahwa Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
- d. Menandatangani Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Daerah tentang Organisasi Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri [Dalam Negeri]; dan
- e. Melakukan pengisian dan penggantian pejabat berdasarkan Perda Perangkat Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri [Dalam Negeri].

Ketentuan dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 di atas berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menyebutkan bahwa penjabat kepala daerah dilarang melakukan mutasi pegawai, membatalkan perizinan yang telah

dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, dan membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Di sisi lain, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menyebutkan tugas kepala daerah pada Pasal 65, salah satunya memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Salah satu dimensi dari tugas ini adalah penetapan keputusan, baik terkait mutasi pegawai (kenaikan pangkat, pensiun, pengalihan jabatan, dan lain-lain) maupun keputusan lainnya. Dengan demikian, ini termasuk dalam tugas pokok seorang kepala daerah.

Perbedaan interpretasi atas ruang lingkup kewenangan seorang pelaksana tugas dan pelaksana harian sebagaimana terjadi pada Surat Edaran Kepala BKN dan Peraturan Menteri Dalam Negeri di atas perlu ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Ruang lingkup “tugas pokok” yang menjadi batasan kewenangan pelaksana tugas dan pelaksana harian seperti disebutkan dalam penjelasan Pasal 34 ayat (3) perlu dijabarkan lebih lanjut, apakah mencakup seluruh tugas yang dimuat dalam Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) instansi pemerintah, uraian tugas dalam analisis jabatan administrasi pemerintahan, atau batasan lain yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi penting terutama dalam rezim pilkada serentak dan seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi (JPT) di Badan Pemerintahan kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah yang keduanya membawa konsekuensi tingginya kebutuhan pejabat pelaksana tugas.

Langkah yang ditempuh Kementerian Dalam Negeri saat ini adalah mendelegasikan kewenangan yang diterima Menteri Dalam Negeri kepada pelaksana tugas kepala daerah melalui Permendagri.

Hal ini dapat menjadi alternatif solusi, namun juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian karena pendelegasian berjenjang kewenangan dapat menyimpang dari filosofi awal pemberian kewenangan atributifnya.

Sementara itu, penyebutan secara eksplisit Warga Masyarakat tidak hanya sebagai pemohon tetapi juga pihak yang terkait merupakan upaya positif untuk menempatkan masyarakat sebagai subjek, bukan sekadar objek, dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Menurut Siegfried Bross, mantan hakim konstitusi Jerman, penempatan warga negara sebagai subjek administrasi pemerintahan dapat meningkatkan tanggung jawab pribadi warga negara dan juga melibatkan warga negara secara aktif dalam prosedur administrasi pemerintahan. Konsekuensi logis dari penempatan Warga Masyarakat sebagai pihak terkait adalah Pejabat dan/atau Badan Administrasi Pemerintahan wajib melibatkan Warga Masyarakat dalam praktik administrasi pemerintahan baik dalam proses penyusunan, pelaksanaan, maupun pemantauan dan evaluasi keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan.<sup>73</sup>

## 4.2 Bantuan Kedinasan

### 4.2.1 Pengantar

Dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, tidak jarang sebuah Badan atau seorang Pejabat Pemerintahan membutuhkan bantuan kedinasan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya. Pasal 35 memberikan rambu-rambu mengenai kapan dan bagaimana bantuan kedinasan dapat diberikan, termasuk tanggung jawab yang timbul atas pelaksanaan bantuan kedinasan tersebut. Dalam Pasal 36, sebuah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan diwajibkan memberikan bantuan kedinasan apabila keadaan darurat.

---

73 Siegfried Bross; Karakteristik Undang-Undang Prosedur Administrasi dalam sebuah negara hukum demokratis bagi sebuah standar Administrasi Pemerintahan, dalam Seminar Indonesia-Jerman: RUU Administrasi Pemerintahan, Kementerian PAN 5 April 2006.



Kegagalan memenuhi ketentuan ini diancam dengan sanksi administratif ringan sebagaimana diatur dalam Pasal 80 ayat (1).

#### 4.2.2 Pasal

##### **Pasal 35**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta dengan syarat:
  - a. Keputusan dan/atau Tindakan tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta bantuan;
  - b. Penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan karena kurangnya tenaga dan fasilitas yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
  - c. Dalam hal melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk melaksanakannya sendiri;
  - d. Apabila untuk menetapkan Keputusan dan melakukan kegiatan pelayanan publik, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan membutuhkan surat keterangan dan berbagai dokumen yang diperlukan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya; dan/atau
  - e. Jika penyelenggaraan pemerintahan hanya dapat dilaksanakan dengan biaya, peralatan, dan fasilitas yang besar dan tidak mampu ditanggung sendiri oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tersebut.
- 2) Dalam hal pelaksanaan Bantuan Kedinasan menimbulkan biaya, maka beban yang ditimbulkan ditetapkan bersama secara wajar oleh penerima dan pemberi bantuan dan tidak menimbulkan pembiayaan ganda.

##### ***Penjelasan***

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud “secara wajar” adalah biaya yang ditimbulkan

sesuai kebutuhan riil dan kemampuan penerima Bantuan Kedinasan.

### **Pasal 36**

- 3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat menolak memberikan Bantuan Kedinasan apabila:
  - a. Mempengaruhi kinerja Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan pemberi bantuan;
  - b. Surat keterangan dan dokumen yang diperlukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bersifat rahasia; atau
  - c. Ketentuan peraturan perundang-undangan tidak memperbolehkan pemberian bantuan.
- 4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menolak untuk memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memberikan alasan penolakan secara tertulis.
- 5) Jika suatu Bantuan Kedinasan yang diperlukan dalam keadaan darurat, maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib memberikan Bantuan Kedinasan.

#### ***Penjelasan***

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Penolakan Bantuan Kedinasan hanya dimungkinkan apabila pemberian bantuan tersebut akan sangat mengganggu pelaksanaan tugas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang diminta bantuan, misalnya: pelaksanaan Bantuan Kedinasan yang diminta dikhawatirkan akan melebihi anggaran yang dimiliki, keterbatasan sumber daya manusia, mengganggu pencapaian tujuan, dan kinerja Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

### **Pasal 37**

Tanggung jawab terhadap Keputusan dan/atau tindakan dalam

Bantuan Kedinasan dibebankan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang membutuhkan Bantuan Kedinasan, kecuali ditentukan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau kesepakatan tertulis kedua belah pihak.

#### **Penjelasan**

Cukup jelas

#### **4.2.3 Pembahasan**

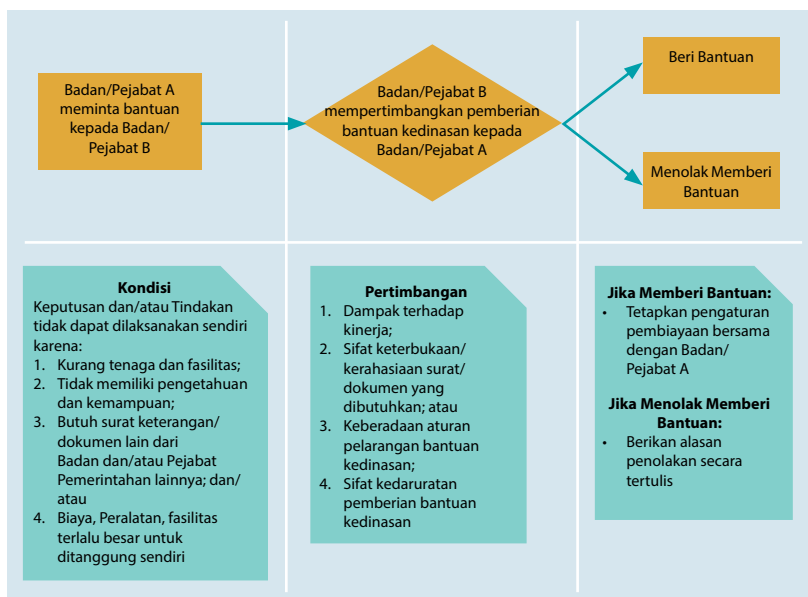
Dalam rancangan awal Undang-Undang Administrasi Pemerintahan per 7 Mei 2005, pemberian bantuan kedinasan bersifat wajib sejauh syarat-syarat terpenuhi, kecuali jika kondisi sebagaimana tercantum dalam Pasal 36 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan terjadi. Menurut rancangan awal tersebut, *dalam hal bantuan kedinasan sangat diperlukan, keputusan pemberian bantuan ditetapkan oleh panitia ad hoc yang dibentuk oleh Badan yang lebih tinggi*. Pengaturan ini tetap bertahan pada rancangan undang-undang per 7 Mei 2013. Kewajiban memberikan bantuan kedinasan baru mulai diubah pada rancangan undang-undang per 17 Oktober 2013. Pada rancangan tersebut, hanya disebutkan bahwa "Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memberikan bantuan kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta, dengan syarat...", tidak ada kata *wajib* atau *dapat* sebagaimana terumuskan dalam Undang-undang. Kata *dapat* baru muncul pada rancangan selanjutnya yang bertahan hingga UU Administrasi Pemerintahan ditetapkan.

#### **4.2.4 Tanggapan**

Semakin tingginya dinamika lingkungan eksternal pemerintah menjadikan permasalahan yang dihadapi semakin kompleks. Eko Prasojó (2009) menyatakan bahwa tugas-tugas administrasi pemerintahan pada dasarnya adalah tugas-tugas yang saling terkait dan sistemik. Dengan adanya bantuan kedinasan, maka koordinasi dan harmonisasi tugas-tugas administrasi pemerintahan dapat tercapai, yang pada akhirnya melahirkan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan keputusan/tindakan administrasi pemerintahan.

Pengaturan kewajiban memberikan bantuan kedinasan pada dasarnya akan dapat mengikis mentalitas *silo* atau segregasi dalam pemerintahan. Penormaan bantuan kedinasan sebagai kewajiban terdapat pada Pasal 7 ayat (2) huruf e. Akan tetapi pada Pasal 35, klausul ini tidak lagi menjadi “wajib”, tetapi “dapat”. Secara skematik, prosedur bantuan kedinasan diilustrasikan dalam gambar berikut.

Gambar 6.1 Diagram Alur Bantuan Kedinasan



Meskipun dinyatakan sebagai kewajiban dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e, tindakan menolak memberi bantuan kedinasan tidak diancam dengan sanksi pada UU Administrasi Pemerintahan. Akan tetapi, dalam Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pemerintahan yang diterima oleh Tim Anotator, pelanggaran atas kewajiban memberikan bantuan kedinasan dalam keadaan darurat dikenakan sanksi administratif ringan. Apabila pelanggaran ini berakibat kerugian keuangan negara, perekonomian nasional, dan/atau

merusak lingkungan hidup, sanksi yang dikenakan adalah sanksi administratif berat.

Penggunaan kata “dapat” dengan ketentuan lanjutan terkait sanksi, dalam pandangan annotator, menjadikan pengaturan antara UU Administrasi Pemerintahan dan UU Pemerintahan Daerah berjalan selaras dan mampu mendorong kerja sama antarbadan pemerintahan. Bagi pemerintah daerah, kerja sama antardaerah merupakan varian dari bantuan kedinasan. Ketentuan mengenai kerja sama daerah diatur dalam Bab XVII yang mengkategorisasi kerja sama antarinstansi menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela. Dalam kerja sama sukarela, keputusan untuk melakukan kerja sama dibuat apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan bekerja sama. Adapun hal yang perlu diperhatikan adalah batasan keadaan darurat yang menjadikan bantuan kedinasan dari bersifat diskretif menjadi wajib.

### 4.3 Keputusan Berbentuk Elektronik

#### 4.3.1 Pengantar

Perkembangan teknologi informasi memungkinkan keputusan administrasi pemerintahan dibuat atau disampaikan secara elektronik. Klausul ini mengatur bahwa keputusan administrasi pemerintahan wajib dibuat atau disampaikan secara elektronik apabila keputusan tidak dibuat atau disampaikan secara tertulis. Dalam Pasal 38 ini juga dinyatakan bahwa keputusan berbentuk elektronik memiliki kekuatan hukum yang sama dengan keputusan tertulis. Hubungan kekuatan antara dua bentuk keputusan tersebut juga diatur dalam Pasal ini.

#### 4.3.2 Pasal

##### **Pasal 38**

- 1) Pejabat dan/atau Badan Pemerintahan dapat membuat Keputusan Berbentuk Elektronik.
- 2) Keputusan Berbentuk Elektronik wajib dibuat atau disampaikan

- apabila Keputusan tidak dibuat atau disampaikan secara tertulis.
- 3) Keputusan Berbentuk Elektronik berkekuatan hukum sama dengan Keputusan yang tertulis dan berlaku sejak diterimanya Keputusan tersebut oleh pihak yang bersangkutan.
  - 4) Jika Keputusan dalam bentuk tertulis tidak disampaikan, maka yang berlaku adalah Keputusan dalam bentuk elektronik.
  - 5) Dalam hal terdapat perbedaan antara Keputusan dalam bentuk elektronik dan Keputusan dalam bentuk tertulis, yang berlaku adalah Keputusan dalam bentuk tertulis.
  - 6) Keputusan yang mengakibatkan pembebanan keuangan negara wajib dibuat dalam bentuk tertulis.

### **Penjelasan**

#### Ayat (1)

Prosedur penggunaan Keputusan Berbentuk Elektronik berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang informasi dan transaksi elektronik.

#### Ayat (2)

Untuk proses pengamanan pengiriman Keputusan, dokumen asli akan dikirimkan apabila dibutuhkan penegasan mengenai penanggung jawab dari Pejabat Pemerintahan yang menyimpan dokumen asli. Jika terdapat permasalahan teknis dalam pengiriman dan penerimaan dokumen secara elektronik baik dari pihak Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Warga Masyarakat, maka kedua belah pihak saling memberitahukan secepatnya.

#### Ayat (3)

Cukup jelas.

#### Ayat (4)

Cukup jelas.

#### Ayat (5)

Cukup jelas.

#### Ayat (6)

Cukup jelas.

### 4.3.3 Pembahasan

Perhatian atas telah menjadi isu yang mengemuka sejak rancangan awal UU Administrasi Pemerintahan. Dalam Lokakarya RUU Administrasi Pemerintahan yang diselenggarakan Kementerian PAN di Makassar, 1 Juni 2005, penyampaian keputusan secara elektronik diapresiasi oleh para peserta lokakarya.<sup>74</sup> Namun demikian, penyampaian keputusan secara elektronik ini haruslah didukung oleh beberapa ketentuan lain, seperti prinsip/teori penerimaan yang dianut UU, hubungan antara keputusan yang dikirim secara elektronik dengan keputusan tertulis, dan keberlakuan keputusan.

Rancangan awal Undang-undang Administrasi Pemerintahan pada tahun 2005 memang tidak memasukkan frasa “Keputusan Berbentuk Elektronik”, tetapi Komunikasi Elektronik. Rumusan awalnya adalah sebagai berikut.

#### *Pasal 10*

- (1) *Pengiriman dokumen administrasi pemerintahan melalui media elektronik diperbolehkan jika anggota masyarakat atau badan hukum memiliki akses untuk menerima dan membuka secara elektronik dokumen tersebut.*
- (2) *Bentuk cetak tertulis sebuah dokumen administrasi pemerintahan dapat diganti dengan bentuk elektronik, jika tidak ada ketentuan perundang-undangan yang melarangnya atau mengatur lainnya.*
- (3) *Dokumen administrasi pemerintahan dalam bentuk elektronik harus diikuti dengan pengiriman dokumen asli baik dari instansi pemerintah maupun dari anggota masyarakat atau badan hukum yang terlibat selambat-lambatnya 30 hari sejak pengiriman.*
- (4) *Jika terdapat permasalahan teknis dalam pengiriman dan penerimaan dokumen secara elektronik baik dari pihak pemerintah maupun pihak masyarakat atau badan hukum, maka kedua belah pihak berkewajiban untuk saling memberitahukan secepatnya.*

Terhadap rumusan ini, Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, anggota Komisi

---

<sup>74</sup> Pokok-pokok Kesimpulan Lokakarya RUU Administrasi Pemerintahan, Makassar, 1 Juni 2005.

III dan Badan Legislasi DPR RI saat itu, menyatakan kekhawatirannya atas rumusan ayat (1) yang tidak memiliki kejelasan batasan tentang kondisi *memiliki akses untuk menerima dan membuka secara elektronik dokumen* [administrasi pemerintahan] tersebut. Menurut Gayus, rumusan ini tidak menggambarkan adanya kepastian hukum bagi akses publik kepada instansi pemerintah.<sup>75</sup>

Judul ini bertahan hingga RUU per Desember 2009 dan baru berubah pada RUU per Januari 2010. Dengan klausul seperti ini, maka pada dasarnya setiap dokumen administrasi pemerintahan harus dicetak dan dikirimkan kepada pihak yang terlibat. Adapun pengiriman dokumen secara elektronik hanya dapat dilakukan secara limitatif, yaitu jika tidak ada peraturan yang melarang atau mengaturnya. Namun demikian, dalam keterangan pemerintah yang disampaikan pada Rapat Kerja dengan DPR RI pada 20 Mei 2014, Menteri PAN-RB mewakili pemerintah menyatakan bahwa ketentuan mengenai komunikasi elektronik dibuat untuk melegitimasi *pengiriman* keputusan administrasi pemerintahan melalui media elektronik. Secara substansi, klausul Pasal 38 UU AP juga tidak hanya berbicara mengenai “pengiriman” keputusan tetapi juga “bentuk” keputusan. Artinya, dalam praktik administrasi pemerintahan, sebuah keputusan tidak hanya dapat *dikirimkan* melalui media elektronik, tetapi juga dapat *diterbitkan* dalam bentuk elektronik.

Dalam rapat Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi 8 September 2014, Rahardi Zakaria (Fraksi PDIP) mengusulkan agar dalam Pasal 38 ini memuat pernyataan “Pejabat dan/atau Badan Pemerintah dapat membuat Keputusan Berbentuk Elektronik sesuai dengan tingkat kekuatan surat tersebut”. Usul ini dikemukakan Zakaria berdasarkan informasi yang diterimanya dari Prof. Dr. Rudioro Rahmat bahwa

---

75 Gayus Lumbuun, “Konkretisasi Asas-asas Kepemerintahan yang Baik melalui RUU Administrasi Pemerintahan”, makalah disampaikan dalam Lokakarya RUU Administrasi Pemerintahan dan RUU Tata Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Surabaya, 15 Juni 2005.



surat-surat elektronik memiliki kekuatan hukum yang berbeda satu dengan lainnya. Pada rapat tersebut, usulan ini kemudian diputuskan untuk diakomodasi dalam Penjelasan.

#### 4.3.4 Tanggapan

Pemerintahan elektronik (*e-government*) merupakan keniscayaan seiring dengan pesatnya perkembangan teknologi, khususnya teknologi informasi dan komunikasi. Oleh karena itu, dibutuhkan undang-undang yang mampu memberikan kepastian hukum atas pelaksanaan pemerintahan elektronik, salah satunya dalam hal keputusan berbentuk elektronik. Akan tetapi, Pasal 38 belum mampu memberikan kepastian hukum tersebut. Pada Ayat (4), dikatakan bahwa jika keputusan dalam bentuk tertulis tidak disampaikan, maka yang berlaku adalah keputusan dalam bentuk elektronik. Sementara itu, pada ayat (5) dinyatakan bahwa dalam hal terdapat perbedaan antara keputusan dalam bentuk elektronik dan keputusan dalam bentuk tertulis, yang berlaku adalah keputusan dalam bentuk tertulis. Kedua ayat ini berpotensi disalahgunakan dan merugikan Warga Masyarakat. Jika sebuah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memutuskan untuk menyampaikan keputusan berbentuk elektronik kepada Warga Masyarakat dan ternyata terdapat kesalahan dalam butir keputusan berbentuk elektronik tersebut, maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat berlindung dengan klausul ayat (5). Sementara itu, Warga Masyarakat yang dirugikan dengan keputusan berbentuk tertulis akan menggunakan Ayat (4) dengan pertimbangan bahwa keputusan berbentuk tertulis tidak pernah disampaikan.

Secara umum, klausul dalam UU Administrasi Pemerintahan terkait keputusan berbentuk elektronik selaras dengan ketentuan dalam UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). Dalam hal keputusan yang harus dibuat dalam bentuk tertulis, UU ITE memberikan batasan yang sedikit berbeda dengan UU Administrasi Pemerintahan. Namun demikian, kedua batasan tersebut tidak saling bertentangan satu dengan lainnya.

## 4.4 Izin, Dispensasi, dan Konsesi

### 4.4.1 Pengantar

Izin, dispensasi, dan konsesi merupakan jenis keputusan administrasi pemerintahan yang unik dan perlu diatur secara tersendiri dalam undang-undang. Pasal 39 secara eksplisit mengatur pembuatan izin, dispensasi, dan konsesi baik dari segi kriteria kondisi yang harus dipenuhi masing-masing jenis keputusan tersebut maupun kriteria waktu yang harus dipenuhi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menerbitkan izin, dispensasi, dan/atau konsesi. Pasal ini juga mengatur bahwa izin, dispensasi, atau konsesi tidak boleh menyebabkan kerugian negara. Badan dan/atau Pejabat juga wajib menentukan pemberian/penolakan izin, dispensasi, atau konsesi dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari sejak permohonan. Pelanggaran atas batas waktu ini dalam Pasal 80 ayat (1) diancam dengan sanksi administratif ringan.

### 4.4.2 Pasal

#### **Pasal 39**

- 1) Pejabat Pemerintahan yang berwenang dapat menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi dengan berpedoman pada AUPB dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Izin apabila:
  - d. Diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan
  - e. Kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus dan/atau memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Dispensasi apabila:
  - a. Diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan
  - b. Kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan pengecualian terhadap suatu larangan atau perintah.
- 4) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Konsesi apabila:
  - a. Diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan;

- b. Persetujuan diperoleh berdasarkan kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan pihak Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan/atau swasta; dan
  - c. Kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus.
- 5) Izin, Dispensasi, atau Konsesi yang diajukan oleh pemohon wajib diberikan persetujuan atau penolakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 6) Izin, Dispensasi, atau Konsesi tidak boleh menyebabkan kerugian negara.

### **Penjelasan**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Yang dimaksud dengan “memerlukan perhatian khusus” adalah setiap usaha atau kegiatan yang dilakukan atau dikerjakan oleh Warga Masyarakat, dalam rangka menjaga ketertiban umum, maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan perlu memberikan perhatian dan pengawasan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “swasta” meliputi perorangan, korporasi yang berbadan hukum di Indonesia, dan asing.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

### 4.4.3 Pembahasan

Bunyi Pasal 39 ayat (6) pada awalnya adalah “Izin, dispensasi, atau konsesi tidak boleh membebani keuangan negara”. Rumusan ini menjumpai perdebatan panjang karena proses penerbitan izin, dispensasi, ataupun konsesi tetap melalui prosedur yang dibiayai lewat keuangan negara. Dalam Rapat Tim Perumus pada 3 September 2014, Wakil Menteri PAN-RB mewakili pemerintah kemudian menyampaikan *“Ini bahasanya kan antara membebani dan tidak boleh dibebankan ke negara. Ini pilihan Pak. Saya lebih cenderung bahwa pada prinsipnya tidak boleh menyebabkan kerugian negara, jadi pada aspek itu, tapi kalau mau diatur saya pikir ini bagus juga pak, diaturnya di d atau di ayat (6), sebenarnya baik apa izin, kemudian dispensasi, izin, konsesi itu tidak boleh menyebabkan kerugian Negara pak semuanya. Di ayat (6) kalau mau dibikin, jadi keputusan izin dispensasi dan konsesi tidak boleh menyebabkan kerugian negara”*.

Usulan ini sempat dipertanyakan, khususnya terkait penggunaan istilah yang lebih spesifik, misalnya “kerugian keuangan negara”. Akan tetapi, pada akhirnya Ketua Komisi II Agun Gunanjar Sudarsa menyetujui penggunaan rumusan “kerugian negara”. Dalam pandangannya, Agun menyampaikan *“Setuju kerugian negara saja lah, pokoknya intinya izin, dispensasi itu negara tidak boleh rugi begitu, harus untung, pokoknya yang dikeluarkan harus bikin negara untung... Izin itu kan pasti mengeluarkan surat, untuk biaya bikin suratnya, bikin prosesnya itu pasti membebani, tapi prinsipnya beban itu ana da, tapi prinsipnya negara tidak boleh rugi”*.

### 4.4.4 Tanggapan

Kategorisasi jenis keputusan tertentu seperti yang dilakukan Pasal 39 terhadap izin, dispensasi, dan konsesi akan membantu Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan keputusan. Dalam praktik administrasi pemerintahan selama ini, terdapat beragam definisi atas izin dan dispensasi, termasuk definisi yang menempatkan izin sama dengan dispensasi. Pemaknaan izin dan dispensasi

sebagaimana disebutkan dalam UU Administrasi Pemerintahan sejalan dengan pandangan Prof. Dr. Mr. Prajudi Atmosudirdjo bahwa pemberian izin beranjak dari tindakan yang pada dasarnya tidak dilarang namun membutuhkan prosedur tertentu untuk melakukannya, sedangkan pemberian dispensasi berasal dari tindakan yang pada dasarnya dilarang.

Adanya klausul larangan izin, dispensasi, dan konsesi untuk menyebabkan kerugian negara juga merupakan langkah besar. Namun demikian, kerugian negara sebagaimana dimaksud pada saat perumusan isi Pasal 39 sulit sekali untuk diukur. Undang-undang Administrasi Pemerintahan sendiri tidak secara spesifik menjelaskan tentang kerugian negara, tetapi justru mempertukarkan frasa ini dengan kerugian keuangan negara, sebagaimana terjadi pada Pasal 20 ayat (2) huruf c dan Pasal 20 ayat (5) dan (6). Ini dapat menimbulkan deviasi penafsiran atas kerugian negara sebagaimana dimaksud oleh para pembuat Undang-undang. Dalam diskusi antara Tim Anotator dengan Prof. Guntur Hamzah dan Dr. Tri Hayati, dua dari beberapa anggota tim awal penyusun RUU Administrasi Pemerintahan, diperoleh pandangan para pakar tersebut bahwa kerugian negara tetap perlu dinyatakan dalam nilai tertentu dan harus merupakan kerugian yang riil, bukan potensi. Hal ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016. Putusan tersebut membatalkan kata “dapat” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang **dapat** merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara dengan penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Artinya, dalam implementasi Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3, kerugian keuangan negara harus dibuktikan terlebih dahulu.

Pada masa awal perumusan rancangan undang-undang Administrasi Pemerintahan, telah disiapkan pula rancangan peraturan pemerintah tentang Tatalaksana Perizinan. Penyiapan RPP ini dilakukan karena perizinan merupakan aspek krusial dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Substansi RPP tersebut mencakup kelembagaan, penyelenggara perizinan, metode perizinan, persyaratan tatalaksana perizinan, akuntabilitas, kinerja, dan pengawasan perizinan, hingga upaya administratif, gugatan, dan sanksi. Dalam peran UU Administrasi Pemerintahan sebagai hukum umum administrasi pemerintahan, sebagian dari pengaturan dalam RPP tersebut pada dasarnya masih perlu untuk terakomodasi dalam UU Administrasi Pemerintahan. Ketentuan-ketentuan ini berguna sebagai rujukan bagi peraturan perundang-undangan sektoral.

## 4.5 Pemberian Kuasa

### 4.5.1 Pengantar

Seringkali akibat keterbatasan sumber daya (waktu, tenaga, pengetahuan), Warga Masyarakat tidak dapat mengikuti prosedur administrasi pemerintahan secara langsung. Pasal 41 mengatur bahwa Warga Masyarakat dapat memberikan kuasa untuk mewakili mereka. Dalam klausul ini, diatur mengenai kelengkapan surat kuasa yang merupakan syarat pemberian kuasa dalam prosedur administrasi pemerintahan.

### 4.5.2 Pasal

#### **Pasal 41**

- 1) Warga Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 huruf b dapat memberikan kuasa tertulis kepada 1 (satu) penerima kuasa untuk mewakili dalam prosedur Administrasi Pemerintahan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang.
- 2) Jika Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menerima lebih dari satu surat kuasa untuk satu prosedur Administrasi Pemerintahan yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan

dan/atau Pejabat Pemerintahan mengembalikan kepada pemberi kuasa untuk menentukan satu penerima kuasa yang berwenang mewakili kepentingan pemberi kuasa dalam prosedur Administrasi Pemerintahan.

- 3) Penerima kuasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dapat menunjukkan surat pemberian kuasa secara tertulis yang sah kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam prosedur Administrasi Pemerintahan.
- 4) Surat kuasa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sekurang-kurangnya memuat:
  - a. Judul surat kuasa;
  - b. Identitas pemberi kuasa;
  - c. Identitas penerima kuasa;
  - d. Pernyataan pemberian kuasa khusus secara jelas dan tegas;
  - e. Maksud pemberian kuasa;
  - f. Tempat dan tanggal pemberian kuasa;
  - g. Tanda tangan pemberi dan penerima kuasa; dan
  - h. Meterai sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 5) Pencabutan surat kuasa kepada penerima kuasa hanya dapat dilakukan secara tertulis dan berlaku pada saat surat kuasa tersebut diterima oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.
- 6) Dalam hal Warga Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 huruf b tidak dapat bertindak sendiri dan tidak memiliki wakil yang dapat bertindak atas namanya, maka Badan atau Pejabat Pemerintahan dapat menunjuk wakil dan/atau perwakilan pihak yang terlihat dalam prosedur Administrasi Pemerintahan.

### ***Penjelasan***

Cukup jelas

### **4.5.3 Pembahasan**

Ketentuan mengenai pemberian kuasa telah dimuat dalam rancangan undang-undang sejak tahun 2006. Akan tetapi, syarat muatan surat kuasa baru muncul sejak rancangan per Januari 2010. Hingga RUU per Agustus 2013, materi muatan surat kuasa hanya mengatur mengenai surat kuasa sekurang-kurangnya memuat judul

surat kuasa, identitas pemberi kuasa, identitas penerima kuasa, pernyataan pemberian kuasa khusus secara jelas dan tegas, tempat dan tanggal pemberian kuasa, tanda tangan pemberi dan penerima kuasa, dan meterai sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Frasa “maksud pemberian kuasa” baru muncul pada draf RUU per Oktober 2013.

Norma yang diatur dalam Pasal 41 ini lebih banyak merujuk pada praktek pemberian kuasa di pengadilan, yakni pemberian kuasa kepada seorang advokat atau seorang kuasa yang dimungkinkan untuk mewakili kepentingan pemberi kuasa. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata) mengatur bahwa berakhirnya kuasa terjadi apabila pemberi kuasa menarik kembali kuasa secara sepihak (Pasal 1814), salah satu pihak meninggal dunia (Pasal 1813), atau penerima kuasa melepas kuasa (Pasal 1817). Dalam dokumen yang dimiliki oleh tim penulis anotasi, pengaturan mengenai syarat ini tampak disepakati oleh para anggota panitia kerja lewat mekanisme di luar rapat.

#### 4.5.4 Tanggapan

Dalam pengambilan keputusan atau tindakan administrasi pemerintahan seringkali kepentingan warga masyarakat diabaikan. UU AP justru bertujuan antara lain ‘memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat’, dan ‘memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan’ (vide Pasal 3 UU AP). Dalam Penjelasan Umum UU AP juga disebutkan bagaimana perlindungan terhadap masyarakat itu:

*“Penggunaan kekuasaan negara terhadap Warga Masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan dan/atau Tindakan terhadap Warga Masyarakat harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan merupakan pengujian terhadap*



*perlakuan kepada warga masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum”.*

Salah satu wujud konkrit perlindungan yang dimaksud UU AP adalah hak setiap warga masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan pejabat pemerintahan. Bahkan sebelum muncul keberatan, perlindungan hukum itu diberikan dalam bentuk hak berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan. Bisa dilihat misalnya Pasal 3 huruf a UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang menegaskan hak warga negara ‘untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik’.

Dalam proses administrasi pemerintahan, warga masyarakat juga menjadi pihak yang tak bisa dilupakan, selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Dalam konstruksi UU AP, warga masyarakat itu bisa berkedudukan sebagai:

1. Pemohon; atau
2. Pihak yang terkait.

Sebagai contoh, dalam permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), pasti ada warga yang bertindak sebagai pemohon, dan dalam proses administrasi ada warga (tetangga) yang kepentingannya terkait dengan IMB yang dimohonkan, misalnya kepentingan batas-batas tanah atau penempatan bahan bangunan.

Pasal 41 UU AP memuat norma pemberian kuasa dari warga masyarakat kepada penerima kuasa untuk mewakili kepentingannya dalam prosedur administrasi pemerintahan. Ditegaskan pula bahwa kuasa itu harus dibuat secara tertulis. Rumusan Pasal 41 ayat (1) UU AP sebenarnya memberi ruang pada perundang-undangan lain yang mengatur pemberian kuasa. Sekadar contoh pengecualian dari Pasal 41 ayat (1) adalah Pasal 1793 ayat (1) KUHPerdata yang memungkinkan pemberian kuasa secara lisan. Tetapi Pasal 41 ayat (5) kembali

menegaskan bahwa pencabutan surat kuasa hanya dapat dilakukan secara tertulis. Ketentuan ini sebenarnya riskan bagi penyandang disabilitas atau mereka yang tidak bisa baca tulis. Jalan keluar yang diberikan Pasal 41 ayat (6) terbatas pada mereka yang (i) tidak dapat bertindak sendiri; atau (ii) tidak memiliki wakil yang dapat bertindak atas namanya. Dalam hal yang terakhir ini, Badan atau Pejabat Pemerintahan menunjuk wakil atau perwakilan pihak yang terlibat dalam proses administrasi pemerintahan.

## 4.6 Konflik Kepentingan

### 4.6.1 Pengantar

Pembuatan keputusan atau tindakan seringkali melibatkan benturan (konflik) kepentingan, yang pada akhirnya memengaruhi pemenuhan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pasal 42 mengatur larangan menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan bagi pejabat pemerintahan yang berpotensi memiliki konflik kepentingan, sehingga keputusan dan/atau tindakan tersebut harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh atasan pejabat atau pejabat lain. Pelanggaran atas ketentuan ini pada Pasal 80 ayat (1) diancam dengan sanksi administratif ringan. Begitu pula dengan pejabat yang tidak menginformasikan kepada atasannya perihal potensi konflik kepentingan atau atasan pejabat yang tidak segera memeriksa, meneliti, dan menetapkan keputusan perihal konflik kepentingan tersebut dalam waktu 5 (lima) hari, keduanya sama-sama diancam dengan sanksi administratif ringan. Sementara itu, Pasal 43 mengatur kriteria latar belakang konflik kepentingan yang mengakibatkan seorang pejabat pemerintahan tidak boleh menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Apabila terdapat dugaan konflik kepentingan, maka Warga Masyarakat berhak melaporkan dugaan tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 44. Pejabat yang menetapkan keputusan dan/atau melakukan tindakan yang mengandung konflik kepentingan dan menyebabkan kerugian negara dikenai sanksi administratif berat (Pasal 80 ayat 3).

## 4.6.2 Pasal

### **Pasal 42**

- 1) Pejabat Pemerintahan yang berpotensi memiliki Konflik Kepentingan dilarang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- 2) Dalam hal Pejabat Pemerintahan memiliki Konflik Kepentingan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) maka Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Atasan Pejabat atau pejabat lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Atasan Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
  - a. Presiden bagi menteri/pimpinan lembaga dan kepala daerah;
  - b. Menteri/pimpinan lembaga bagi pejabat di lingkungannya;
  - c. Kepala daerah bagi pejabat daerah; dan
  - d. Atasan laingsung dari Pejabat Pemerintahan.

#### ***Penjelasan***

Cukup jelas

### **Pasal 43**

- 1) Konflik Kepentingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 terjadi apabila dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dilatarbelakangi:
  - a. Adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis;
  - b. Hubungan dengan kerabat dan keluarga;
  - c. Hubungan dengan wakil pihak yang terlibat;
  - d. Hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat;
  - e. Hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat; dan/atau
  - f. Hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Dalam hal terdapat Konflik Kepentingan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan wajib memberitahukan kepada atasannya.

#### ***Penjelasan***

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “kerabat dan keluarga” adalah hubungan keluarga sampai dengan derajat kedua dalam garis lurus maupun garis samping, termasuk mertua, menantu, dan ipar, sehingga yang dimaksud dengan keluarga meliputi:

1. orang tua kandung/tiri/angkat;
2. saudara kandung/tiri/angkat;
3. suami/isteri;
4. anak kandung/tiri/angkat;
5. suami/isteri dari anak kandung/tiri/angkat;
6. kakek/nenek kandung/tiri/angkat;
7. cucu kandung/tiri/angkat;
8. saudara kandung/tiri/angkat dari suami/isteri;
9. suami/isteri dari saudara kandung/tiri/angkat;
10. saudara kandung/tiri/angkat dari orang tua;
11. mertua

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

#### **Pasal 44**

- 1) Warga Masyarakat berhak melaporkan atau memberikan keterangan adanya dugaan Konflik Kepentingan Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- 2) Laporan atau keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mencantumkan identitas jelas pelapor dan melampirkan bukti-bukti terkait.

- 3) Atasan Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib memeriksa, meneliti, dan menetapkan Keputusan terhadap laporan atau keterangan Warga Masyarakat paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterimanya laporan atau keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 4) Dalam hal Atasan Pejabat menilai terdapat Konflik Kepentingan, maka Atasan Pejabat wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- 5) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) wajib dilaporkan kepada Atasan Pejabat dan disampaikan kepada pejabat yang menetapkan Keputusan paling lama 5 (lima) hari kerja.

**Penjelasan**

Cukup jelas.

**Pasal 45**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 dan Pasal 43 menjamin dan bertanggung jawab terhadap setiap Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukannya.
- 2) Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan karena adanya Konflik Kepentingan dapat dibatalkan.

**Penjelasan**

Cukup jelas.

**4.6.3 Pembahasan**

Dalam rancangan undang-undang hingga Februari 2013, konflik kepentingan dibedakan antara yang dilatarbelakangi nepotisme dan yang dilatarbelakangi kolusi. Dalam rumusan final, kedua jenis latar belakang ini disatukan. Konflik kepentingan berlatar belakang nepotisme adalah yang tertuang dalam Pasal 43 ayat (1) huruf a dan b, sementara yang berlatar belakang kolusi adalah yang tertuang dalam Pasal 43 ayat (1) huruf c sampai dengan f.

Rancangan undang-undang hingga tahun 2011 juga menetapkan bentuk konflik kepentingan, yaitu:

1. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya

- rangkap jabatan;
2. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya kepemilikan aset;
  3. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya hubungan afiliasi politik, kelompok, keagamaan, kesukuan, ras, dan sejenisnya;
  4. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya hubungan-hubungan yang menyebabkan proses pengambilan keputusan menjadi tidak objektif;
  5. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya hubungan pengawasan oleh bawahan terhadap atasan;
  6. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya penentuan sendiri gaji dan/atau honorarium yang menyebabkan beban keuangan negara; dan
  7. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya penggunaan fasilitas jabatan di luar kepentingan jabatan.

Bentuk-bentuk konflik kepentingan ini kemudian dihapus sejak tahun 2011 dan diberikan kriteria hanya kepada latar belakang saja. Dengan demikian, apapun bentuk tindakan dan/atau keputusan berpotensi memiliki konflik kepentingan selama latar belakang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 43 ayat (1) terpenuhi.

#### 4.6.4 Tanggapan

Pengaturan terhadap konflik kepentingan memberikan rambu yang jelas kepada Pejabat Pemerintahan agar dapat menahan diri dari melakukan dan/atau menetapkan tindakan dan/atau keputusan. Meskipun tidak semua kasus penetapan keputusan yang memiliki latar belakang berpotensi konflik kepentingan benar-benar berujung kepada keputusan yang bertentangan dengan asas-asas administrasi pemerintahan, namun pembatasan secara normatif tetap dibutuhkan untuk meminimasi risiko penyalahgunaan wewenang sekaligus melindungi Pejabat Pemerintahan dari kesalahan.

Pembatasan ini sebenarnya diatur dalam Peraturan Menteri

Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Penanganan Benturan Kepentingan. Dalam Peraturan tersebut, disebutkan beberapa bentuk benturan kepentingan yang sering terjadi dan dihadapi oleh penyelenggara negara, yaitu:

1. situasi yang menyebabkan seseorang menerima gratifikasi atau pemberian/penerimaan hadiah atas suatu keputusan/jabatan;
2. situasi yang menyebabkan penggunaan aset jabatan/instansi untuk kepentingan pribadi/golongan;
3. situasi yang menyebabkan informasi rahasia jabatan/instansi dipergunakan untuk kepentingan pribadi/golongan;
4. perangkapan jabatan di beberapa instansi yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis atau tidak sejenis, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lainnya;
5. situasi di mana seorang penyelenggara negara memberikan akses khusus kepada pihak tertentu misalnya dalam rekrutmen pegawai tanpa mengikuti prosedur yang seharusnya;
6. situasi yang menyebabkan proses pengawasan tidak mengikuti prosedur karena adanya pengaruh dan harapan dari pihak yang diawasi;
7. situasi di mana kewenangan penilaian suatu objek kualifikasi dan objek tersebut merupakan hasil dari si penilai;
8. situasi di mana adanya kesempatan penyalahgunaan jabatan;
9. moonlighting atau outside employment (bekerja lain di luar pekerjaan pokoknya); dan
10. situasi yang memungkinkan penggunaan diskresi yang menyalahgunakan wewenang.

PermenPAN-RB tersebut juga menyebutkan jenis-jenis dan bentuk benturan kepentingan yang sering terjadi di lingkungan eksekutif dan yudikatif, prinsip dasar penanganan benturan kepentingan, dan tahapan dalam penanganan benturan kepentingan. Aspek-aspek

yang disebutkan terakhir ini, dalam pandangan penulis, sudah tepat untuk diatur dalam tingkatan peraturan pelaksana, baik peraturan pemerintah ataupun peraturan menteri terkait. Akan tetapi, untuk prinsip-prinsip dasar dan ruang lingkup benturan kepentingan selayaknya sudah diatur dalam undang-undang.

Komisi Pemberantasan Korupsi dalam publikasinya “Lima Perspektif Antikorupsi KPK bagi Kepala Daerah” (2015) menyebutkan dua situasi benturan kepentingan yang dihadapi kepala daerah, yaitu benturan kepentingan sewaktu melaksanakan kekuasaan dan benturan kepentingan saat menjadi petahana dalam momen pemilihan kepala daerah.

## 4.7 Sosialisasi bagi Pihak yang Berkepentingan

### 4.7.1 Pengantar

Bagian ini mengatur tentang pemberian informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan sebelum sebuah keputusan dan/atau tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan (Pasal 46). Apabila keputusan menimbulkan pembebanan bagi Warga Masyarakat, maka diatur pula waktu pemberitahuan keputusan tersebut (Pasal 47) dan pengecualian atas ketentuan itu (Pasal 48). Kegagalan memenuhi ketentuan Pasal 47 diancam dengan sanksi administratif ringan.

### 4.7.2 Pasal

#### **Pasal 46**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memberikan sosialisasi kepada pihak-pihak yang terlibat mengenai dasar hukum, persyaratan, dokumen, dan fakta yang terkait sebelum menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan yang dapat menimbulkan pembebanan bagi Warga Masyarakat.
- 2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melakukan klarifikasi dengan pihak yang terkait secara langsung.



### ***Penjelasan***

#### Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “Keputusan yang dapat menimbulkan pembebanan bagi Warga Masyarakat” adalah Keputusan yang dapat menimbulkan kerugian faktual bagi Warga Masyarakat.

Sosialisasi dimaksudkan agar pihak yang terkait paham bahwa Keputusan yang akan ditetapkan akan menimbulkan pembebanan. Sosialisasi dilakukan sebelum penetapan Keputusan.

#### Ayat (2)

Cukup jelas.

### **Pasal 47**

Dalam hal Keputusan menimbulkan pembebanan bagi Warga Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada pihak-pihak yang bersangkutan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sebelum menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, kecuali diatur lain dalam ketentuan perundang-undangan.

### ***Penjelasan***

Cukup jelas.

### **Pasal 48**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 dan Pasal 47 tidak berlaku apabila:

- a. Keputusan yang bersifat mendesak dan untuk melindungi kepentingan umum dengan mempertimbangkan rasa kemanusiaan dan keadilan;
- b. Keputusan yang tidak mengubah beban yang harus dipikul oleh Warga Masyarakat yang bersangkutan; dan/atau
- c. Keputusan yang menyangkut penegakan hukum.

### ***Penjelasan***

#### Huruf a

Cukup jelas.

#### Huruf b

Cukup jelas.

#### Huruf c

Yang dimaksud dengan “Keputusan yang menyangkut

penegakan hukum” adalah Keputusan sebagai pelaksanaan Keputusan sebelumnya.

Contoh: Keputusan tentang relokasi bangunan di jalur hijau dan pembongkaran rumah yang tidak memiliki izin.

### 4.7.3 Pembahasan

Dalam Rancangan Undang-Undang per 6 Februari 2006, bunyi pasal yang ekuivalen dengan bagian ini terdapat pada Pasal 19. Di situ disebutkan bahwa “Sebelum dibuatnya suatu Keputusan Administrasi Pemerintahan yang akibatnya memberatkan, membebani, atau mengurangi hak orang-perorangan, Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan yang bersangkutan *“wajib memberikan kesempatan kepada pihak-pihak terlibat untuk didengar pendapatnya mengenai fakta dan dokumen yang terkait”*. Terkait ini, Menteri PAN Taufiq Effendi dalam kegiatan “Rubrik Reformasi Birokrasi” yang diselenggarakan The Habibie Center dan Q Channel menyatakan bahwa kewajiban memberi kesempatan kepada pihak terlibat untuk didengar pendapatnya merupakan upaya untuk mengurangi resistensi dan penolakan terhadap keputusan pejabat administrasi pemerintahan oleh pihak yang terlibat. Selain itu, pengaturan ini juga dapat menghindarkan perbuatan semena-mena oleh pejabat pemerintahan.<sup>76</sup> Bunyi pengaturan ini masih bertahan pada rancangan undang-undang per Juni 2013 dan baru mengalami perubahan pada rancangan undang-undang per 17 Oktober 2013.

Pada rapat tanggal 24 September 2014 dengan agenda pandangan akhir mini fraksi, Zainun Ahmadi (Fraksi PDIP) menyampaikan tiga catatan dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, yaitu *“dalam pelaksanaan pejabat pemerintahan, wajib (1) memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat keputusan dan/atau tindakan; (2) memberitahukan kepada warga masyarakat yang berkaitan dengan keputusan dan/atau*

---

76 Transkrip Kegiatan “Rubrik Reformasi Birokrasi”, The Habibie Center dan Q Channel, 12 Mei 2006.

*tindakan yang menimbulkan atau berpotensi menimbulkan kerugian; dan (3) menyusun standar operasional prosedur pembuatan keputusan atau tindakan".* Naskah akhir Undang-undang Administrasi Pemerintahan tidak lagi memasukkan kewajiban mendengarkan pendapat warga masyarakat sebagai bagian dari prosedur administrasi pemerintahan. Namun demikian, kewajiban ini beralih ke Pasal 7 ayat (2) huruf f.

#### **4.7.4 Tanggapan**

Dukungan terhadap Undang-undang Administrasi Pemerintahan bergulir karena UU ini mengatur hak masyarakat atas informasi. Ini sejalan dengan pandangan, misalnya, dari Gayus Lumbuun "*hak masyarakat atas informasi adalah merupakan bagian dari prinsip partisipasi publik yang menyangkut keterlibatan masyarakat... Kebijakan informasi merupakan jaminan atas akses publik terhadap informasi, sistem negara yang demokratis, dan tata pemerintahan yang baik yang merupakan tiga konsep yang saling berkaitan*".

Penormaan sosialisasi sebagai kewajiban dan bukan wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan merupakan bentuk pengakuan hak masyarakat atas informasi. Namun demikian, pengecualian sosialisasi atas keputusan yang bersifat penegakan hukum dan/atau tidak mengubah beban yang harus dipikul oleh Warga Masyarakat yang bersangkutan sebagaimana dimuat dalam Pasal 48 huruf b dan c berpotensi menimbulkan konflik terkait hak asasi manusia. Dalam kasus-kasus pembongkaran hunian dan tempat usaha liar, pelanggaran telah berlangsung bertahun-tahun dan dibiarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di masa lalu, sehingga pelanggaran itu dianggap sebagai sebuah kebiasaan. Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan untuk menegakkan hukum atas pelanggaran tersebut, dengan demikian, tetap membutuhkan sosialisasi yang memadai dan tidak bisa secara diskretif tidak dilakukan dengan alasan penegakan hukum.

## 4.8 Standar Operasional Prosedur

### 4.8.1 Pengantar

Bagian ini mengatur kewajiban pejabat pemerintahan untuk menyusun, menetapkan, melaksanakan, serta mengumumkan standar operasional prosedur. Ketiadaan standard operasional prosedur diancam dengan sanksi administratif ringan sebagaimana diatur dalam Pasal 80 ayat (1).

### 4.8.2 Pasal

#### Pasal 49

- 1) Pejabat Pemerintahan sesuai dengan kewenangannya wajib menyusun dan melaksanakan pedoman umum standar operasional prosedur pembuatan Keputusan.
- 2) Standar operasional prosedur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tertuang dalam pedoman umum standar operasional prosedur pembuatan Keputusan pada setiap unit kerja pemerintahan.
- 3) Pedoman umum standar operasional prosedur pembuatan Keputusan wajib diumumkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada publik melalui media cetak, media elektronik, dan media lainnya.

#### Penjelasan

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “media lainnya” antara lain papan pengumuman, brosur, media massa, atau media tradisional.

### 4.8.3 Pembahasan

Perumusan frasa “standar operasional prosedur” mengalami perdebatan secara redaksional karena istilah ini merupakan terjemah bebas dari *standard operating procedures*. Menurut ahli bahasa pada Rapat Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi 3 September 2014,

penerjemahan bebas ini tidak sesuai dengan kaidah Bahasa Indonesia. Menurutnya “Mestinya prosedur dulu, dan intinya memang harus ada prosedur. Prosedur apa? Operasi yang standard, kan sebenarnya begitu. Bukan harus ada standard, standard apa? Bukan begitu. Kita bicara harus ada prosedur yang standard dan itu sudah ada di buku Glosarium Istilah Asing Indonesia yang diterbitkan oleh Badan Bahasa”. Pendapat ahli bahasa ini disetujui pada rapat tersebut, namun belum terakomodasi dalam laporan akhir tim perumus dan tim sinkronisasi yang dibacakan oleh Khatibul Umam Wiranu (Fraksi Partai Demokrat) pada rapat panitia kerja tanggal 8 September 2014. Terkait ini, Gamari Sutrisno (Fraksi PKS) mengingatkan ketua panitia kerja “...[ada] yang belum diubah.. [yaitu] standar operasional prosedur yang harusnya prosedur operasi standar... keputusan kan sudah, tetapi ini supaya ada perubahan” (cat.: kata-kata dalam kurung siku ditambahkan oleh penulis). Terhadap catatan dari Gamari ini, ketua rapat Agung Gunandjar Sudarsa menyatakan “apabila di kemudian hari terdapat hal-hal yang sifatnya redaksional seperti yang disampaikan Pak Gamari itu wajib dilakukan penyempurnaan dan dilaporkan pada saat rapat kerja”. Namun demikian, hingga naskah resmi UU Administrasi Pemerintahan terbit, frasa yang tercantum tetap berbunyi standar operasional prosedur.

Secara substansi, keberadaan standar operasional prosedur juga dianggap penting dalam administrasi pemerintahan. Pandangan akhir mini Fraksi Partai Golkar yang dibacakan oleh Murad U. Nasir menyebutkan bahwa “Fraksi Partai Golkar berpandangan bahwa dengan adanya standar operasional prosedur tersebut maka khalayak akan mendapatkan kejelasan atau kepastian pelayanan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan sehingga terhindar dari abuse of power yang dilakukan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab. Adanya standar operasional prosedur juga mendorong masyarakat untuk melakukan kontrol pelayanan publik yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berjalan sesuai peraturan perundang-undangan”. Pada kesempatan yang sama, Mestariyani

Habie (Fraksi Partai Gerindra) menyampaikan catatan fraksinya: “... agar SOP [standar operasional prosedur] ini dalam implementasinya on the track dan mengeliminasi potensi penyelewengan harus sedemikian rupa dipantau dan diawasi oleh semua stakeholders administrasi pemerintahan”.

#### 4.8.4 Tanggapan

Seperti halnya pasal-pasal lain pada Bab ini, Pasal 49 juga merupakan bentuk pengakuan hak Warga Masyarakat atas informasi. Ketiadaan standar operasional prosedur akan memicu informasi asimetris antara Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dan Warga Masyarakat. Meskipun demikian, dibutuhkan ketegasan dalam pengaturan lanjutan dari Undang-undang Administrasi Pemerintahan untuk memastikan hal tersebut. Pasal 49 secara tegas mengamanatkan kepada setiap Pejabat Pemerintahan untuk menyusun standard operasional prosedur pembuatan keputusan dan mengumumkannya kepada publik. Secara praktis, hal ini berarti setiap instansi pemerintah harus mengidentifikasi seluruh bentuk keputusan yang dapat diterbitkan oleh pejabat pemerintahannya, lalu menyusun standard operasional prosedur untuk pembuatan keputusan tersebut.

### 4.9 Pemeriksaan Dokumen Administrasi Pemerintahan

#### 4.9.1 Pengantar

Bagian ini mengatur kewajiban badan dan/atau pejabat pemerintahan memeriksa dokumen dan kelengkapan administrasi pemerintahan dari pemohon sebelum menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Pasal 50 ayat (3) dan (4) juga mengatur batas waktu pemberian jawaban kepada pemohon apakah permohonaannya diterima atau ditolak setelah pemeriksaan dokumen oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Apabila Badan dan/atau Pejabat tidak memenuhi ketentuan ini, maka akan diancam sanksi administratif ringan (Pasal 80 ayat (1))

## 4.9.2 Pasal

### Pasal 50

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, sebelum menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, harus memeriksa dokumen dan kelengkapan Administrasi Pemerintahan dari pemohon.
- 2) Dalam melaksanakan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menentukan sifat, ruang lingkup pemeriksaan, pihak yang berkepentingan, dan dokumen yang dibutuhkan untuk mendukung penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan.
- 3) Dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja sejak permohonan Keputusan dan/atau Tindakan diajukan dan telah memenuhi persyaratan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada pemohon, permohonan diterima.
- 4) Dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja sejak permohonan Keputusan dan/atau Tindakan diajukan dan tidak memenuhi persyaratan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada pemohon, permohonan ditolak.

#### **Penjelasan**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “pemeriksaan dokumen” mencakup:

1. mempertimbangkan fakta-fakta dan bukti yang menguntungkan pihak-pihak yang berkepentingan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
2. Menyiapkan dokumen yang dibutuhkan, mengumpulkan informasi, mendengarkan dan memperhatikan pendapat pihak lain yang terlibat dan/atau terkait, pernyataan tertulis dan elektronis dari pihak yang berkepentingan, melihat langsung fakta-fakta, menanyakan kepada para saksi dan/atau ahli, serta bukt-bukti lain yang relevan sebelum ditetapkannya keputusan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

#### 4.9.3 Pembahasan

Pemeriksaan dokumen yang dalam Pasal 50 disebutkan sebagai kewajiban Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan merupakan perubahan dari rancangan undang-undang per 6 Februari 2006 yang dalam Pasal 16 disebutkan bahwa pemeriksaan dokumen sebagai *kewenangan* dari Pejabat Administrasi Pemerintahan atau Badan. Kata *Kewenangan* ini berubah menjadi *kewajiban* pada rancangan undang-undang per 20 Maret 2013.

#### 4.9.4 Tanggapan

Penormaan pemeriksaan dokumen dari *kewenangan* menjadi *kewajiban* adalah upaya untuk menjamin terlaksananya asas-asas penyelenggaraan administrasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5. Penjelasan ayat (2) juga menyebutkan bahwa pemeriksaan dokumen mencakup pertimbangan atas fakta-fakta dan bukti yang menguntungkan pihak yang berkepentingan serta mengumpulkan informasi, mendengarkan dan memperhatikan pendapat pihak lain yang terlibat dan/atau terkait, pernyataan tertulis dan elektronik dari pihak yang berkepentingan, melihat langsung fakta-fakta, menanyakan kepada para saksi dan/atau ahli, serta bukti-bukti lain yang relevan sebelum ditetapkannya keputusan. Ketentuan ini mengakomodasi kewajiban Pejabat Pemerintahan untuk memberikan kesempatan kepada Warga Masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat 2 huruf c).



## 4.10 Penyebarluasan Dokumen Administrasi Pemerintahan

### 4.10.1 Pengantar

Hak Warga Masyarakat atas informasi, khususnya dokumen administrasi pemerintahan yang berkaitan dengan dirinya, diatur secara khusus dalam Pasal 51. Badan dan/atau Pejabat pemerintahan wajib membuka akses dokumen administrasi pemerintahan kepada setiap Warga Masyarakat, kecuali dokumen administrasi pemerintahan termasuk rahasia negara dan/atau melanggar kerahasiaan pihak ketiga atau ditetapkan oleh undang-undang. Keengganan membuka akses dokumen sebagaimana diatur Pasal 51 ayat (1) diancam dengan sanksi administratif ringan.

### 4.10.2 Pasal

#### Pasal 51

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib membuka akses dokumen Administrasi Pemerintahan kepada setiap Warga Masyarakat untuk mendapatkan informasi, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.
- 2) Hak mengakses dokumen Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku, jika dokumen Administrasi Pemerintahan termasuk kategori rahasia negara dan/atau melanggar kerahasiaan pihak ketiga.
- 3) Warga Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki kewajiban untuk tidak melakukan penyimpangan pemanfaatan informasi yang diperoleh.

#### *Penjelasan*

##### Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “membuka akses” adalah memberikan kesempatan membaca, memfotokopi, dan mengunduh dokumen Administrasi Pemerintahan yang terkait.

##### Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “rahasia negara” adalah sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tentang kearsipan, kerahasiaan negara, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Yang dimaksud dengan “kerahasiaan pihak ketiga” adalah hal-hal yang menyangkut data dan informasi pribadi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

#### 4.10.3 Pembahasan

Dalam Draft ke-7 RUU Administrasi Pemerintahan tanggal 7 Mei 2005, judul yang digunakan untuk Bagian ini adalah “Hak atas Informasi”, yang berisikan Pasal 21 ayat (1) hingga (3) dengan bunyi sebagai berikut.

*Pasal 21*

- 1) *Instansi pemerintah wajib memberikan akses dan kesempatan kepada pihak-pihak terlibat untuk melihat dokumen administrasi pemerintahan yang dapat mendukung kepentingannya dalam pembuatan Keputusan Administrasi Pemerintahan.*
- 2) *Hak atas informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku, jika hal tersebut dapat membahayakan kepentingan negara dan/atau melanggar kerahasiaan pihak ketiga.*
- 3) *Pihak-pihak terlibat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki kewajiban untuk merahasiakan informasi yang diperolehnya.*

Rumusan ini kemudian mendapatkan tanggapan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam surat Sekretaris Jenderal (Sekjen) BPK Nomor 322/S/VIII/7/2005 kepada Sekretaris Kementerian PAN, Sekjen BPK mengusulkan agar bunyi Pasal 21 ayat (2) di atas diubah menjadi “*Hak atas informasi sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak termasuk hak untuk mengakses dokumen administrasi pemerintahan yang memuat rahasia negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan*”.<sup>77</sup> Usulan ini diajukan dengan maksud memberikan

---

77 Surat Sekretaris Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 322/S/VIII/7/2005 tanggal 14 Juli 2005.

jaminan terhadap rahasia negara. Sebaliknya, dalam suratnya kepada Sekretaris Kementerian PAN Nomor B.1675/KMK/SES/VII/05, Sekretaris Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Kemkeno Kesra) mengingatkan bahwa rumusan Pasal 21 ayat (2) RUU Administrasi Pemerintahan dapat digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk dijadikan alasan menolak pemberian akses informasi kepada warga masyarakat dengan dalih informasi tersebut membahayakan kepentingan negara.<sup>78</sup> Pada akhirnya, perancang undang-undang mengakomodasi pertimbangan atas rahasia negara dan kerahasiaan pihak ketiga sebagaimana disebutkan dalam *draft* ke-7 di atas dalam rumusan yang kini terlihat pada Pasal 51 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan.

#### 4.10.4 Tanggapan

Pengaturan dalam Pasal 51 berkaitan erat dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Undang-undang Administrasi Pemerintahan hanya memberikan prinsip dasar penyebarluasan informasi yang berlaku bagi seluruh penyelenggara administrasi pemerintahan. Sementara itu, Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik memberikan norma dan standar yang lebih detail terkait hak pemohon dan pengguna informasi publik, jenis informasi yang wajib dibuka kepada publik, hingga aturan kelembagaan terkait keterbukaan informasi publik.

Undang-undang ini belum secara eksplisit menjelaskan lebih lanjut prosedur yang dapat ditempuh oleh Warga Masyarakat apabila dokumen Administrasi Pemerintahan yang terkait dengan dirinya termasuk kategori rahasia negara dan/atau melanggar kerahasiaan pihak ketiga, yang menyebabkan Warga Masyarakat tidak dapat mengakses dokumen tersebut. Pengaturan ini sebangun dengan Pasal 29 *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Undang-Undang Prosedur

---

78 Surat Sekretaris Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor B.1675/KMK/SES/VII/05 tanggal 14 Juli 2005.

Administrasi Negara Republik Federal Jerman).

Namun demikian, di Jerman, terdapat pengaturan lebih lanjut apabila dokumen Administrasi Pemerintahan termasuk dalam rahasia negara atau dapat merugikan keselamatan negara. Pengaturan ini terdapat dalam Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara Jerman (*Verwaltungsgesichtsordnung*) Pasal 99, yaitu pengadilan tata usaha negara akan menentukan apakah kriteria rahasia negara dan/ atau membahayakan keselamatan negara terpenuhi sehingga dokumen tersebut tidak dapat diakses oleh Warga Masyarakat. Jika kriteria tersebut terpenuhi, maka Badan Pemerintahan wajib memberikan akses melihat dokumen tersebut kepada pengadilan tata usaha negara. Dengan demikian, pengadilan dapat menggunakan dokumen tersebut sebagai bahan pertimbangan bagi warga masyarakat yang mengajukan gugatan.

## BAB 5

# Keputusan Pemerintah

Pembahasan pada bagian ini meliputi: syarat sah keputusan, berlaku dan mengikatnya keputusan, penyampaian keputusan, perubahan/ pencabutan/ penundaan/ dan pembatalan keputusan, akibat hukum keputusan dan atau tindakan dan, legalisasi dokumen.

Bagian ini juga terkait dengan Pasal 1 ayat (7) yang tentang definisi keputusan. Pasal tersebut menyatakan bahwa “Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.

Bab ini terbagi kedalam enam bagian sesuai dengan pembagian yang ada di dalam undang-undang Administrasi Pemerintahan. Bagian pertama membahas mengenai syarat sahnya keputusan, bagian kedua membahas mengenai berlaku dan mengikatnya keputusan, bagian ketiga membahas mengenai penyampaian keputusan, bagian keempat membahas mengenai perubahan, pencabutan, penundaan, dan pembatalan keputusan, bagian kelima membahas mengenai akibat hukum keputusan dan/atau tindakan yang tidak sah, serta bagian terakhir membahas mengenai legalisasi dokumen.

### 5.1 Syarat Sahnya Keputusan

#### 5.1.1 Pengantar

Bagian pertama dari Bab ini terkait dengan syarat sahnya keputusan, dimana dalam bagian ini terdapat 5 pasal yang mengatur

mengenai syarat sahnya suatu keputusan. Pasal-pasal tersebut adalah pasal 52, pasal 53, pasal 54, pasal 55 dan pasal 56. Berikut adalah pembahasan mengenai pasal-pasal tersebut :

### 5.1.2 Isi Pasal

#### Pasal 52

- 1) Syarat sahnya Keputusan meliputi:
  - a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
  - b. dibuat sesuai prosedur; dan
  - c. substansi yang sesuai dengan objek Keputusan.
- 2) Sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.

#### *Penjelasan:*

Ayat (1)

Huruf a: cukup jelas

Huruf b: Salah satu bentuk prosedur dapat dibuat dalam bentuk standar operasional prosedur.

Huruf c: Cukup jelas

Ayat (2) Cukup jelas

#### Pasal 53

- 1) Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- 3) Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum.

- 4) Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- 5) Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
- 6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.

**Penjelasan:**

cukup jelas

**Pasal 54**

- 1) Keputusan meliputi Keputusan yang bersifat: a. konstitutif; atau b. deklaratif.
- 2) Keputusan yang bersifat deklaratif menjadi tanggung jawab Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif.

**Penjelasan:**

Ayat (1)

- a. Yang dimaksud dengan “Keputusan yang bersifat konstitutif” adalah Keputusan yang bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan.
- b. Yang dimaksud dengan “Keputusan yang bersifat deklaratif” adalah Keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan yang bersifat konstitutif.

Ayat (2) Cukup jelas.

**Pasal 55**

- 1) Setiap Keputusan harus diberi alasan pertimbangan yuridis, sosiologis, dan filosofis yang menjadi dasar penetapan Keputusan.
- 2) Pemberian alasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diperlukan jika Keputusan tersebut diikuti dengan penjelasan terperinci.
- 3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berlaku juga dalam hal pemberian alasan terhadap keputusan

Diskresi.

**Penjelasan:**

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “pertimbangan yuridis” adalah landasan yang menjadi dasar pertimbangan hukum kewenangan dan dasar hukum substansi.

Yang dimaksud dengan “pertimbangan sosiologis” adalah landasan yang menjadi dasar manfaat bagi masyarakat.

Yang dimaksud dengan “pertimbangan filosofis” adalah landasan yang menjadi dasar kesesuaian dengan tujuan penetapan Keputusan.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “penjelasan terperinci” adalah penjelasan yang menguraikan alasan penetapan Keputusan sampai ke hal yang bersifat detail dan jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

**Pasal 56**

- 1) Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf a merupakan Keputusan yang tidak sah.
- 2) Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) huruf b dan huruf c merupakan Keputusan yang batal atau dapat dibatalkan.

**Penjelasan:**

Cukup jelas.

**5.1.3 Pembahasan**

Ketika membahas bagian pertama ini, baik di lingkungan eksekutif maupun legislatif tidak banyak perdebatan yang terjadi. Pada Rapat Konsinyering Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi UU Administrasi Pemerintahan (Komisi II) dengan Kementerian PAN-RB pada 3 September 2014, DPR bahkan langsung memberikan persetujuan. Ketua sidang (*Agum*) mengatakan:

*“ .... Lalu Bab IX Keputusan Pemerintahan, oke? Bagian ke 1.*



*Syarat-syarat sahnya keputusan, ini baru betul. Syarat-syarat sahnya keputusan itu, a, b, c. Kalau ayat (2) clear. Pasal 53 nya bersih, Pasal 54 oke sudah berubah posisi, konstitutif jadi naik menjadi deklaratif”.*

Namun demikian perubahan rumusan redaksi yang bisa dilacak pada proses pembahasan gagasan sebelum RUU ini diserahkan kepada DPR adalah sebagai berikut:

Draft Final Versi 28 Juli 2008	Draft Final ke DPR Versi 01 Desember 2009	RUU Versi 01 April 2010
<p>Pasal 20</p> <p>(1) Keputusan Pemerintahan wajib memenuhi syarat formal yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. dibuat oleh Pejabat yang berwenang;</li> <li>b. memuat isi yang jelas, pasti dan dapat dimengerti ;</li> <li>c. mengikuti tata naskah dinas sesuai dengan ketentuan perundang- undangan;</li> <li>d. ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;<sup>79</sup></li> <li>e. mencantumkan informasi mengenai hak-hak penganjian Upaya Administratif yang dapat dilakukan</li> </ol>	<p>Pasal 20</p> <p>1) Syarat sahnya keputusan pemerintahan meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. dibuat oleh pejabat yang berwenang</li> <li>b. Sesuai prosedur yang berlaku</li> <li>c. Substansi yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan</li> </ol>	<p>Pasal 49</p> <p>(1) Syarat-syarat sahnya Keputusan yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;</li> <li>b. dibuat sesuai standar operasional prosedur; dan</li> <li>c. substansi yang sesuai dengan obyek keputusan.</li> </ol>

<sup>79</sup> Yang dimaksud dalam huruf d adalah bahwa terhadap fakta yang sama tidak boleh dibuat keputusan yang berbeda.

<p>(2) Keputusan Pemerintahan wajib memenuhi syarat materiil meliputi:</p> <p>a. didasarkan pada pertimbangan atau penilaian dengan memperhatikan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. keseimbangan antara kepentingan orang-perorang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1);</li> <li>2. keseimbangan antara orang-perorang dengan pihak lain yang terkena akibat dan/atau terkait dari Keputusan Pemerintahan;</li> </ol> <p>b. didasarkan atas kepastian hukum, keadilan, kepatutan dan kewajaran serta aturan permainan yang lazim berlaku dan menjadi kebiasaan dalam masyarakat yang bersangkutan;</p> <p>c. memelihara kesamaan bertindak dan/atau memutus, apabila fakta-fakta, keadaan dan situasi yang berkaitan dengan Keputusan Pemerintahan yang sebelumnya adalah sama dengan fakta, keadaan yang telah pernah diputus oleh pejabat yang bersangkutan;</p>	<p>(2) Keabsahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik</p>	<p>(2) Keabsahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik</p>
--	---	--

- d. memperhatikan akibat dari ucapan atau perilaku Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan, yang diterima pemohon dari keputusan yang telah dibuat oleh Pejabat Pemerintahan;
- e. memperhatikan akibat pembatalan suatu keputusan, terutama yang mengakibatkan kerugian yang diderita oleh pihak pemohon dan yang harus ditanggung oleh Negara/ Pemerintah;
- f. menjelaskan pertimbangan-pertimbangan apa yang menghasilkan keputusan yang diambil oleh Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan Pemerintahan;
- g. melaksanakan asas-asas pemerintahan yang baik;
- h. tidak boleh bertentangan dan atau melampaui kewenangan Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan;
- i. tidak boleh bertentangan dengan kewajiban hukum Pejabat Pemerintahan yang memutuskan;

- |  |  |  |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>j. tidak boleh bertentangan dengan kepatutan dan atau kewajiban yang berlaku di dalam masyarakat yang bersangkutan;</li> <li>k. tidak boleh menggunakan wewenang yang dimiliki untuk tujuan yang lain dari pada tujuan untuk mana kewenangan itu diberikan kepada Pejabat Pemerintahan yang memberi keputusan atau arahan.</li> </ul> |  |  |
|--|--|--|

Berdasarkan DIM No. 344 - 365 yang membahas mengenai bagian ini, terdapat beberapa penambahan substansi baru, diantaranya perubahan norma Pasal 51 (yang kemudian menjadi pasal 52) ayat (1), dimana pihak Fraksi PDIP mengusulkan adanya penambahan ayat sebagai berikut: "memenuhi ketentuan Standar Operasional Prosedur sebagaimana dimaksud pada pasal 48". Penambahan ayat ini kemudian disetujui oleh pihak pemerintah yang melihat bahwa penambahan ayat tersebut dapat diterima karena dapat memperkuat syarat-syarat sahnya keputusan. Dengan adanya penambahan ayat tersebut, maka ayat (1) dari draft awal di pasal 51 (yang kemudian menjadi pasal 52) kemudian berubah menjadi ayat (2) yang berbunyi: "Batas waktu kewajiban untuk membuat keputusan dan/atau tindakan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Perubahan lainnya terkait dengan batas waktu pembuatan suatu keputusan apabila peraturan perundang-undangan yang terkait tidak menentukan batas waktu secara definitif yang diatur dalam pasal 52 ayat (2). Pada draft awal disebutkan "jika peraturan

perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib membuat keputusan dan/atau tindakan Pemerintahan dalam waktu selambat-lambatnya 17 (tujuh belas) hari kerja setelah permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.”, namun pihak dewan terutama dari Fraksi Partai Golkar meminta penjelasan mengapa harus 17 hari kerja dan Fraksi PDIP kemudian juga meminta agar batas waktu 17 hari kerja diganti menjadi 10 hari kerja. Hal yang sama juga disampaikan oleh Fraksi Partai Hanura yang menyatakan bahwa jumlah hitungan hari waktu keputusan disesuaikan dengan waktu sosialisasi yang tersebut di pasal 49 ayat (3) yakni 10 hari kerja yang kemudian diubah menjadi pasal 50 ayat (3) dan (4) dengan ketentuan menjadi 5 hari kerja.

Tanggapan pemerintah mengenai perubahan batas waktu tersebut adalah bahwa meskipun pengambilan keputusan dan/atau tindakan pemerintah memang perlu dilakukan dengan sesegera mungkin, namun jangka waktu 17 hari kerja dianggap sebagai waktu maksimal untuk memberikan waktu yang cukup bagi pejabat dalam melakukan analisa dan penelaahan sebelum mengambil keputusan. Pada akhirnya, dalam draft RUU AP tertanggal 25 September 2014 diputuskan bahwa batas waktu pengambilan keputusan dan/atau tindakan pemerintah adalah 10 hari kerja, sehingga masukan dari dewan dapat diakomodasi.

Perubahan lainnya dari pasal 53 ini lebih banyak terkait dengan penyesuaian nomor ayat dan bukan kepada substansi, termasuk dalam hal adanya perubahan dari yang umumnya fiktif negatif menjadi fiktif positif yang ada di ayat 3 yang berbunyi :“Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum “. Pernyataan bahwa permohonan akan dianggap dikabulkan atau diterima secara hukum apabila dalam batas waktu tersebut pemerintah tidak menetapkan atau melakukan

keputusan dan/atau tindakan merupakan bentuk dari fiktif positif, dan hal ini sangat berbeda dengan ketentuan sebelumnya yang mengambil bentuk fiktif negatif, dimana jika pemerintah tidak mengambil keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap ditolak.

Prof Guntur Hamzah mengemukakan bahwa adanya perubahan dari fiktif negatif menjadi fiktif positif lebih dikarenakan untuk mendesak pemerintah agar dapat lebih cepat dalam memproses suatu permohonan sehingga masyarakat atau pihak yang mengajukan permohonan tersebut akan mendapatkan kepastian hasil keputusan lebih cepat dan tidak terbelit-belit. Hal ini tentunya sejalan dengan proses reformasi birokrasi, terutama dalam hal peningkatan pelayanan publik.

Pada Pasal 54 (yang merupakan perubahan dari pasal 52 dalam DIM tertanggal 20 Agustus 2014), pembahasan berkisar kepada penjelasan dari keputusan yang bersifat deklaratif dan konstitutif. Fraksi PKB dalam DIM No. 353 meminta penjelasan dari pemerintah mengenai pengertian keputusan bersifat deklaratif dan menyarankan agar ketentuan keterangan pengertian deklaratif tersebut dapat dimasukkan dalam ketentuan umum atau penjelasan UU. Pihak pemerintah kemudian menanggapi bahwa sesuai dengan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan umum haruslah berisi mengenai batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian, dan/atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya. Merujuk kepada definisi ini, maka kata deklaratif sudah merupakan definisi umum dan tidak memiliki batasan, sehingga tidak perlu diatur dalam ketentuan umum, namun cukup di bagian penjelasan. Pada akhirnya pemerintah kemudian mengakomodir masukan dari DPR terkait pengertian dari kata deklaratif dan konstitutif dengan memasukkannya dalam penjelasan pasal tersebut.

Sementara itu, untuk ayat 2 dari pasal 54, pada saat pembahasan

dengan DPR, Fraksi PPP dan Gerindra meminta penjelasan pemerintah terkait substansi dari ayat tersebut. Pemerintah kemudian menjelaskan bahwa keputusan pemerintah yang bersifat deklaratif harus menjadi tanggung jawab pejabat yang membuat keputusan pemerintahan yang bersifat konstitutif karena keputusan konstitutif menjadi dasar untuk ditindaklanjuti dalam keputusan yang bersifat deklaratif. Hal ini tentunya sejalan dengan pengertian dari keputusan deklaratif dan konstitutif itu sendiri, dimana keputusan deklaratif diartikan sebagai keputusan yang mengukuhkan keputusan yang sudah ada dan tidak menimbulkan hak dan kewajiban baru serta hanya bersifat pernyataan, sementara keputusan konstitutif merupakan keputusan yang menimbulkan hak dan kewajiban yang baru.

Pembahasan pada Pasal 55 terkait dengan pemberian pertimbangan alasan yuridis, sosiologis dan filosofis. Pada DIM No. 361, Fraksi PKS mengusulkan adanya perubahan terkait keputusan diskresi ataupun keputusan yang tidak memerlukan pertimbangan filosofis, yuridis dan sosiologis. Sementara pada DIM No. 362, Fraksi Partai Golkar meminta penjelasan terkait dengan ayat 2 yang berisikan "Pemberian alasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diperlukan jika Keputusan tersebut diikuti dengan penjelasan terperinci". Fraksi Partai Golkar disini mempertanyakan apakah penjelasan yang rinci tersebut sudah termasuk alasan pertimbangan yuridis, sosiologis dan filosofis, dan juga harus ada standar terhadap makna dari "penjelasan rinci" agar ayat ini tidak menganulir atau mengabaikan ayat pertama. Pada DIM No. 363, Fraksi PDIP meminta agar terdapat penyempurnaan substansi pada ayat (3) dimana kalimat "ayat 1" diubah menjadi "ayat (1) dan (2)", karena ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) berlaku juga dalam hal pemberian alasan terhadap keputusan yang bersifat diskresi. Tanggapan pemerintah untuk ketiga DIM tersebut adalah pemerintah setuju untuk merumuskan ulang dan membahas hal tersebut dalam Timus dan Timsin. Adapun yang akhirnya diakomodasi oleh

pemerintah adalah penambahan frasa “dan/atau” pada ayat (1) dan menambah frasa ayat (2) di ayat (3).

Pada pembahasan pasal 55 yang berisi : “Keputusan yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a merupakan keputusan yang tidak sah” dan termuat dalam DIM No. 364 dan 365, Fraksi PPP mengusulkan untuk menggantinya dengan kata yang sudah biasa dalam domain hukum, yakni Batal Demi Hukum. Namun pihak pemerintah berpendapat bahwa bab ini hanya membahas keabsahan/syarat sahnya suatu keputusan, sehingga penambahan kata “batal demi hukum” dianggap tidak diperlukan. Sementara itu Fraksi partai Gerindra mempertanyakan apakah hal ini berarti tidak perlu lagi ada pengujian dan penilaian di PTUN karena sudah berlaku secara otomatis? Dan bagaimana cara mencabut atau membatalkan keputusan seperti itu. Adapun jawaban pemerintah terkait pertanyaan tersebut adalah bahwa keputusan yang tidak sesuai tersebut secara otomatis menjadi tidak sah, dan cara pembatalan keputusan seperti itu dapat melihat DIM No. 396-453.

## 5.2 Berlaku dan Mengikatnya Keputusan

### 5.2.1 Pengantar

Bagian kedua ini meliputi dua paragraf, yakni berlakunya keputusan yang terdiri atas 3 pasal, yakni pasal 57, 58 dan 59, dan mengikatnya keputusan yang terdiri atas 1 pasal, yakni pasal 60. Berikut adalah pembahasan mengenai bagian kedua.

### 5.2.2 Isi Pasal

#### Pasal 57

Keputusan berlaku pada tanggal ditetapkan, kecuali ditentukan lain dalam Keputusan atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Keputusan.

**Penjelasan:**



Pada dasarnya Keputusan berlaku pada tanggal ditetapkan. Jika terdapat penyimpangan terhadap mulai berlakunya Keputusan, hal tersebut dinyatakan secara tegas dalam Keputusan.

### **Pasal 58**

- 1) Setiap Keputusan harus mencantumkan batas waktu mulai dan berakhirnya Keputusan, kecuali yang ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Batas waktu berlakunya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimuat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Keputusan dan/atau dalam Keputusan itu sendiri.
- 3) Dalam hal batas waktu keberlakuan suatu Keputusan jatuh pada hari Minggu atau hari libur nasional, batas waktu tersebut jatuh pada hari kerja berikutnya.
- 4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku jika kepada pihak yang berkepentingan telah ditetapkan batas waktu tertentu dan tidak dapat diundurkan.
- 5) Batas waktu yang telah ditetapkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam suatu Keputusan dapat diperpanjang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 6) Keputusan tidak dapat berlaku surut, kecuali untuk menghindari kerugian yang lebih besar dan/atau terabaikannya hak Warga Masyarakat

#### ***Penjelasan:***

Cukup jelas.

### **Pasal 59**

- 1) Keputusan yang memberikan hak atau keuntungan bagi Warga Masyarakat dapat memuat syarat-syarat yang tidak bertentangan dengan hukum.
- 2) Syarat-syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa ketentuan mulai dan berakhirnya:
  - a. Keputusan dengan batas waktu;
  - b. Keputusan atas kejadian pada masa yang akan datang;
  - c. Keputusan dengan penarikan;
  - d. Keputusan dengan tugas; dan/atau

- e. Keputusan yang bersifat susulan akibat adanya perubahan fakta dan kondisi hukum.

**Penjelasan:**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “mulai dan berakhirnya Keputusan dengan batas waktu” adalah Keputusan yang mencantumkan adanya ketentuan pembatasan dengan batas waktu.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “mulai dan berakhirnya Keputusan atas kejadian pada masa yang akan datang” adalah Keputusan yang mencantumkan adanya ketentuan pembatasan dengan kejadian tertentu.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “mulai dan berakhirnya Keputusan dengan penarikan” adalah Keputusan yang mencantumkan adanya ketentuan pembatasan dengan Keputusan terhadap penarikan Keputusan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “mulai dan berakhirnya Keputusan dengan tugas” adalah Keputusan yang mencantumkan adanya ketentuan pembatasan mulai tugas yang harus dilakukan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “mulai dan berakhirnya Keputusan yang bersifat susulan akibat adanya perubahan fakta dan kondisi hukum” adalah adanya data, fakta, dan informasi yang berubah terhadap Keputusan.

**Pasal 60**

- 1) Keputusan memiliki daya mengikat sejak diumumkan atau diterimanya Keputusan oleh pihak yang tersebut dalam

Keputusan.

- 2) Dalam hal terdapat perbedaan waktu pengumuman oleh penerima Keputusan, daya mengikat Keputusan sejak diterimanya.
- 3) Dalam hal terdapat perbedaan bukti waktu penerimaan antara pengirim dan penerima Keputusan, mengikatnya Keputusan didasarkan pada bukti penerimaan yang dimiliki oleh penerima Keputusan, kecuali dapat dibuktikan lain oleh pengirim.

**Penjelasan:**

Cukup jelas.

### 5.2.3 Pembahasan

Bagian kedua yang memuat 4 pasal ini pada saat pembahasan dengan DPR termaktub dalam DIM No. 366 - 385. Dari pembahasan yang termuat dalam DIM tersebut, pada umumnya bagian kedua ini tidak mengalami banyak perubahan. Hanya saja, ada beberapa pasal yang dimintakan penjelasan lebih lanjut dari pihak pemerintah, seperti pasal 57, dimana Fraksi PPP meminta agar terkait pemberlakuan keputusan agar dilakukan berdasarkan satu peraturan perundang-undangan sehingga dapat memberikan kepastian hukum, pasal 58 ayat (1) dan (5) dimana Fraksi Partai Golkar meminta penjelasan dan contoh batas waktu keputusan yang ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan, dan pasal 60 ayat (1a) yang berbunyi : "Keputusan memiliki daya mengikat sejak diumumkan atau diterimanya keputusan oleh pihak yang tersebut dalam Keputusan" yang kemudian oleh Fraksi PKS ditanggapi dengan meminta kejelasan mengenai waktu pengiriman atau waktu setelah diterimanya keputusan dan sejak dikeluarkan atau sejak diumumkannya suatu keputusan. Namun, karena pada dasarnya, pasal 60 ini menganut *ontvangs theory*<sup>80</sup>, dimana menurut teori ini persetujuan/perjanjian/keputusan terjadi atau berlaku pada saat diterimanya surat keputusan di tangan pihak yang tersebut dalam keputusan/perjanjian tersebut, maka disini jelas bahwa keputusan baru berlaku jika pihak yang

---

80 Subekti R, 1985, "Hukum Perjanjian", cetakan ke XII, (Jakarta: PT. Intermesa).

tersebut dalam keputusan tersebut sudah menerima hasil keputusan secara fisik.

Dari ketiga usulan dan pertanyaan di atas, pemerintah kemudian hanya menanggapi pertanyaan dari Fraksi PPP, dimana pemerintah berpendapat bahwa pemberlakuan keputusan dengan hanya berdasarkan satu peraturan perundang-undangan sedikit sulit mengingat bahwa beberapa keputusan didasarkan kepada UU sektor, terutama yang terkait dengan perizinan. Dengan demikian, pemberlakuan keputusan dalam UU Administrasi Pemerintahan ini hanya menyangkut keputusan-keputusan yang batas waktu pemberlakuannya belum tercantum di UU sektor. Selain ketiga tanggapan di atas, pembahasan dalam bagian kedua ini tidak banyak sehingga tidak banyak perubahan signifikan yang terjadi dalam proses pembahasan di DPR.

## 5.3 Penyampaian Keputusan

### 5.3.1 Pengantar

Bagian Penyampaian Keputusan ini terdiri atas dua pasal, yakni pasal 61 ayat (1) hingga ayat (3) dan pasal 62 ayat (1) hingga ayat (5) yang disertai dengan beberapa penjelasan.

### 5.3.2 Pasal

#### Pasal 61

- 1) Setiap Keputusan wajib disampaikan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada pihak-pihak yang disebutkan dalam Keputusan tersebut.
- 2) Keputusan dapat disampaikan kepada pihak yang terlibat lainnya.
- 3) Pihak-pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat memberikan kuasa secara tertulis kepada pihak lain untuk menerima Keputusan.

#### **Penjelasan:**

Cukup jelas.

## **Pasal 62**

- 1) Keputusan dapat disampaikan melalui pos tercatat, kurir, atau sarana elektronik.
- 2) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus segera disampaikan kepada yang bersangkutan atau paling lama 5 (lima) hari kerja sejak ditetapkan.
- 3) Keputusan yang ditujukan bagi orang banyak atau bersifat massal disampaikan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak ditetapkan.
- 4) Keputusan yang diumumkan melalui media cetak, media elektronik, dan/atau media lainnya mulai berlaku paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak ditetapkan.
- 5) Dalam hal terjadi permasalahan dalam pengiriman sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan harus memberikan bukti tanggal pengiriman dan penerimaan.

### ***Penjelasan:***

#### ***Pasal 62***

##### ***Ayat (1)***

Yang dimaksud dengan “sarana elektronik” antara lain faksimile, surat elektronik, dan sebagainya.

##### ***Ayat (2)***

Cukup jelas.

##### ***Ayat (3)***

Keputusan yang ditujukan bagi orang banyak atau bersifat massal antara lain keputusan presiden terkait pengangkatan pegawai negeri sipil dalam pangkat dan keputusan presiden terkait pensiun pegawai negeri sipil.

##### ***Ayat (4)***

Cukup jelas.

##### ***Ayat (5)***

Cukup jelas.

### **5.3.3 Pembahasan**

Pembahasan bagian ketiga mengenai penyampaian keputusan dapat terlihat dalam DIM No. 386 hingga 395. Secara keseluruhan tidak banyak pembahasan dan perubahan pada bagian ketiga,

meskipun ada beberapa pertanyaan dan permintaan dari DPR untuk memperjelas serta mengubah redaksional ayat-ayat yang ada didalam bagian ini. Salah satu pertanyaan muncul dari Fraksi PPP yang menanyakan mengenai keputusan elektronik, namun pemerintah kemudian menanggapi bahwa keputusan elektronik tidak dapat menjadi dasar hukum. Hal ini juga sesuai dengan DIM No. 267 - 273. Selain itu, pada pasal 62 ayat (3) yang berbunyi “Keputusan yang ditujukan bagi orang banyak dan bersifat massal dapat disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan”, Fraksi Partai Golkar meminta supaya kata “dapat” dihapuskan sehingga bunyi ayat tersebut menjadi : “Keputusan yang ditujukan bagi orang banyak dan bersifat massal disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak ditetapkan”.

Perubahan redaksional lainnya terdapat pada pembahasan ayat (5) yang berbunyi: “Dalam hal terjadi permasalahan dalam pengiriman sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan harus memberikan bukti dan tanggal pengiriman dan penerimaan.”, disini Fraksi Partai Golkar kembali menginginkan adanya penambahan kata Badan/Lembaga/ Kementerian, namun pemerintah kemudian memutuskan agar redaksional pada ayat tersebut tetap seperti semula. Dengan demikian, perubahan redaksional yang diakomodasi oleh pemerintah dari tanggapan DPR hanyalah perubahan pada pasal 62 ayat (3).

## **5.4 Perubahan, Pencabutan, Penundaan, dan Pembatalan Keputusan**

### **5.4.1 Pengantar**

Di dalam bagian perubahan, pencabutan, penundaan dan pembatalan keputusan terdapat empat paragraf, yakni paragraf perubahan dengan pasal yang mengatur adalah pasal 63, paragraf pencabutan yang diatur oleh pasal 64, paragraf penundaan dengan pasal yang mengatur adalah pasal 65, dan paragraf pembatalan keputusan dengan pasal yang mengatur adalah pasal 66, 67, 68 dan 69.

## 5.4.2 Pasal

### Pasal 63

- 1) Keputusan dapat dilakukan perubahan apabila terdapat:
  - a. kesalahan konsideran;
  - b. kesalahan redaksional;
  - c. perubahan dasar pembuatan Keputusan; dan/atau
  - d. fakta baru.
- 2) Perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan mencantumkan alasan objektif dan memperhatikan AUPB.
- 3) Keputusan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat ditetapkan oleh Pejabat Pemerintahan yang menetapkan surat keputusan dan berlaku sejak ditetapkannya Keputusan perubahan tersebut.
- 4) Keputusan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak ditemukannya alasan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- 5) Keputusan perubahan tidak boleh merugikan Warga Masyarakat yang ditunjuk dalam Keputusan.

#### **Penjelasan:**

##### Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “perubahan” adalah perubahan sebagian isi Keputusan oleh Pejabat Pemerintahan.

##### Huruf a

Yang dimaksud dengan “kesalahan konsideran” adalah ketidaksesuaian penempatan rumusan baik pertimbangan maupun dasar hukum dalam konsideran menimbang dan/atau mengingat.

##### Huruf b

Yang dimaksud dengan “kesalahan redaksional” adalah kelalaian dalam penulisan dan kesalahan teknis lainnya.

##### Huruf c

Cukup jelas.

##### Huruf d

Cukup jelas.

##### Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

#### **Pasal 64**

- 1) Keputusan hanya dapat dilakukan pencabutan apabila terdapat cacat:
  - a. wewenang;
  - b. prosedur; dan/atau
  - c. substansi.
- 2) Dalam hal Keputusan dicabut, harus diterbitkan Keputusan baru dengan mencantumkan dasar hukum pencabutan dan memperhatikan AUPB.
- 3) Keputusan pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan:
  - a. oleh Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan;
  - b. oleh Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan; atau
  - c. atas perintah Pengadilan.
- 4) Keputusan pencabutan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan Atasan Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak ditemukannya dasar pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan berlaku sejak tanggal ditetapkan keputusan pencabutan.
- 5) Keputusan pencabutan yang dilakukan atas perintah Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak perintah Pengadilan tersebut, dan berlaku sejak tanggal ditetapkan keputusan pencabutan.

#### **Penjelasan:**

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b



Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “cacat substansi” antara lain:

1. Keputusan tidak dilaksanakan oleh penerima Keputusan sampai batas waktu yang ditentukan;
2. fakta-fakta dan syarat-syarat hukum yang menjadi dasar Keputusan telah berubah;
3. Keputusan dapat membahayakan dan merugikan kepentingan umum; atau
4. Keputusan tidak digunakan sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam isi Keputusan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

### **Pasal 65**

- 1) Keputusan yang sudah ditetapkan tidak dapat ditunda pelaksanaannya, kecuali jika berpotensi menimbulkan:
  - a. kerugian negara;
  - b. kerusakan lingkungan hidup; dan/atau
  - c. konflik sosial.
- 2) Penundaan Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh:
  - a. Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan; dan/atau
  - b. Atasan Pejabat.
- 3) Penundaan Keputusan dapat dilakukan berdasarkan:
  - a. Permintaan Pejabat Pemerintahan terkait; atau
  - b. Putusan Pengadilan.

**Penjelasan:**

Cukup jelas.

**Pasal 66**

- 1) Keputusan hanya dapat dibatalkan apabila terdapat cacat:
  - a. wewenang;
  - b. prosedur; dan/atau
  - c. substansi.
- 2) Dalam hal Keputusan dibatalkan, harus ditetapkan Keputusan yang baru dengan mencantumkan dasar hukum pembatalan dan memperhatikan AUPB.
- 3) Keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh:
  - a. Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan;
  - b. Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan; atau
  - c. atas putusan Pengadilan.
- 4) Keputusan pembatalan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan Atasan Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak ditemukannya alasan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan berlaku sejak tanggal ditetapkan Keputusan pembatalan.
- 5) Keputusan pencabutan yang dilakukan atas perintah Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak perintah Pengadilan tersebut, dan berlaku sejak tanggal ditetapkan keputusan pencabutan.
- 6) Pembatalan Keputusan yang menyangkut kepentingan umum wajib diumumkan melalui media massa.

**Penjelasan:**

Cukup jelas.

**Pasal 67**

- 7) Dalam hal Keputusan dibatalkan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menarik kembali semua dokumen, arsip, dan/atau barang yang menjadi akibat hukum dari Keputusan atau menjadi dasar penetapan Keputusan.
- 8) Pemilik dokumen, arsip, dan/atau barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengembalikannya kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan pembatalan Keputusan.

**Penjelasan:**

Cukup jelas.

Pasal 68

- 1) Keputusan berakhir apabila:
  - a. habis masa berlakunya;
  - b. dicabut oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang;
  - c. dibatalkan oleh pejabat yang berwenang atau berdasarkan putusan Pengadilan; atau
  - d. diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Dalam hal berakhirnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, Keputusan dengan sendirinya menjadi berakhir dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
- 3) Dalam hal berakhirnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, Keputusan yang dicabut tidak mempunyai kekuatan hukum dan Pejabat Pemerintahan menetapkan Keputusan pencabutan.
- 4) Dalam hal berakhirnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, Pejabat Pemerintahan harus menetapkan Keputusan baru untuk menindaklanjuti keputusan pembatalan.
- 5) Dalam hal berakhirnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, Keputusan tersebut berakhir dengan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Penjelasan:**

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Contoh Keputusan yang berakhir dengan sendirinya: Keputusan pengangkatan pejabat yang masa jabatan yang bersangkutan telah berakhir, maka Keputusan pengangkatan tersebut dengan sendirinya menjadi berakhir dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Apabila ketentuan peraturan perundang-undangan mengatur tentang masa berlakunya suatu Keputusan, sedangkan dalam Keputusan pengangkatan pejabat yang bersangkutan tidak dicantumkan secara tegas maka berakhirnya Keputusan memerlukan penerbitan Keputusan baru demi kepastian hukum.

Contoh dalam hal terjadi perubahan struktur organisasi pemerintahan dari organisasi yang lama ke organisasi baru yang berakibat pada perubahan nomenklatur jabatan, sedangkan pemangku jabatan tidak ditentukan masa berlakunya dalam keputusan pengangkatan, maka diperlukan penetapan keputusan baru untuk mengakhiri masa jabatan pejabat yang bersangkutan.

#### **Pasal 69**

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengubah Keputusan atas permohonan Warga Masyarakat terkait, baik terhadap Keputusan baru maupun Keputusan yang pernah diubah, dicabut, ditunda atau dibatalkan dengan alasan sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (1), Pasal 64 ayat (1), Pasal 65 ayat (1), dan Pasal 66 ayat (1).

#### **Penjelasan:**

Cukup jelas.

### **5.4.3 Pembahasan**

Pembahasan terkait bagian keempat ini meliputi empat paragraf, yang tercatat dalam DIM No. 397 - No. 453. Pada paragraf pertama yang tercatat dalam DIM No. 397 - 406, hal pertama yang menjadi masukan dari DPR adalah dari Fraksi PDIP yang meminta kata “cacat” diubah menjadi “kesalahan” dan dari Fraksi Partai Golkar yang meminta penjelasan yang dimaksud dengan fakta baru beserta contohnya yang tercantum dalam pasal 63 ayat (1) poin a hingga d. Kemudian untuk ayat (2), Fraksi Partai Golkar juga meminta adanya penambahan substansi dengan menambahkan kata “dan bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme” setelah kalimat “melaksanakan asas-

asas umum Pemerintahan yang baik". Di ayat (3) mengenai "Keputusan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat ditetapkan oleh Pejabat Pemerintahan yang membuat surat keputusan dan berlaku sama dengan tanggal berlakunya keputusan yang diubah", Fraksi Partai Golkar juga menanyakan bagaimana ketika terjadi perubahan keputusan, pejabat yang membuat surat keputusan sudah pindah tugas atau pensiun. Fraksi Partai Golkar juga meminta penjelasan mengenai ketentuan paling lambat 7 hari kerja yang tercantum di ayat (4).

Tanggapan pemerintah terkait masukan dari DPR di paragraf pertama ini adalah untuk perubahan kata "cacat" menjadi "kesalahan", dimana pemerintah memohon penjelasan lebih lanjut yang dimaksud dengan frasa "kesalahan" serta diperlukannya klarifikasi dengan ahli Bahasa. Kemudian terkait pertanyaan dari Fraksi Partai Golkar, pihak pemerintah kemudian menjawab bahwa mekanisme lebih lanjut mengenai perubahan keputusan akan dituangkan pada peraturan pelaksanaannya, sedangkan untuk ketentuan 7 hari kerja, pemerintah menganggap hal tersebut sebagai waktu maksimal untuk memberikan waktu yang cukup untuk mengeluarkan keputusan perubahan.

Pada akhirnya, dari masukan-masukan di atas, pemerintah akhirnya mengakomodir untuk mengubah kata "cacat" menjadi "kesalahan", serta mengubah ketentuan 7 hari kerja menjadi 5 hari kerja. Sementara untuk penambahan kalimat "bersih dari kolusi, korupsi dan nepotisme" tidak dimasukkan sehingga rumusan kalimat di ayat (2) menjadi tetap.

Di paragraf kedua mengenai pencabutan, masukan dari pihak DPR antara lain dari Fraksi PDIP yang menginginkan agar ketentuan pada huruf (a) disempurnakan menjadi "kesalahan dalam menyebut jenis dan/atau pelaksana kewenangan", serta perubahan kata "cacat" menjadi "kesalahan" pada "cacat prosedur" agar mutatis mutandis dengan DIM 455 dan adanya penjelasan bahwa prosedur lazimnya terkait dengan tahapan yang telah diatur secara rigid/terukur,

perubahan kata “cacat” menjadi “kekeliruan” pada “cacat substansi” karena persoalan substansi lazimnya terkait dengan penafsiran yang bersifat subyektif terhadap ketentuan dalam peraturan perundang-undangan serta AUPB.

Selain masukan dari Fraksi PDIP, Fraksi Partai Golkar juga memberikan masukan substansi terkait dengan ayat (2) yakni dengan menambahkan kalimat “bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme” setelah kalimat melaksanakan AUPB, sehingga untuk pasal 64 ayat (2) diubah menjadi “Dalam hal keputusan hendak dicabut maka harus diterbitkan keputusan yang baru dengan mencantumkan dasar hukum pencabutan dan melaksanakan AUPB dan bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme”. Fraksi Partai Golkar juga meminta penjelasan terkait jangka waktu paling lambat 3 bulan yang tercantum dalam ayat (4) mengenai batas waktu keputusan pencabutan, dimana partai Golkar mempertanyakan apakah dengan adanya batas waktu 3 bulan ini tidak akan mempengaruhi kinerja pemerintahan. Secara lebih lanjut, Fraksi PDIP bahkan meminta untuk mengubah batas waktu 3 bulan menjadi paling lambat 10 hari.

Masukan yang diberikan oleh Dewan terkait jangka waktu keputusan pencabutan kemudian ditanggapi oleh pemerintah dengan mengubah jangka waktu dari paling lambat 3 bulan menjadi paling lambat 3 hari karena pemerintah berpendapat bahwa pencabutan keputusan memang perlu dilakukan sesegera mungkin. Akan tetapi, kemudian pada draft terakhir RUU ini, pemerintah memutuskan untuk memisahkan batas waktu yang terkait dengan keputusan pencabutan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dan atasan pejabat menjadi 5 hari kerja sejak ditemukannya dasar pencabutan, serta mengubah batas waktu keputusan pencabutan yang dilakukan atas perintah pengadilan menjadi 21 hari kerja sejak perintah pengadilan tersebut dan berlaku sejak tanggal ditetapkannya keputusan pencabutan. Selain itu, masukan terkait perubahan kata “cacat” dalam cacat wewenang, prosedur, dan/atau substansi tidak diubah oleh pemerintah, begitu pula terkait penambahan kalimat

“bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme” di Pasal 64 ayat (2).

Pada paragraf 3 mengenai Penundaan, tidak terdapat masukan dari dewan, kecuali adanya usulan baru dari Fraksi Partai Golkar yang menginginkan adanya penambahan substansi di Pasal 65 ayat (3) mengenai besarnya resistensi masyarakat terhadap keputusan tersebut yang ditambahkan menjadi poin c. Namun pemerintah kemudian memohon penjelasan terkait dengan apa yang dimaksud dengan resistensi masyarakat dan apa yang menjadi ukuran resistensi tersebut. Pada akhirnya, masukan tersebut tidak diakomodasi oleh pemerintah sehingga penundaan suatu keputusan hanya dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan dan/atau atasan pejabat tersebut.

Untuk paragraf 4 mengenai Pembatalan, masukan dari dewan hampir sama, yakni terkait dengan perubahan kata “cacat” menjadi “kesalahan” pada pasal 66 ayat (1), penambahan substansi kalimat “bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme” setelah kalimat melaksanakan AUPB pada ayat (2), serta perubahan batas waktu dilakukannya keputusan pembatalan pada ayat (4).

Pada Pasal 67 ayat (1) yang berisikan mengenai badan atau pejabat pemerintahan yang dapat menarik kembali semua dokumen dan/atau arsip atau barang yang menjadi akibat hukum dari keputusan, Fraksi Partai Golkar dan PDIP memberikan masukan yang hampir sama, yakni perlu adanya perbaikan redaksional dimana Fraksi Partai Golkar menyarankan agar setelah kata “Badan” ditambahkan dengan kata “Badan/Lembaga/Kementerian”, sedangkan Fraksi PDIP menyarankan untuk menghapus kata “dapat” sehingga isi Pasal 67 ayat (1) berbunyi : “Dalam hal Keputusan dibatalkan, Badan atau Pejabat Pemerintahan menarik kembali semua dokumen dan/atau arsip atau barang yang menjadi akibat hukum dari keputusan atau menjadi dasar penggunaan Keputusan”. Disini masukan yang kemudian diakomodasi oleh pemerintah adalah masukan dari PDIP karena pemerintah menilai penghapusan kata “dapat” akan lebih memberikan kepastian hukum.

## 5.5 Akibat Hukum Keputusan dan/atau Tindakan

### 5.5.1 Pengantar

Bagian ini mengatur mengenai akibat hukum dari suatu keputusan dan/atau tindakan yang tidak sah. Di bagian ini terdapat dua paragraf, yakni akibat hukum keputusan dan/atau tindakan yang tidak sah yang terdiri atas satu pasal, yakni Pasal 70, dan paragraf mengenai akibat hukum keputusan dan/atau tindakan yang dapat dibatalkan, yang terdiri atas Pasal 71 dan Pasal 72. Berikut adalah pembahasan dari bagian ini.

### 5.5.2 Pasal

#### Pasal 70

- 1) Keputusan dan/atau Tindakan tidak sah apabila:
  - a. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang;
  - b. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang melampaui kewenangannya; dan/atau
  - c. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bertindak sewenang-wenang.
- 2) Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi:
  - a. tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan; dan
  - b. segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.
- 3) Dalam hal Keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib mengembalikan uang ke kas negara.

#### *Penjelasan:*

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.



### Ayat (3)

Pengembalian uang ke kas negara dilakukan baik oleh Pejabat Pemerintahan yang terkait maupun Warga Masyarakat yang telah menerima pembayaran yang dikeluarkan oleh pemerintah.

### **Pasal 71**

- 1) Keputusan dan/atau Tindakan dapat dibatalkan apabila:
  - a. terdapat kesalahan prosedur; atau
  - b. terdapat kesalahan substansi.
- 2) Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):
  - a. tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan; dan
  - b. berakhir setelah ada pembatalan.
- 3) Keputusan pembatalan dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan/atau Atasan Pejabat dengan menetapkan dan/atau melakukan Keputusan baru dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan atau berdasarkan perintah Pengadilan.
- 4) Penetapan Keputusan baru sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi kewajiban Pejabat Pemerintahan.
- 5) Kerugian yang timbul akibat Keputusan dan/atau Tindakan yang dibatalkan menjadi tanggung jawab Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

### **Penjelasan:**

#### Ayat (1)

##### Huruf a

Yang dimaksud dengan “kesalahan prosedur” adalah kesalahan dalam hal tatacara penetapan Keputusan yang tidak sesuai dengan persyaratan dan tatacara yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau standar operasional prosedur.

##### Huruf b

Yang dimaksud dengan “kesalahan substansi” adalah kesalahan dalam hal tidak sesuai materi yang dikehendaki dengan rumusan dalam Keputusan yang dibuat, misal terdapat konflik kepentingan, cacat yuridis, dibuat dengan paksaan fisik atau psikis, maupun dibuat dengan tipuan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

### **Pasal 72**

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang sah dan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan atau pejabat yang bersangkutan atau atasan yang bersangkutan.
- 2) Ketentuan mengenai tata cara pengembalian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (3) dan tanggung jawab Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan akibat kerugian yang ditimbulkan dari Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (5) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

#### ***Penjelasan:***

Cukup jelas.

### **5.5.2 Pembahasan**

Pada pembahasan di bagian kelima mengenai Akibat Hukum Keputusan dan/atau Tindakan, di paragraf pertama yang memuat mengenai Akibat Hukum Keputusan dan/atau Tindakan yang Tidak Sah, masukan dari DPR banyak disampaikan dari Fraksi Partai Golkar. Adapun masukan dari Fraksi Partai Golkar adalah terkait perbaikan redaksional pada pasal 70 ayat (1) poin a, b, dan c yakni mengenai penambahan kata “Lembaga/Kementerian” setelah kata “badan”. Selain itu, Fraksi Partai Golkar juga merasa perlu untuk dirumuskan sanksi bagi pejabat yang membuat keputusan tidak sah karena merugikan masyarakat yang menerima keputusan tersebut. Dalam hal ini pemerintah kemudian menanggapi bahwa untuk sanksi sudah diatur dalam DIM No. 531 - 571 yang membahas mengenai Bab XII tentang Sanksi Administratif.

Pada paragraf dua yang membahas mengenai Akibat Hukum Keputusan yang Dapat Dibatalkan, masukan pertama datang dari Fraksi PDIP yang menginginkan adanya perubahan kata “kesalahan” menjadi “kekeliruan” pada Pasal 71 ayat (1) poin b tentang kesalahan substantive dikarenakan persoalan substansi lazimnya terkait penafsiran yang bersifat subyektif terhadap ketentuan dalam peraturan perundang-undangan serta AUPM. Fraksi Partai Hanura kemudian menambahkan usulan baru yakni dengan menambahkan satu poin di Pasal 71 ayat (1), yakni poin c yang berisi “adanya konflik kepentingan sebagaimana bunyi pasal 42 ayat 2” karena menurut Fraksi Partai Hanura, penambahan poin ini menjadi penting karena sebagai bentuk preventif kemungkinan pembuatan kebijakan atau keputusan karena kepentingan pejabat. Akan tetapi, pihak pemerintah juga berpendapat bahwa penambahan poin c ini kurang relevan karena telah diatur bahwa pejabat Pemerintahan yang berpotensi memiliki konflik kepentingan dilarang menerbitkan keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan (DIM No. 310).

Selain usulan mengenai konflik kepentingan, Fraksi Partai Hanura juga menyarankan untuk merubah redaksional dan substansi pada pasal 71 ayat (2) poin a dari “tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan; dan” menjadi “Tidak mengikat dan/atau batal demi hukum sejak diketahui adanya kesalahan prosedur dan/atau kesalahan substansi”. Perubahan ini menurut Fraksi Partai Hanura diperlukan untuk meningkatkan faktor ketelitian dan profesionalisme kerja, namun pihak pemerintah berpendapat bahwa tidak perlu dilakukan penyempurnaan redaksional dan substansi karena rumusan yang diusulkan mempunyai makna yang sama.

Fraksi Partai Hanura juga menyarankan agar pada ayat (3) yang berbunyi : “Keputusan pembatalan dilakukan oleh pejabat yang membuat Keputusan dan/atau Atasan Pejabat Pemerintahan dengan menerbitkan Keputusan yang baru atau Tindakan Pejabat

Pemerintahan atau berdasarkan perintah pengadilan”, pada kata setelah kata “keputusan” dan sebelum kata “baru” dihapus, sehingga rumusan yang baru menjadi “Keputusan pembatalan dilakukan oleh pejabat yang membuat Keputusan dan/atau Atasan Pejabat Pemerintahan dengan menerbitkan Keputusan baru atau Tindakan Pejabat Pemerintahan atau berdasarkan perintah pengadilan”. Perubahan ini dikarenakan rumusan baru ini dirasakan lebih lugas, langsung dan mengena, dan pemerintah juga sependapat dengan masukan tersebut dan mengakomodir masukan dari Fraksi Partai Hanura.

Pada pembahasan bagian ini, Fraksi Partai Golkar juga memohon penjelasan lebih lanjut mengenai ayat (5) tentang beban tanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan akibat keputusan dan/atau tindakan yang dibatalkan. Pada ayat ini disebutkan bahwa beban tersebut dilimpahkan kepada pejabat atau jabatan terkait, dan Fraksi Partai Golkar kemudian mempertanyakan apakah ini berarti dibebankan kepada institusi yang bersangkutan atau pejabat yang merujuk kepada pribadi pejabat tersebut sehingga harus ditanggung sendiri. Pihak pemerintah kemudian menjelaskan bahwa apabila dalam pengambilan keputusan tersebut terdapat unsur penyalahgunaan wewenang maka kerugian yang timbul menjadi tanggung jawab pribadi (pejabat yang bersangkutan). Jika tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, maka kerugian menjadi tanggung jawab instansi (jabatan).

Fraksi Partai Golkar juga mengusulkan adanya penambahan substansi terkait jangka waktu (selambat-lambatnya) yang diperlukan untuk melaksanakan perintah pengadilan atau atasan yang bersangkutan. Pengaturan batas waktu ini diperlukan agar tidak berpengaruh terhadap kinerja pemerintahan. Akan tetapi, pemerintah kemudian berpendapat bahwa penambahan substansi mengenai jangka waktu tersebut tidak diperlukan mengingat telah diatur dalam pasal sebelumnya.

## 5.6 Legalisasi Dokumen

### 5.6.1 Pengantar

Bagian terakhir dari Bab Keputusan Pemerintah ini mengatur mengenai Legalisasi Dokumen yang dapat dilihat dalam Pasal 73 dan pasal 74 berikut.

### 5.6.2 Pasal

#### Pasal 73

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan berwenang untuk melegalisasi salinan/fotokopi dokumen Keputusan yang ditetapkan.
- 2) Legalisasi salinan/fotokopi dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lain yang diberikan wewenang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan atau pengabsahan oleh notaris.
- 3) Legalisasi Keputusan tidak dapat dilakukan jika terdapat keraguan terhadap keaslian isinya.
- 4) Tanda Legalisasi atau pengesahan harus memuat:
  - c. pernyataan kesesuaian antara dokumen asli dan salinan/fotokopinya; dan
  - a. tanggal, tanda tangan pejabat yang mengesahkan, dan cap stempel institusi atau secara notarial.
- 5) Legalisasi salinan/fotokopi dokumen yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak dipungut biaya.

#### **Penjelasan:**

##### Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “salinan/fotokopi” adalah termasuk juga copy collationee.

##### Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “dokumen” adalah setiap informasi yang terdokumentasi dalam bentuk tertulis atau bentuk elektronik yang dikuasai oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berkaitan dengan aktivitas penyelenggaraan pemerintahan dan/atau pelayanan publik.

Kewenangan notaris untuk mengesahkan dokumen dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “terdapat keraguan” adalah karena robek, penghapusan kata, angka dan tanda, perubahan, kata-kata yang tidak jelas terbaca, penambahan atau hilangnya lembar halaman yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari dokumen.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

#### **Pasal 74**

- 1) Keputusan wajib menggunakan bahasa Indonesia.
- 2) Keputusan yang akan dilegalisasi yang menggunakan bahasa asing atau bahasa daerah terlebih dahulu diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia.
- 3) Penerjemahan wajib dilakukan oleh penerjemah resmi.

**Penjelasan:**

Cukup jelas.

### **5.6.3 Pembahasan**

Pembahasan di DPR mengenai bagian ini, tidak banyak mengalami perdebatan. Pembahasan agak tajam terjadi pada Pasal 73 tentang keputusan berwenang melegalisasi salinan/fotocopy dokumen. Apalagi ketika dikaitkan dengan notariat yang memungkinkan pembebanan biaya legalisasi. Pertanyaan juga diajukan oleh Fraksi Partai Golkar terkait ayat (3) mengenai legalisasi keputusan yang tidak dapat dilakukan jika terdapat keraguan terhadap keaslian aslinya. Disini Fraksi Partai Golkar meminta penjelasan mengapa legalisasi keputusan tidak dapat dilakukan berdasarkan keraguan dan bukan berdasarkan barang bukti. Hal ini menimbulkan pertanyaan apa saja parameter keraguan tersebut karena merupakan hal yang subjektif. Pemerintah kemudian berpendapat bahwa

legalisasi keputusan tidak dapat dilakukan berdasarkan keraguan terkait dengan materi pasal 73 atau DIM No. 497 - 487 mengenai legalisasi fotokopi dokumen keputusan. Namun keraguan timbul jika terdapat ketidakjelasan dalam fotokopi dokumen keputusan. Dalam hal ini menjadi jelas bahwa legalisasi tidak dapat dilakukan jika hasil fotokopi dokumen keputusan tidak jelas, dan bukan terhadap dokumen keputusannya itu sendiri.

Pembahasan berikutnya terkait dengan pasal 74 ayat (3) mengenai penerjemahan yang wajib dilakukan oleh penerjemah resmi atau professional. Fraksi Partai PPP mengusulkan agar ada sertifikasi atas penerjemah, utamanya bukan yang resmi atau professional. Adapun tanggapan pemerintah mengenai hal ini adalah bahwa sertifikasi atas penerjemah dapat ditambahkan dalam bagian penjelasan karena pada umumnya para penerjemah resmi/professional telah memiliki sertifikat (tersumpah).

## 5.7 Tanggapan

Secara umum, perdebatan yang terjadi ketika membahas mengenai bab ini tidaklah terlalu banyak. Pembahasan pada bab ini baru mulai tampak pada Rapat Konsinyering antara Panja RUU Administrasi Pemerintahan (Komisi II) dengan Kementerian PAN-RB pada Kamis, 21 Agustus 2014. Pada sidang yang hampir berakhir tersebut ketua sidang menyampaikan usulan agar ada sesuatu yang bisa disetujui dari naskah yang diajukan. Ketua Rapat (Pak Agum) menyatakan:

*“Pertama saya usulkan supaya bisa ketok palu di malam ini jangan sampai tidak ada yang diketok, judul mulai dari judul konsideran menimbang, konsideran mengingat, kan begitu lalu, memutuskan, menetapkan, ini dengan judul, ...”*

*“... Berikutnya di DIM tentang Keputusan Pemerintah itu diatur di bagian: pertama tentang syarat sahnya keputusan pemerintah di DIM 344 sampai dengan DIM 364. Kemudian bagian ke 2*

*berbicara tentang berlaku dan mengikatnya sebuah keputusan yang diatur dalam DIM 366 dan DIM 384, Kemudian di Bagian ke III mengatur tentang penyampaian keputusan itu harus dilakukan di DIM 385 sampai dengan DIM 395, lalu di bagian ke IV tentang bagaimana perubahan, pencabutan, penundaan, dan pembatalan atas sebuah keputusan yang diatur di DIM 396 sampai dengan 453. Lalu di bagian Ke V nya berbicara tentang akibat hukum dari sebuah keputusan atau tindakan yang diatur di DIM 454 dan 478 serta bagaimana sesungguhnya di Bagian ke VI ini tentang legalisasi tentang dokumentasi itu, keputusan pemerintah itu harus dilakukan itu di DIM 479 dengan 490. Terhadap BAB IX tentang keputusan pemerintah inipun kami menugaskan kepada TIM Pemerintah dan Tim Komisi II untuk dirumuskan kembali supaya dalam rapat berikutnya kita sudah bisa lebih terstruktur setuju ya?" (Rapat menyetujui)*

Gayus Lumbuun<sup>81</sup> menyampaikan bahwa Keputusan Pejabat Administrasi Pemerintahan, baik yang bersifat tertulis maupun elektronik, pada masa yang akan datang harus didasarkan pada alasan-alasan yang memiliki dasar hukum dan fakta-fakta yang ada, terutama untuk Keputusan Pejabat Administrasi Pemerintahan yang bersifat menolak dan memberatkan warga masyarakat. Instansi pemerintah yang mengeluarkan Keputusan Administrasi haruslah akuntabel.

Keputusan yang memberikan alasan hukum dan fakta-fakta yang mendukung adalah bagian dari prinsip negara hukum, dimana setiap individu selalu memperoleh apa yang diinginkan dari pejabat

---

81 Gayus Lumbuun, *"Membangun Indonesia Kearah Yang Lebih Baik Lagi Melalui Perwujudan Good Governance"*, 2005. Keputusan pemerintah didefinisikan sebagai keputusan tertulis dan/atau tidak tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan dalam lapangan hukum administrasi Negara. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam sebuah Undang-Undang menjamin bahwa keputusan dan/atau tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan terhadap warga masyarakatnya tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. Dengan Undang-Undang ini, warga masyarakat (individu) tidak akan mudah menjadi obyek kekuasaan Negara.



administrasi pemerintahan. Tetapi harus terdapat alasan-alasan yang membenarkan, mengapa sebuah instansi pemerintah menolak permohonan individu. Keputusan seperti ini akan meningkatkan akseptasi oleh individu yang berhak mendapat pelayanan yang baik.

Jika terdapat keputusan yang karena diakibatkan oleh sengketa antar kementerian dan atau lembaga tinggi negara, bagaimana melakukan pengujiannya. Dalam kasus implementasi UU Desa terdapat perbedaan tafsir terhadap kewenangan pelaksanaan UU Desa antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi. Sebagai contoh tentang kewenangan untuk mengatur kewenangan desa, jika merujuk pada Peraturan Presiden Nomor Perpres No. 11 tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri dan Perpres No. 11 tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi; Kemendagri mengatur pemerintahan dan administrasi, sedangkan Kemendesa mengatur pembangunan. Realitanya Kemendesa telah menerbitkan Permendesa No. 1 tahun 2015 tentang Kewenangan Desa, dan Kemendagri menerbitkan Permendagri 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Sampai sekarang kedua aturan ini masih berlangsung dan belum dilakukan revisi walaupun para pihak sudah menyarankan kedua kementerian berkoordinasi.

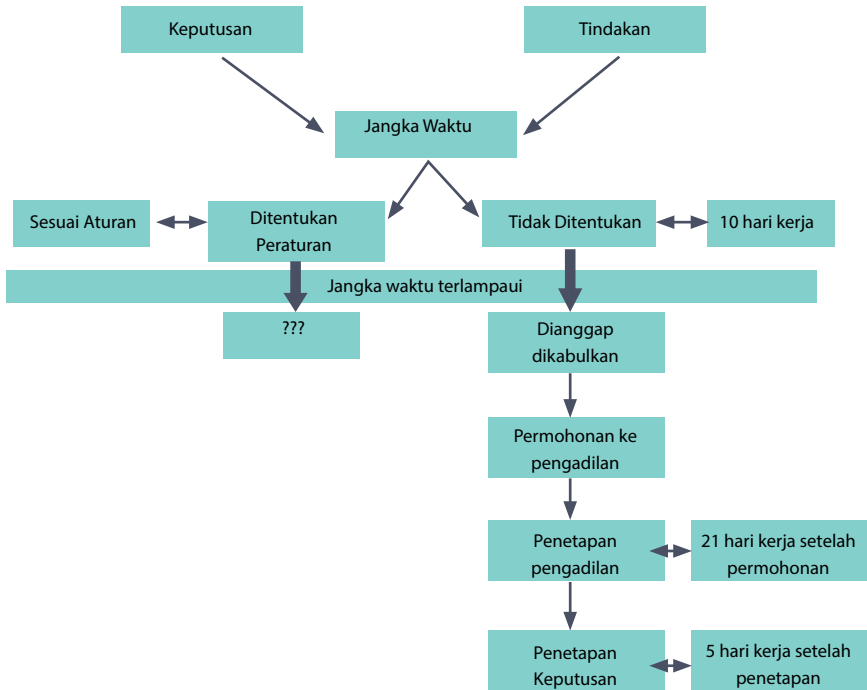
Permasalahan lain yang kemudian dapat timbul dari ketentuan-ketentuan yang ada dibagian ini adalah terkait dengan perubahan sifat keputusan dari yang awalnya dalil fiktif negatif menjadi dalil fiktif positif dan ketentuan mengenai waktu mengikatnya suatu keputusan. Didalam UU Administrasi Pemerintahan ini dalil yang digunakan memang dalil fiktif positif, dimana jika suatu pejabat tidak memberikan keputusan atau bersikap "diam", maka sikap diam tersebut dimaknai sebagai bentuk persetujuan dari pejabat tersebut. Hal ini memang sangat berbeda dengan dalil yang sebelumnya digunakan, yakni dalil fiktif negatif, dimana jika pejabat yang berwenang tidak memberikan respon terhadap suatu urusan yang membutuhkan keputusan, maka pejabat tersebut dianggap tidak menyetujui.

Menjadi fiktif positif. Dalil fiktif positif ini sebenarnya bertujuan untuk memaksa setiap pejabat agar selalu merespon semua urusan yang mereka tanggani atau yang membutuhkan keputusan. Hal ini dikarenakan, jika pejabat yang bersangkutan tidak merespon permintaan tersebut, maka ia akan dianggap setuju. Dalam perkembangan, terdapat beberapa kasus yang muncul akibat dalil fiktif positif tersebut. Salah satu kasus yang muncul adalah adanya gugatan dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang terhadap Gubernur Sumatera Barat ke PTUN Padang. Gugatan tersebut dilayangkan karena Gubernur tidak merespons permohonan LBH Padang perihal pencabutan Surat Keputusan Bupati Solok Selatan No. 540/16/IUP/DESDM/BUP-2010 mengenai dasar persetujuan perubahan Kuasa Pertambangan eksploitasi menjadi Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi kepada PT. Geominex Sapek. Permohonan tersebut telah dikirimkan dan diterima langsung oleh pihak Gubernur pada 17 November 2016, namun hingga lewat dari 10 hari sejak surat tersebut diterima, Gubernur Sumatera Barat tetap tidak melakukan tindakan ataupun mengeluarkan keputusan.

Selain munculnya gugatan dari LBH Padang terhadap Gubernur Sumatera Barat, pada bulan September 2016, Mahkamah Konstitusi mendapatkan permohonan untuk uji materiil terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dengan nomor perkara No. 61/PUU – XIV/2016. Permohonan uji materiil ini utamanya ditujukan pada pasal 53 ayat (3) terhadap pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Uji materiil ini sekali lagi melihat kepada dampak fiktif positif yang terkandung dalam pasal 53 ayat (3) karena ternyata rezim fiktif positif ini hanya berlaku sebagian saja, yaitu bagi keputusan dan/atau tindakan yang jangka waktu penetapan dan/atau pelaksanaannya tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, menurut pemohon, ketentuan di atas tidak memberikan jawaban mengenai akibat hukum bagi permohonan untuk memperoleh keputusan dan/atau tindakan yang jangka waktu untuk menetapkan dan/atau melaksanakannya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Permasalahan yang ada dalam pasal 53 ini dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut:

**Gambar5.1 Alur Penetapan Keputusan berdasarkan Pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan**

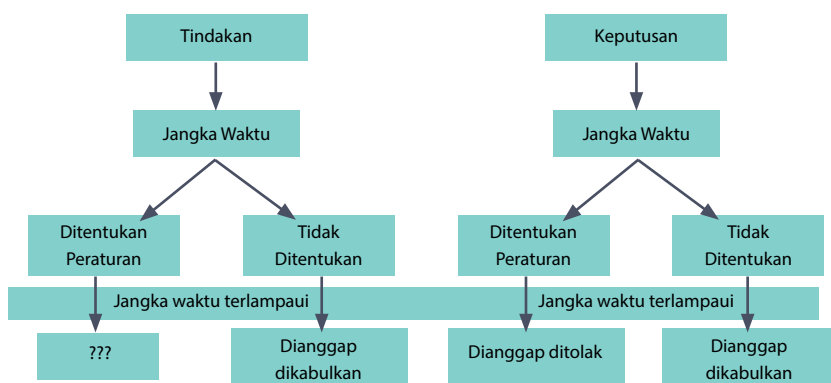


Sumber: Berkas permohonan uji materiil UU Administrasi Pemerintahan No 61/PUU-XIV/2016; Mahkamah Konstitusi, 2016.

Dari skema di atas dapat terlihat bahwa untuk keputusan yang jangka waktunya tidak ditentukan oleh peraturan, maka penetapan keputusannya akan mengikuti alur yang ada dalam pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan, dimana fiktif positif akan berlaku. Akan tetapi, bagi keputusan yang jangka waktunya telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan terkait, maka harus mengikuti Pasal 3 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1968 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

yang menyatakan bahwa : “Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud”. Isi dari pasal 3 ayat (2) ini memiliki rezim fiktif negatif yang bertolak belakang dengan rezim fiktif positif yang diatur dalam pasal 53 ayat (3) UU No. 30 Tahun 2014, selain itu pasal 3 ayat (2) ini juga hanya mengatur mengenai keputusan dan bukan tindakan yang dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Hal ini menimbulkan akibat bahwa dalam hal Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak melakukan tindakan yang jangka waktu untuk melakukannya ditentukan oleh peraturan, maka akibat hukum dari permohonan atas Tindakan tersebut menjadi tidak jelas, apakah dianggap diterima atau ditolak, karena tidak diatur oleh pasal 3 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1968 maupun oleh pasal 53 ayat (3) UU No. 30 Tahun 2014. Berikut adalah alur skema ketentuan pasal 53 UU No. 30 Tahun 2014 dikaitkan dengan ketentuan pasal 3 ayat (2) UU PTUN:

**Gambar 5.2 Alur Penetapan Keputusan dan Tindakan Berdasarkan pasal 53 UU No. 30/2014 dan Pasal 3 ayat (2) UU PTUN**



Sumber: Berkas permohonan uji materiil UU Administrasi Pemerintahan No 61/PUU-XIV/2016; Mahkamah Konstitusi, 2016.

Akar permasalahan dari kerancuan kedua UU tersebut menurut pemohon sebenarnya sederhana karena pasal 53 ayat (3) UU No. 30 tahun 2014 tidak membuat rujukan kepada pasal 53 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014, dan masih berlakunya ketentuan pasal 3 di UU PTUN. Hal ini berimplikasi kepada munculnya ketidakjelasan akibat hukum sehingga melanggar Hak atas Kepastian hukum yang dijamin dalam pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Selain itu, ketentuan yang diatur dalam pasal 53 ayat (3) tidaklah lengkap sehingga menyebabkan pelanggaran terhadap hak atas kepastian hukum tadi.

Menanggapi permasalahan tersebut, terutama dengan munculnya gugatan dari LBH Padang dan judicial review terhadap pasal 53 ayat (3) ini, Dr. Santer Sitorus melihat bahwa UU Administrasi Pemerintahan seharusnya diletakan sebagai hukum payung atau *general rule administration* sehingga sudah seharusnya jika peraturan perundang-undangan lainnya berinduk kepada UU Administrasi Pemerintahan ini. Jika saat ini terdapat ketidaksinkronan antara UU Administrasi Pemerintahan dengan UU lainnya, seperti UU PTUN misalnya, maka seharusnya UU lain itulah yang harus menyesuaikan dengan UU Administrasi Pemerintahan<sup>82</sup>.

Menurut Dr. Santer Sitorus, selama ini yang paling banyak muncul adalah mengenai perbedaan rezim fiktif positif dan fiktif negatif yang ada di UU Administrasi Pemerintahan dengan UU Peradilan Tata Usaha Negara. UU PTUN pada dasarnya memang mengatur mengenai tiga hal, yakni masalah kelembagaan, hukum materiil dan juga hukum acara. Dengan adanya UU Administrasi Pemerintahan akan mengubah hukum materiil yang ada di UU PTUN, namun berlakunya UU Administrasi Pemerintahan juga tidak akan mencabut UU PTUN. Dengan demikian, saat ini telah berlaku dua UU yang mengatur hukum materiil dengan perbedaan yang cukup signifikan. Terkait dengan hukum materiil yang ada didalam UU PTUN, pada akhirnya sekarang PTUN dalam penerapannya sangat bervariasi yang

---

82 Santer Sitorus, *op. cit.*

mengakibatkan terjadinya disparitas sehingga terjadi diskriminasi dalam penerapan hukum akibat ketiadaan ketegasan dalam hukum materilnya. Hal ini juga dipersulit dengan UU Hukum Acara yang tidak mengikuti UU Administrasi Pemerintahan, meskipun harus diingat pula bahwa sebenarnya UU Administrasi Pemerintahan ini ditujukan untuk mengatur pejabat dan/atau badan yang membuat keputusan dan/atau tindakan, sehingga di peradilan, hakim nantinya hanya akan menguji sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UU Administrasi Pemerintahan.

Khusus mengenai gugatan yang diajukan oleh LBH Padang ke Gubernur Sumatera Barat, Dr Santer Sitorus melihat bahwa cakupan permohonan yang dimaksud dalam UU Administrasi Pemerintahan adalah permohonan untuk menerbitkan keputusan yang sifatnya baru, dan bukan pembatalan keputusan yang sudah ada. Hal ini juga diperkuat oleh Prof. Eko Prasajo yang melihat bahwa dalam konstruksi pasal 53, terutama dalam batas waktu, disini terlihat bahwa permohonan disini adalah permohonan yang sudah ada batas waktu untuk diproses, misalnya yang berkaitan dengan izin, kompensasi, dan sebagainya, yang lazimnya digunakan untuk memproses permohonan baru atau perpanjangan permohonan<sup>83</sup>.

Permasalahan lainnya adalah terkait dengan penerapan *ontvangs theory* pada pasal 60 ayat (1a) yang berbunyi: "Keputusan memiliki daya mengikat sejak diumumkan atau diterimanya keputusan oleh pihak yang tersebut dalam Keputusan". Pada pasal ini jelas bahwa suatu keputusan baru dianggap berlaku dan bersifat mengikat sejak keputusan tersebut diumumkan kepada publik (jika keputusan berlaku massal) atau pada saat keputusan tersebut diterima oleh pihak yang tersebut dalam Keputusan (jika berlaku untuk individu tertentu, seperti pemberian izin, penetapan, dan sebagainya). Akan tetapi, pada prakteknya seringkali terjadi permasalahan yang memanfaatkan adanya celah hukum dari pasal tersebut. Dr Tri Hayati selaku Akademisi dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia,

---

83 *Ibid.*

memaparkan sebuah kasus terkait dengan penerimaan surat keputusan. Pada kasus tersebut, hasil keputusan pejabat pemerintah dikirimkan kepada pihak yang bersangkutan (pihak penerima keputusan), namun pihak yang bersangkutan kemudian mengaku tidak menerima surat keputusan tersebut, sehingga akhirnya surat tersebut dikirimkan kembali melalui kurir. Akan tetapi, pihak penerima keputusan kembali menolak untuk menerima surat keputusan tersebut, sehingga jika berdasarkan kepada teori *ontvangs*, tentunya keputusan tersebut tetap dianggap belum mengikat selama pihak penerima belum menerimanya. Dua tahun kemudian, pihak penerima tersebut kemudian dituduh telah melakukan perbuatan illegal karena telah melanggar surat keputusan yang disampaikan sebelumnya, namun pihak penerima lalu mengajukan gugatan kepada PTUN dengan alasan bahwa pihak penerima tidak menerima surat keputusan, sementara pihak pemerintah melihat bahwa ketentuan dalam keputusan tersebut sudah berlaku dan sudah kadaluarsa, dan pada akhirnya, pihak PTUN kemudian memenangkan gugatan dari pihak penerima tersebut<sup>84</sup>.

Berdasarkan kasus di atas, terlihat jelas bahwa dengan diberlakukannya teori *ontvangs* dalam waktu berlakunya suatu keputusan, keputusan atau perjanjian sangat tergantung kepada kondisi konkrit yang dibuktikan dalam perbuatan nyata (proses penerimaan keputusan) atau dokumen perbuatan hukum (bukti penerimaan keputusan). Dengan demikian, ketika pemerintah mengeluarkan keputusan, harus ada bukti nyata yang menunjukkan bahwa pihak penerima benar-benar telah menerima keputusan tersebut, jika tidak maka akan tercipta *loopholes* atau celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh penerima keputusan. Implikasi lain dari pemberlakuan teori ini adalah pihak penerima keputusan mau tidak mau harus menerima konsekuensi yuridis yang tertera dalam keputusan tersebut, meskipun pihak penerima belum tentu memahami isi keputusan tersebut.

---

84 Tri Hayati, *op. cit.*

## BAB 6

# Upaya Administratif, Pembinaan dan Pengembangan Administrasi Pemerintahan

Dalam menjalankan tugasnya, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan akan melakukan berbagai keputusan dan tindakan. Realitanya, sering kali keputusan dan tindakan yang dilaksanakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak bisa memuaskan semua pihak. Di sisi lain, dapat juga terjadi kondisi dimana keputusan dan tindakan yang diambil Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dipandang tidak tepat karena berbagai faktor, misalnya, penyalagunaan wewenang, Pejabat Pemerintahan memiliki konflik kepentingan, Pejabat Pemerintahan tidak/kurang memiliki informasi yang memadai sebelum mengambil keputusan, adanya tekanan dari eksternal, dan lain sebagainya yang mengakibatkan adanya warga masyarakat yang dirugikan atas keputusan dan tindakan Pejabat Pemerintahan/Badan tersebut.

Dalam rangka melindungi hak masyarakat dan juga meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, maka diperlukan satu mekanisme pengaduan bagi warga masyarakat yang memandang Keputusan dan Tindakan Badan/Pejabat Pemerintahan merugikan dirinya. Mekanisme pengaduan di dalam UU Administrasi Pemerintah disebut dengan istilah Upaya Administratif. Upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan. Upaya Administratif terdiri dari dua kategori, yaitu **Keberatan** dan **Banding**. Jika dianggap



belum selesai, warga masyarakat bisa mengajukan gugatan ke PTUN.

Mekanisme pengaduan juga diatur di dalam beberapa Undang-Undang yang lain, antara lain UU Pelayanan Publik, UU Keterbukaan Informasi Publik, UU Pemerintahan Daerah dan UU PTUN sehingga bab ini juga akan membahas perbandingan mekanisme pengaduan antara UU Administrasi Pemerintah dengan UU yang lain.

## **6.1 Ruang Lingkup Upaya Administratif**

### **6.1.1 Pengantar**

Penjelasan umum UU Administrasi Pemerintahan menyebutkan bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, segala bentuk Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum, tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan penyelenggara pemerintahan itu sendiri.

Penggunaan kekuasaan negara terhadap Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang. Keputusan dan/atau Tindakan terhadap Warga Masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap Warga Masyarakat, maka Undang-Undang ini memberikan kesempatan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atas Pejabat yang bersangkutan.

Ketentuan umum UU Administrasi Pemerintahan mendefinisikan Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan

Pasal 75 UU Administrasi Pemerintahan mengatur tentang lingkup upaya administratif, yaitu:

- a. **Apa (What).** Pasal 75 ayat 1 menyebutkan bahwa Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif.
- b. **Siapa (Who).** Pasal 75 ayat 1 menyebutkan bahwa Upaya Administratif dapat diajukan oleh Warga Masyarakat kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau Keputusan dan/atau Tindakan.
- c. **Bagaimana (How).** Pasal 75 ayat (2) membatasi lingkup upaya administratif menjadi dua, yaitu **Keberatan** dan **Banding**.
- d. Akibat/Konsekuensi dari Upaya Administratif, yang terdiri dari: (i) Upaya Administratif yang dilakukan tidak menunda Keputusan dan/atau Tindakan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang atau menimbulkan kerugian yang lebih besar; (ii) Upaya Administratif yang berpotensi membebani keuangan negara wajib segera diselesaikan; (iii) pengajuan Upaya Administratif tidak dibebani biaya.

### 6.1.2 Pasal

#### Pasal 75

- 1) Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- 2) Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. keberatan; dan b. banding.
- 3) Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menunda pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan, kecuali: a. ditentukan lain dalam undang-undang; dan b. menimbulkan kerugian yang lebih besar.
- 4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib segera menyelesaikan Upaya Administratif yang berpotensi membebani keuangan negara.
- 5) Pengajuan Upaya Administratif tidak dibebani biaya.

### **Penjelasan**

Ayat (1) Cukup jelas.

Ayat (2) Huruf a Cukup jelas.

Huruf b Yang dimaksud dengan “banding” adalah banding administratif yang dilakukan pada atasan Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan konstitutif.

Ayat (3) Cukup jelas.

Ayat (4) Cukup jelas.

Ayat (5) Cukup jelas.

## **6.1.3 Proses Pembahasan**

### **Proses Pembahasan di Internal Pemerintah**

Di internal pemerintah, pasal 75 ini mengalami perubahan untuk beberapa materi, antara lain:

- a. Jenis-jenis upaya administratif.** Di draft versi 2 Agustus 2005, versi 28 Agustus 2008, versi 1 Desember 2009 hanya disebutkan “upaya administratif”, dan tidak ada pasal yang menyebutkan bahwa upaya administratif terdiri dari keberatan dan banding. Rumusan bahwa upaya administratif terdiri dari keberatan dan banding baru muncul pada RUU versi 4 Januari 2010.
- b. Adanya peran Ombudsman di dalam proses upaya administratif.** Draft versi 6 Februari 2006, pasal 38 menyebutkan “Apabila dalam waktu 30 hari setelah diajukannya upaya administratif kepada pejabat pembuat Keputusan Administrasi Pemerintahan pejabat tersebut tidak memberi jawaban yang memuaskan, maka pihak yang bersangkutan dapat melaporkan hal ini dan keberatan-keberatan lainnya kepada Komisi Ombudsman untuk ditindaklanjuti dan diperhatikan oleh pejabat yang memutuskan.”Sedangkan di dalam draft 38 draft RUU versi 28 Agustus 2008, disebutkan “Badan atau Pejabat Pemerintahan apabila dalam waktu 15 (lima belas) hari setelah Upaya Administratif diajukan tidak memberi jawaban atau memberi

jawaban yang tidak memuaskan, maka pihak yang bersangkutan dapat melaporkan hal ini dan keberatan-keberatan lainnya kepada Komisi Ombudsman Nasional/Daerah untuk ditindaklanjuti dan diperhatikan oleh badan atau Pejabat Pemerintahan yang menerbitkan keputusan. “Sedangkan mulai RUU versi 1 Desember 2009, tidak ada lagi pasal yang menyebutkan peran Ombudsman di dalam rangkaian upaya administratif.

### Proses Pembahasan di DPR

Rumusan pasal 75 yang diajukan oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

- 1) Warga Masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan Upaya Administratif kepada Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- 2) Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. keberatan; dan b. banding.
- 3) Upaya Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menunda pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan, kecuali: a. ditentukan lain dalam undang-undang; dan b. menimbulkan kerugian yang lebih besar.
- 4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib segera menyelesaikan Upaya Administratif yang berpotensi membebani keuangan negara secara efektif dan efisien.
- 5) Pengajuan Upaya Administratif tidak dibebani biaya.

Berdasarkan DIM, secara umum, mayoritas fraksi sepakat dengan rumusan yang diajukan oleh pemerintah. Namun, ada beberapa usulan, yaitu:

- a. Pada ayat (2), Fraksi Partai Golkar mengusulkan penambahan substansi baru, sehingga upaya administratif terdiri dari tiga, yaitu keberatan, banding dan gugatan ke PTUN. Terkait dengan usulan ini, pemerintah berpendapat tidak perlu ada penambahan substansi karena konkordan dengan DIM No. 505, yang menyebutkan bahwa “Dalam hal Warga Masyarakat

tidak puas atas penyelesaian banding oleh atasan Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan, maka warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara”

- b. Pada ayat (4), Faksi Partai Golkar mempertanyakan kriteria efektif dan efisien. Terkait dengan usulan ini pemerintah berpendapat perlu dilakukan penyempurnaan redaksional dengan menghapus frasa “secara efektif dan efisien” karena frasa tersebut menimbulkan ambiguitas.

Setelah proses pembahasan maka ayat (2) tetap dan terjadi perubahan pada ayat (4) menjadi “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib segera menyelesaikan Upaya Administratif yang berpotensi membebani keuangan negara.”Selain itu, terkait dengan peran ORI, dalam RDP dengan akademisi pada tanggal 16 Juni 2014, Prof. Dr. Sunaryati Hartono, SH berpendapat pentingnya ada peran Ombudsman, sebagai berikut:

*“Ada satu permohonan dan harapan tentang Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, justru karena kelihatan kaitan yang sangat erat dengan pelayanan public, yang notabene dilihat sangat erat hubungannya dengan Ombudsman Republik Indonesia, yang sebetulnya merupakan pengawas dari administrasi pemerintahan itu, tetapi sekarang tidak digubris karena tidak punya gigi, kalau budaya Indonesia itu kalau orang gak berkuasa tak punya gigi ya enggak digubris.*

*Oleh karena itu maka, saya memang menganggap masalah-masalah administrasi Negara, itu tidak perlu langsung dibawa ke pengadilan, TUN pengadilan tata usaha Negara, tetapi masalah-masalah administrasi negara ini justru lebih cepat kalau diselesaikan oleh dan melalui Ombudsman, pertama itu adalah memang sudah ada, dan sudah ada Undang-Undangnya juga, Ombudsman Republik Indonesia dari Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 yang memang mengatakan, kalau boleh saya kutip : Pasal 1 Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman 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.*

*Jadi memang di dalam Undang-Undang sudah ditentukan sebagai pengawas, yang servisnya pelayanannya gratis, tidak perlu bayar seperti di pengadilan, jadi tidak mungkin paling sedikit lebih sulit adanya hal-hal yang dikuatirkan oleh KPK. Nah jadi dengan adanya rekomendasi dari Ombudsman, maka masalah memang ada ketentuan juga di dalam Undang-Undang Ombudsman ini, bahwa rekomendasi Ombudsman wajib dilaksanakan oleh atasan, jadi dengan demikian itu saya pikir administrasi pemerintahan itu memang lebih cepat akan sampai menjadi pemerintahan yang baik atau yang berdasarkan good governance daripada menunggu masalah mal administrasi itu, itu diselesaikan oleh pengadilan dulu, yang lebih nota bene masih bisa dikasasi di Apel dan di kasasi Esestera. Jadi ya ini hal-hal yang oleh sebab itu maka saya kalau seandainya RUU Pemerintahan, Administrasi Pemerintahan ini memang akan disusun sesuai dengan apa yang tadi di kemukakan, maka ya harapan saya tentu adalah sebelum ada satu pasal di sini, untuk cepatnya saya tidak sebut saja, ini ada satu pasal di dalam RUU ini, sebelum disebut bahwa masalah sengketa itu diselesaikan oleh pengadilan, itu juga Ombudsman Republik Indonesia."Namun, pada akhirnya usulan untuk memberikan peran kepada ORI tidak diakomodir di dalam UU Administrasi Pemerintahan ini.*

#### 6.1.4 Tanggapan

**Jaminan hak warga dan kewajiban dari penyelenggara pemerintahan.** Pasal 75 ini merupakan salah satu bukti jaminan hak warga untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintahan

sebagaimana yang disebutkan di dalam penjelasan UU Administrasi Pemerintahan bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, segala bentuk Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara. Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan dan/atau Tindakan terhadap Warga Masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Hal ini selaras dengan penjelasan Profesor Gayus Lumbuun dalam Lokakarya RUU Administrasi Pemerintahan dan RUU Tata Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah pada tanggal 15 Juni 2005 di Surabaya, bahwa prinsip dasar yang perlu diperhatikan adalah undang-undang ini haruslah dilandaskan pada pemikiran bahwa rakyat haruslah dilayani dengan baik, karena fungsi administrasi pemerintahan adalah fungsi pelayanan terhadap kepentingan masyarakat atau publik. Posisi pemerintah dan rakyat haruslah ditempatkan sebagai subyek yang memiliki hak dan kewajiban, demikian pula sebaliknya, sehingga rakyat dan penyelenggara administrasi pemerintahan berada dalam kedudukan yang seimbang.

Perlindungan hak warga untuk mendapatkan pelayanan yang baik juga dimuat di UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Istilah yang digunakan adalah pengelolaan pengaduan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa upaya administratif di dalam UU Administrasi Pemerintahan setara dengan pengelolaan pengaduan di dalam UU Pelayanan Publik.

Obyek dari upaya administratif adalah keputusan/tindakan Pejabat Pemerintahan. Hal ini mengandung makna bahwa pejabat pemerintah harus berhati-hati di dalam membuat keputusan, karena bisa diuji melalui upaya administratif dan upaya hukum. Hal ini terkait dengan ketentuan Pasal 55 dan 42 dari UU Administrasi Pemerintahan

ini. Pasal 55 menyebutkan bahwa setiap keputusan harus diberi alasan pertimbangan yuridis, sosiologis, dan filosofis yang menjadi dasar penetapan keputusan, sedangkan pasal 42 menyebutkan bahwa Pejabat Pemerintahan yang berpotensi memiliki Konflik Kepentingan dilarang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan. Dengan demikian, setiap keputusan yang dibuat harus memiliki justifikasi yang kuat dan pejabat yang memutuskan tidak memiliki konflik kepentingan. Jika memiliki konflik kepentingan, maka keputusan ditetapkan/dilakukan oleh Atasan Pejabat.

Ketentuan mengenai upaya administratif merupakan satu hal yang progresif dari UU Administrasi Pemerintahan ini yang perlu diapresiasi. Upaya administratif menjadikan keputusan/tindakan Pejabat Pemerintahan bisa diuji dan membawa konsekuensi keputusan menjadi tidak sah/batal/dapat dibatal sebagaimana yang diatur di dalam pasal 56.

Titik kritis dari upaya administratif adalah di tingkat implementasi, karena sangat mungkin kedua belah pihak, yaitu warga dan pejabat pemerintah masih menggunakan paradigma lama dimana keputusan dan tindakan Pejabat Pemerintahan selalu benar. Oleh karena itu, sosialisasi massif terhadap UU Administratif Pemerintahan menjadi hal yang krusial untuk dilakukan.

**Peran Ombudsman dalam proses Upaya Administratif tidak diakomodasi.** Upaya administratif yang ada dalam UU AP tidak memberikan ruang kepada Ombudsman Republik Indonesia (ORI) untuk berperan karena upaya administratif hanya terdiri dua, yaitu mengajukan keberatan dan banding. Jika warga belum puas, maka bisa dilanjutkan dengan upaya hukum dengan menggugat ke pengadilan.

Dalam proses penyusunan RUU Administrasi Pemerintahan sebenarnya nama Ombudsman sempat disinggung dan diperjuangkan oleh Sunarjati Hartono. Dalam perkembangannya, Ombudsman akhirnya menjadi lembaga sendiri yang Undang-Undang nya lahir jauh sebelum UU AP disahkan, yakni UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Ketentuan



mengenai Upaya Administratif dalam UU AP memang tak menyebut secara spesifik Ombudsman, tetapi tak berarti warga tak bisa menggunakan mekanisme Ombudsman. Warga yang hendak menggunakan upaya administratif berdasarkan UU AP tetap bisa menggunakan mekanisme Ombudsman. UU AP memiliki cakupan yang lebih luas dibanding Ombudsman karena Ombudsman terbatas pada maladministrasi pada pelayanan publik. Sebaliknya, UU AP mencakup pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlin-dungan dalam fungsi pemerintahan (vide Pasal 1 angka 2 UU AP).

UU Pelayanan Publik yang memberikan ruang yang besar kepada ORI untuk berperan sebagai saluran pengaduan masyarakat sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 40 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, ombudsman, dan/atau DPR/DPRD. Pasal 46 UU Pelayanan Publik mengatur tentang penyelesaian pengaduan oleh Ombudsman. Gagasan memanfaatkan Ombudsman dalam konteks eksekusi putusan Peradilan Tata Usaha Negara pernah disampaikan seorang hakim. Ombudsman bisa menjalankan upaya paksa berupa sanksi administratif atau dwangsom. Karakteristik independen Ombudsman lebih pas untuk menjalankan tugas itu.<sup>85</sup>

Pasal 7 UU No. 37 Tahun 2008 memungkinkan Ombudsman untuk melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya. Jika ada dugaan maladministrasi dalam penyelenggara pelayanan publik di pemerintahan, Ombudsman bisa bekerja sama dengan lembaga yang menangani upaya administrasi dalam konteks UU AP.

Untuk memastikan upaya administratif ini bisa berjalan dengan efektif, UU Administrasi Pemerintahan akan mengalami tantangan

---

85 Enrico Simanjuntak, *"Prospek Ombudsman Republik Indonesia dalam Rangka Memperkuat Pelaksanaan Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara"*, dalam Jurnal Hukum dan Peradilan, volume 1, No. 2 Juli 2014, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan), hlm. 169-170.

berat karena tidak ada norma yang memastikan agar upaya administratif bisa dilakukan secara efektif, yaitu memastikan Pejabat maupun Atasan Pejabat memproses Keberatan/Banding yang diajukan oleh Warga Masyarakat. Meskipun demikian, UU Administrasi Pemerintahan memiliki dua keunggulan, yaitu: (i) digunakannya fiktif positif (jika tidak ada ada respons dari Pejabat/Atasan Pejabat) maka upaya administratif dianggap diterima; serta (ii) jangka waktu pemrosesan cepat, sehingga akan cepat pula memberikan kepastian kepada warga masyarakat yang melakukan upaya administratif.

## 6.2 Tahapan Upaya Administratif

### 6.2.1 Pengantar

Tahapan upaya administratif dalam UU AP disebutkan dalam pasal 76 ayat (1) hingga ayat (4). Tahapan ini merupakan satu kesatuan yang harus ditempuh oleh para pihak yang menggunakannya.

### 6.2.2 Pasal

#### Pasal 76

- 1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat.
- 2) Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Warga Masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat.
- 3) Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.
- 4) Penyelesaian Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) berkaitan dengan batal atau tidak sahnya Keputusan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan tuntutan administratif.

#### *Penjelasan*

Cukup jelas.

Berdasarkan Pasal 76 ini, tahapan upaya administratif dan upaya hukum yang bisa ditempuh oleh Warga Masyarakat untuk mendapatkan keadilan adalah sebagai berikut:



### 6.2.3 Pembahasan

#### Pembahasan di Internal Pemerintah

Terkait Pasal 76 tidak ada perubahan substantif dari rancangan pasal yang diajukan ke DPR.

#### Pembahasan di DPR

Rumusan Pasal 76 yang diajukan oleh Pemerintah adalah sebagai berikut:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya yang diajukan oleh Warga Masyarakat.
- (2) Dalam hal Warga Masyarakat tidak puas atas penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Warga Masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat.
- (3) Dalam hal Warga Masyarakat tidak puas atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.
- (4) Penyelesaian Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (2) berkaitan dengan batal atau tidak sahnya Keputusan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan tuntutan administratif.

Berdasarkan DIM, secara umum, mayoritas fraksi sepakat dengan rumusan yang diajukan oleh pemerintah. Namun, ada beberapa usulan dan pandangan yang disampaikan, yaitu:

1. Pada ayat (1) Fraksi Partai Golkar mengusulkan perbaikan redaksi, dengan menambahkan Lembaga/Kementerian, sehingga berbunyi "Badan/Lembaga/Kementerian dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang ...". Fraksi PDIP mengusulkan

penyempurnaan substansi: (i) penambahan awalan kalimat “sesuai dengan kewenangannya”, sehingga ayat (1) berbunyi “Sesuai dengan kewenangannya, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya yang diajukan oleh Warga Masyarakat.” Sementara Fraksi Partai Hanura mengusulkan mengganti kata “berwenang” dengan kata “wajib menanggapi dan menyelesaikan”, sehingga ayat (1) berbunyi “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menanggapi dan menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya yang diajukan oleh Warga Masyarakat.”

Terkait usulan Fraksi Partai Golkar, pemerintah berpendapat bahwa DIM ini konkordan dengan DIM No. 10. Sedangkan terkait dengan usulan Fraksi PDIP dan HANURA, pemerintah berpendapat bahwa pasal ini mengatur sumber kewenangan badan dan/atau pejabat pemerintahan, sehingga tidak diperlukan penyempurnaan substansi.

2. Pada ayat (2) dan ayat (3) Fraksi Partai Golkar meminta penjelasan mengapa “banding” dilakukan kepada atasan pejabat padahal pejabat yang membuat keputusan biasanya telah mengkonsultasikan dengan atasannya. Dengan logika ini, maka atasan pejabat akan membela pejabat yang membuat keputusan tersebut sehingga banding menjadi sia-sia. Mengapa tidak langsung saja di selesaikan melalui PTUN? Terkait hal ini, pemerintah berpendapat bahwa pada dasarnya yang diatur adalah penyelesaian masalah administrasi pemerintahan secara internal dengan tujuan mempercepat pengambilan keputusan atau tindakan administrasi.

Selain itu, terkait ayat (2) dan ayat (3), dalam Rapat Timus/Timsin Tanggal 3 September 2014, Benyamin dari Kemenkumham mengusulkan agar kata “tidak puas” diganti menjadi “tidak menerima”, sebagaimana dijelaskan berikut ini. “Bapak pimpinan ya maaf yang

*pasal 76 disinni ayat (1) dan ayat (2) disini menggunakan istilah tidak puas dalam hal warga masyarakat tidak puas disini apakah lebih tepat tidak menerima atau tidak terima karena factor tidak puas itu."*

*Terhadap usulan ini, ketua rapat, yaitu Drs. Agung Gunandjar Sudarsa, Bc.IP, M.Si menerima masukan tersebut, dengan memberi pernyataan sebagai berikut, "Ya saya lebih cenderung menerima pak, jangan menggunakan kata puas pak gak aka nada puasnya manusia ok dirubah menjadi tidak menerima ok ayat (2) dan ayat (3) ya ? "dan pada akhirnya usulan tersebut diakomodasi.*

Setelah melalui proses pembahasan, maka redaksional final dari pasal ini adalah:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh Warga Masyarakat.
- (2) Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Warga Masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat.
- (3) Dalam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.
- (4) Penyelesaian Upaya Administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) berkaitan dengan batal atau tidak sahnya Keputusan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan tuntutan administratif.

#### **6.2.4 Tanggapan**

**Persamaan dan Perbedaan alur proses tahapan dibandingkan dengan UU yang lain.** Jika Warga Masyarakat tidak bisa menerima Keputusan/Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, maka ada dua pihak yang menjadi target untuk menyelesaikan masalahnya, yaitu : (i) internal pemerintah dengan mengajukan Upaya Administratif; (ii) Upaya Hukum melalui pengadilan. Alur ini selaras

dengan pasal 385 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa “Masyarakat dapat menyampaikan pengaduan atas dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di instansi Daerah kepada Aparat Pengawas Internal Pemerintah dan/atau aparat penegak hukum.”

Namun demikian, hal ini berbeda dengan UU Pelayanan Publik, sebagaimana dijelaskan di pasal 40 yang menyebutkan bahwa masyarakat bisa mengadukan pelayanan yang diterimanya kepada : (i) penyelenggara (termasuk di dalamnya pemerintah); (ii) ombudsman; (iii) DPR/DPRD. Demikian juga dengan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang menyebutkan ada tiga pihak yang bisa menyelesaikan problem ketidakpuasan warga atas permintaan informasi publik, yaitu atasan, Komisi Informasi dan PTUN. Dengan demikian, alur tahapan pengaduan Warga Masyarakat lebih sederhana dibandingkan dengan UU Pelayanan Publik maupun UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Terkait perbedaan ini, ada hal yang perlu dipahami bahwa UU Administrasi Pemerintahan ini terbit setelah UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, sehingga bagaimana efektivitas kedua UU ini memberikan jaminan kepada Warga Masyarakat menjadi pertimbangan. Semangat dari UU Administrasi Pemerintahan ini adalah penyelesaian atas keberatan Warga Masyarakat secara cepat dengan kepastian hukum, sehingga dua jalur (internal pemerintah dan pengadilan) dipandang cukup. Namun demikian, di dalam Pasal 76 ayat (3) tidak disebutkan secara jelas, pengadilan mana yang dimaksud, apakah PTUN atukah PTTUN.

**Keterkaitan dengan pasal lainnya, yaitu tentang syarat sahnya Keputusan.** Pasal 52 menjelaskan bahwa ada tiga syarat sahnya Keputusan, yaitu: (a) ditetapkan oleh pejabat yang berwenang; (b) dibuat sesuai prosedur; (c) substansi yang sesuai dengan objek Keputusan. Sedangkan pasal 56 menyebutkan bahwa Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan pasal 52 merupakan Keputusan

yang tidak sah dan Keputusan yang tidak memenuhi persyaratan (b) dan (c) merupakan Keputusan yang batal atau dapat dibatalkan. Mekanisme yang diajukan untuk membatalkan Keputusan adalah mengajukan Upaya Administratif yang secara eksplisit disebutkan di pasal 69.

## 6.3 Keberatan

### 6.3.1 Pengantar

Pasal 77 menyebutkan bahwa keberatan dapat diajukan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, yang diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan.

### 6.3.2 Pasal

#### **Pasal 77**

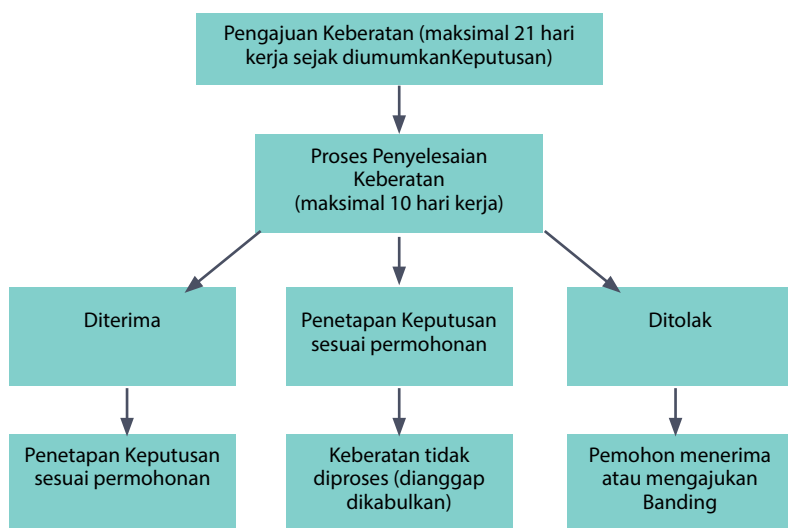
- 1) Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- 2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan.
- 3) Dalam hal keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan.
- 4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- 5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.
- 6) Keberatan yang dianggap dikabulkan, ditindaklanjuti dengan penetapan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

- 7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

**Penjelasan**

Cukup jelas.

Berdasarkan Pasal 77 ini, alur proses pengajuan keberatan adalah sebagai berikut:



### 6.3.3 Pembahasan

#### Pembahasan di Intern Pemerintah

**Penggunaan fiktif positif.** Di draft versi 2 Agustus 2005, versi 28 Agustus 2008, versi 1 Desember 2009 tidak secara eksplisit menggunakan paradigma fiktif positif. Dalam Pasal 72 ayat (5) RUU versi 4 Januari 2010, disebutkan secara jelas penggunaan fiktif positif, yaitu “Dalam hal Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) maka keberatan dianggap dikabulkan.” Hal yang sama terdapat pada Pasal 73 ayat (3).



## Pembahasan di DPR

Rumusan Pasal 77 yang diajukan oleh Pemerintah adalah sebagai berikut:

- (1) Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan.
- (3) Dalam hal keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menerbitkan Keputusan sesuai permohonan keberatan.
- (4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan keberatan paling lama 14 (empat belas) hari kerja.
- (5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) maka keberatan dianggap dikabulkan.
- (6) Keberatan yang dianggap dikabulkan ditindaklanjuti dengan penerbitan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- (7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menerbitkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Berdasar DIM yang disampaikan oleh DPR, ada beberapa usulan dan pandangan yang disampaikan oleh fraksi-fraksi yang ada, yaitu:

1. Pada ayat (1), Fraksi Partai Golkar meminta penjelasan dasar mengajukan keberatan selambat-lambatnya 30 hari.  
Terkait usulan Fraksi Partai Golkar, pemerintah berpendapat bahwa untuk kepastian hukum, jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja telah mencukupi untuk mempelajari dan memahami keputusan tersebut sebelum diajukan keberatan.
2. Pada ayat (4), Fraksi PDIP mengusulkan penyempurnaan substansi pada kalimat “paling lama 14 (empat belas) hari kerja diubah menjadi “paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diajukannya keberatan Putusan sebagaimana dimaksud

pada ayat (1). Terkait usulan ini, pemerintah berpendapat bahwa waktu 14 (empat belas) hari kerja dianggap sebagai waktu yang cukup untuk mempelajari dan menyelesaikan keberatan.

3. Pada ayat (7), Fraksi PDIP mengusulkan penyempurnaan substansi pada kalimat “paling lama 7 (tujuh) hari kerja diubah menjadi “paling lama 3 (tiga) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Terkait usulan ini, pemerintah berpendapat bahwa penerbitan keputusan diupayakan sesegera mungkin, namun demikian untuk menjamin keputusan yang lebih tepat diperlukan waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja.

Akhirnya, redaksional final dari pasal 77 adalah sebagai berikut:

- (1) Keputusan dapat diajukan keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak diumumkannya Keputusan tersebut oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan.
- (3) Dalam hal keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan.
- (4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan keberatan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- (5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.
- (6) Keberatan yang dianggap dikabulkan, ditindaklanjuti dengan penetapan Keputusan sesuai dengan permohonan keberatan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- (7) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

#### 6.3.4 Tanggapan

**Opsi-opsi hasil.** Pasal 77 menjelaskan bahwa setelah diproses (maksimal 10/sepuluh hari kerja), maka ada tiga opsi hasil yang dapat terjadi, yaitu:

- a. Keberatan diterima. Jika hal ini terjadi maka segera ditetapkan keputusan sesuai keberatan.
- b. Keberatan dianggap dikabulkan. Hal ini terjadi karena dalam waktu 10 (sepuluh hari) Badan/Pejabat Pemerintah tidak memproses sebagaimana mestinya, termasuk mendiamkan/tidak melakukan apa-apa. Jika hal ini terjadi, maka segera ditetapkan keputusan sesuai permohonan keberatan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan, paling lama 5 (lima hari) setelahnya. Dengan demikian, total waktu yang dibutuhkan untuk mengajukan permohonan keberatan sampai dengan mendapatkan ketetapan keputusan adalah 15 (lima belas hari).

Jika Badan/Pejabat Pemerintahan tidak membuat ketetapan keputusan permohonan keberatan dikabulkan, maka sesuai pasal 53 ayat (4), pemohon dapat mengajukan permohonan ke pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. Selanjutnya pengadilan wajib memutuskan permohonan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja. Setelah diputuskan pengadilan, Badan/Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan. Terkait hal ini, telah terbit Peraturan Mahkamah Agung No 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan. Peraturan MA ini semakin memperjelas hak warga di dalam memperoleh kepastian status atas permohonan yang diajukan kepada Badan/Pejabat Pemerintahan.

- c. Keberatan ditolak. Jika hal ini terjadi, maka pemohon bisa mengajukan banding kepada Atasan Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.

**Keterkaitan dengan tentang sanksi administratif, yaitu pasal 81-84.** Hasil dari Upaya Administratif membawa konsekuensi bagi Pejabat Pemerintah, yaitu mendapatkan sanksi administratif. Ada dua jenis sanksi yang bisa dikenakan, yaitu:

1. **Sanksi administrasi ringan**, yang akan dikenakan pada Pejabat Pemerintahan yang melanggar Pasal 77 ayat (3) dan ayat (7), yaitu jika Pejabat tersebut tidak menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan atau tidak menetapkan Keputusan permohonan keberatan yang dianggap dikabulkan.

Jenis-jenis sanksi administrasi ringan dijelaskan di dalam Pasal 80 ayat (1), yang mencakup: (i) teguran lisan; (ii) teguran tertulis; (iii) penundaan kenaikan pangkat

2. **Sanksi administrasi sedang**, yang akan dikenakan pada Pejabat Pemerintahan yang melanggar Pasal 53 ayat (6), yaitu Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan, dimana Pasal 53 ayat (6) ini terkait dengan Pasal 77 ayat (7).

Jenis-jenis sanksi administrasi sedang dijelaskan di dalam Pasal 80 ayat (2), yang mencakup: (a) pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi; (b) pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; (c) pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan .

Terkait pengenaan sanksi ini, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pemerintahan. PP ini diharapkan memperkuat pelaksanaan materi Pasal 77 ini.

**Perbedaan dengan UU lainnya terkait waktu pengajuan dan penyelesaian.** Pasal 77 UU Administrasi Pemerintah menyebutkan

bahwa pengajuan keberatan atas Keputusan diajukan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja dan penyelesaiannya paling lama 10 (sepuluh) hari kerja. Hal ini berbeda dengan UU Pelayanan Publik Pasal 42 ayat (2) dan Pasal 36 ayat (1) UU Keterbukaan Informasi Publik yang menyebutkan pengajuan pengaduan selambatnya 30 hari. Terkait penyelesaian, UU Pelayanan Publik Pasal 44 ayat (3) yang menyebutkan penyelenggara dan/atau ombudsman wajib menanggapi pengaduan masyarakat paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pengaduan diterima yang sekurang-kurangnya berisi informasi lengkap atau tidak lengkapnya materi aduan. Selain itu, UU KIP Pasal 36 ayat (2) menyebutkan bahwa penyelesaian dalam bentuk tanggapan atasan pejabat diberikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak ditermnya keberatan secara tertulis.

Jika dibandingkan dengan kedua UU ini, maka terlihat bahwa ada niat baik dari pemerintah untuk lebih responsif atas tuntutan Warga Masyarakatnya. Hal ini adalah sesuatu yang positif yang perlu diapresiasi. Meski demikian, tantangan di tingkat pelaksanaan atas aturan ini menjadi satu hal yang perlu diperhatikan oleh semua pihak.

**Adanya terobosan penguatan hak Warga Masyarakat dalam bentuk penggunaan fiktif positif.** Fiktif positif adalah satu konsep tentang relasi dan komunikasi antara Warga Masyarakat dengan pemerintah. Jika pemerintah tidak merespons permohonan dari Warga Masyarakat dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan, maka permohonan warga dianggap dikabulkan, dan hal harus diikuti dengan penetapan keputusan paling lama lima hari dan jika Pejabat/Badan terkait tidak mengeluarkan penetapan keputusan, maka warga masyarakat dapat meminta penetapan ke pengadilan. Penggunaan fiktif positif merupakan terobosan luar biasa karena sebelum UU ini, konsep yang digunakan adalah fiktif negatif, yaitu jika warga mengajukan permohonan dan tidak ada respons dari pemerintah maka dianggap permohonan tersebut ditolak. Terobosan ini patut diapresiasi dan untuk memastikan fiktif positif ini bisa dilaksanakan dengan baik, UU ini juga telah menyiapkan beberapa instrumen,

antara lain prosedur yang jelas, termasuk batas maksimal waktu, mekanisme penetapan pengadilan sebagaimana disebut di Pasal 53 ayat (5) dan sanksi bagi pejabat yang tidak melaksanakannya.

Penggunaan fiktif positif ini merupakan terobosan perbaikan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, mengingat di UU tentang PTUN masih menganut fiktif negatif, yaitu jika selama empat bulan Pejabat/Badan terkait tidak menanggapi permohonan warga Warga masyarakat, maka permohonan tersebut dianggap ditolak.

Perbedaan yang bertolak belakang antara UU tentang Administrasi Pemerintahan dan UU tentang PTUN berpotensi memunculkan dualisme di dalam pelaksanaannya. Dalam FGD yang diselenggarakan pada tanggal 22 Desember 2016, Dr. Santer Sitorus menjelaskan bahwa ada hakim PTUN yang sudah menggunakan fiktif positif dan masih ada hakim yang belum mau menggunakan fiktif positif. Kondisi ini memunculkan dua agenda yang perlu untuk dilakukan, yaitu : (i) pentingnya dilakukan revisi atas UU tentang PTUN; (ii) perlunya sosialisasi masif atas UU tentang Administrasi Pemerintahan ini kepada para hakim PTUN.

## 6.4 Banding

### 6.4.1 Pengantar

Pasal 78 menyebutkan bahwa banding dapat diajukan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima, diajukan tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan. Dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja, permohonan banding ini harus diselesaikan.

### 6.4.2 Pasal

#### **Pasal 78**

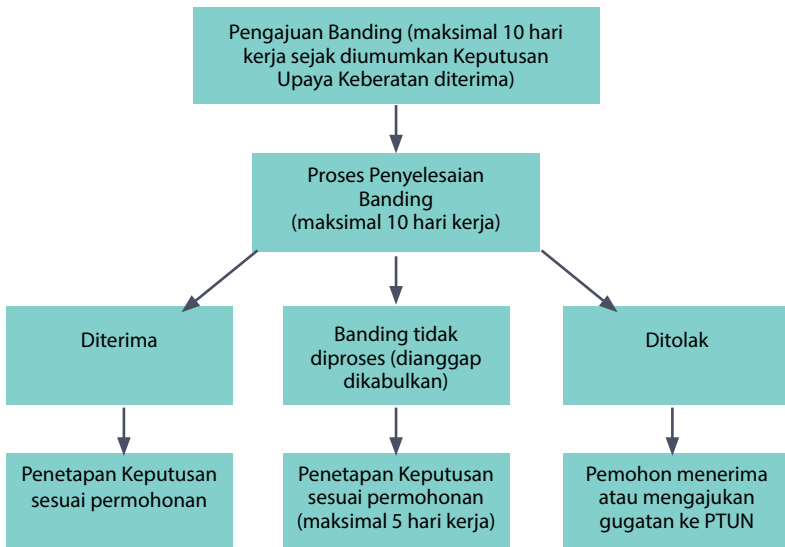
- 1) Keputusan dapat diajukan banding dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima.
- 2) Banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan.

- 3) Dalam hal banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikabulkan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan banding.
- 4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan banding paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- 5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.
- 6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

**Penjelasan**

Cukup jelas.

Berdasarkan pasal 78 ini, alur proses pengajuan banding adalah sebagai berikut:



### 6.4.3 Pembahasan

#### Pembahasan di Internal Pemerintah

Dalam proses pembahasan di internal pemerintah, tidak ada perubahan yang substansial dibandingkan dengan rumusan pasal akhir dari Pemerintah yang diajukan ke DPR.

#### Pembahasan di DPR

Rumusan Pasal 78 yang diajukan oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

- 1) Keputusan dapat diajukan banding dalam waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima.
- (2) Banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat dan atau Pejabat Pemerintahan yang mengeluarkan Keputusan.
- (3) Dalam hal banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima, maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menerbitkan Keputusan sesuai dengan permohonan banding.
- (4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan banding paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- (5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) maka keberatan dianggap dikabulkan.
- (6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menerbitkan Keputusan sesuai permohonan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Berdasarkan DIM, ada beberapa pandangan dari DPR, yaitu:

1. Fraksi Partai Golkar mempertanyakan mengapa “banding” dilakukan kepada atasan pejabat padahal pejabat yang membuat keputusan biasanya telah mengkonsultasikan dengan atasannya. Dengan logika ini, maka atasan pejabat akan membela pejabat yang membuat keputusan tersebut sehingga banding menjadi sia-sia. Mengapa tidak langsung saja di selesaikan melalui PTUN? Terkait hal ini, pemerintah berpendapat bahwa pada dasarnya yang diatur adalah



penyelesaian masalah administrasi pemerintahan disecara internal dengan tujuan mempercepat pengambilan keputusan atau tindakan administrasi.

2. Pada ayat (6), Fraksi PDIP mengusulkan penyempurnaan substansi pada kalimat “paling lama 7 (tujuh) hari kerja” diubah menjadi “paling lama 3 (tiga) hari kerja.

Terkait usulan ini, pemerintah berpendapat bahwa penerbitan keputusan diupayakan sesegera mungkin, namun demikian untuk menjamin keputusan yang lebih tepat diperlukan waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja. Dengan demikian, pemerintah tetap pada pendiriannya.

Pada akhirnya, redaksional final dari Pasal 88 adalah sebagai berikut:

- (1) Keputusan dapat diajukan banding dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak keputusan upaya keberatan diterima.
- (2) Banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan secara tertulis kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan.
- (3) Dalam hal banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikabulkan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan banding.
- (4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan menyelesaikan banding paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.
- (5) Dalam hal Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menyelesaikan banding dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4), keberatan dianggap dikabulkan.
- (6) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 (lima) hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

#### 6.4.4 Tanggapan

**Opsi-opsi hasil.** Pasal 78 menjelaskan bahwa setelah diproses (maksimal 10/sepuluh hari kerja), maka ada tiga opsi hasil yang dapat terjadi, yaitu:

- a. Banding diterima. Jika hal ini terjadi maka segera ditetapkan

- keputusan sesuai permohonan banding.
- b. Banding dianggap dikabulkan. Hal ini terjadi jika dalam waktu 10 (sepuluh hari) Badan/Pejabat Pemerintah tidak memproses sebagaimana mestinya, termasuk mendiamkan/tidak melakukan apa-apa. Jika hal ini terjadi, maka segera ditetapkan keputusan sesuai permohonan keberatan oleh Badan/Pejabat Pemerintahan, paling lama 5 (lima hari) setelahnya. Dengan demikian, total waktu yang dibutuhkan untuk mengajukan permohonan banding sampai dengan mendapatkan ketetapan keputusan adalah 15 (lima belas hari).
  - c. Jika Badan/Pejabat Pemerintahan tidak membuat ketetapan keputusan permohonan keberatan dikabulkan, maka sesuai Pasal 53 ayat (4), pemohon dapat mengajukan permohonan ke pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan. Selanjutnya pengadilan wajib memutuskan permohonan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja. Setelah diputuskan pengadilan, Badan/Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan.
  - d. Banding ditolak. Jika hal ini terjadi, maka pemohon bisa mengajukan kasusnya ke PTUN.

**Keterkaitan dengan tentang sanksi administratif, yaitu pasal 81-84.** Hasil dari Banding yang dilakukan oleh Warga Masyarakat akan membawa konsekuensi bagi Pejabat Pemerintah, yaitu mendapatkan sanksi administratif. Ada dua jenis sanksi yang bisa dikenakan, yaitu:

**Sanksi administrasi ringan**, yang akan dikenakan pada Pejabat Pemerintahan yang melanggar Pasal 78 ayat (3) dan ayat (6), yaitu jika Pejabat tersebut tidak menetapkan Keputusan sesuai permohonan keberatan atau tidak menetapkan Keputusan permohonan keberatan yang dianggap dikabulkan.

Jenis-jenis sanksi administrasi ringan dijelaskan di dalam pasal 80

ayat (1), yang mencakup:

- a. Teguran lisan
- b. Teguran tertulis
- c. Penundaan kenaikan pangkat

**Sanksi administrasi sedang**, yang akan dikenakan pada Pejabat Pemerintahan yang melanggar Pasal 53 ayat (6), yaitu Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak putusan Pengadilan ditetapkan, dimana Pasal 53 ayat (6) ini terkait dengan Pasal 78 ayat (6). Sebagaimana telah dijelaskan di Pasal 77, pemerintah telah menerbitkan PP No 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif bagi Pejabat Pemerintahan yang diharapkan akan memperkuat pelaksanaan dari Pasal 78 ini.

**Efektivitas pelaksanaan menjadi tantangan.** UU ini telah melakukan terobosan dalam bentuk penggunaan fiktif positif dan juga telah menyiapkan beberapa instrumen untuk memastikan fiktif positif dilaksanakan, antara lain prosedur yang jelas, termasuk batas maksimal waktu, mekanisme penetapan pengadilan sebagaimana disebut di pasal 53 ayat (5) dan sanksi bagi pejabat yang tidak melaksanakannya. Namun demikian, implementasinya tergantung kesadaran Pejabat dan kesadaran akan konsekuensi, yaitu ada potensi Warga tidak puas dan menggugat ke Pengadilan. Dengan demikian, efektivitas pelaksanaan dari instrumen ini tergantung pada pejabat bersangkutan, APIP dan PTUN.

## 6.5 Pembinaan dan Pengembangan Administrasi Pemerintahan

### 6.5.1 Pengantar

UU Administrasi Pemerintahan memandang pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan sangat penting untuk dilakukan, terlebih lagi adanya beberapa perubahan mendasar yang diperkenalkan oleh UU ini, antara lain penggunaan fiktif positif dan penguatan hak masyarakat melalui upaya administratif.

Pembinaan menjadi satu kunci yang perlu dilakukan agar Pejabat

Pemerintah memahami perubahan cara kerja birokrasi yang terdapat di dalam UU Administrasi Pemerintahan ini.

Pasal 79 menjelaskan mengenai lingkup pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan.

### 6.5.2 Pasal

#### Pasal 79

- 1) Pembinaan dan pengembangan Administrasi Pemerintahan dilakukan oleh Menteri dengan mengikutsertakan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.
- 2) Pembinaan dan pengembangan Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:
  - a. melakukan supervise pelaksanaan Undang Undang Administrasi Pemerintahan;
  - b. mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan;
  - c. mengembangkan konsep Administrasi Pemerintahan;
  - d. memajukan tata pemerintahan yang baik;
  - e. meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintahan;
  - f. melindungi hak individu atau Warga Masyarakat dari penyimpangan administrasi ataupun penyalahgunaan Wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; dan
  - g. mencegah penyalahgunaan Wewenang dalam proses pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan.

#### *Penjelasan*

Ayat (1) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri melakukan pembinaan dan pengembangan Administrasi Pemerintahan di daerah.

Ayat (2) Cukup jelas.

### 6.5.3 Pembahasan

#### Pembahasan di intern pemerintahan

Pada awalnya, rumusan pasal tentang hal ini belum ada. Rumusan ini baru muncul pada draft RUU versi 4 Januari 2010 yang substansinya hampir sama dengan rumusan yang diajukan kepada DPR. Sedikit

perbedaan substansi antara versi 2010 dan versi yang diajukan ke DPR adalah terkait penyebutan Menteri Dalam Negeri.

### **Pembahasan di DPR**

Rumusan pasal 79 yang diajukan oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Pembinaan dan pengembangan Administrasi Pemerintahan dilakukan oleh Menteri dengan melibatkan Menteri Dalam Negeri
2. Pembinaan dan Pengembangan Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berfungsi:
  - a. Melakukan supervisi pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan
  - b. Mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan
  - c. Mengembangkan konsep Administrasi Pemerintahan
  - d. Memajukan tata pemerintahan yang baik

Berdasarkan DIM, Fraksi Partai Golkar dan FPKS mempertanyakan mengapa yang dilibatkan hanya Menteri Dalam Negeri. Padahal seharusnya setiap Kementerian/Lembaga dapat melakukan pembinaan dan pengembangan. Terkait hal ini, pemerintah menjelaskan bahwa Menteri Dalam Negeri perlu dilibatkan dalam hal melakukan pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan di daerah.

Pada akhirnya, redaksional akhir dari pasal 79 adalah sebagai berikut:

1. Pembinaan dan pengembangan Administrasi Pemerintahan dilakukan oleh Menteri dengan mengikutsertakan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.
2. Pembinaan dan pengembangan Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:
  - a. melakukan supervise pelaksanaan Undang Undang Administrasi Pemerintahan;
  - b. mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Administrasi

- Pemerintahan;
- c. mengembangkan konsep Administrasi Pemerintahan;
  - d. memajukan tata pemerintahan yang baik;
  - e. meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintahan;
  - f. melindungi hak individu atau Warga Masyarakat dari penyimpangan administrasi ataupun penyalahgunaan Wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; dan
  - g. mencegah penyalahgunaan Wewenang dalam proses pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan.

#### 6.5.4 Tanggapan

##### **Ketentuan Pembinaan dan Pengawasan yang ada di UU Administrasi Pemerintahan sangat umum dan belum memadai.**

Hal ini berbeda dengan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang cukup detail mengatur tentang pembinaan dan pengawasan, mulai dari siapa saja yang terlibat, peran yang dilakukan dan mekanismenya.

Pasal 6 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan pembina mempunyai tugas melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari penanggung jawab pelayanan publik. Pembina pelayanan publik adalah pimpinan lembaga, baik lembaga negara, kementerian, non-kementerian, gubernur, bupati, walikota. Sedangkan Pasal 35 menyebutkan bahwa pengawasan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawasan internal dilakukan melalui: (a) Pengawasan oleh atasan langsung; (b) Pengawasan oleh pengawas fungsional. Pengawasan eksternal dilakukan melalui: (a) Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat; (b) Pengawasan oleh ombudsman; (c) Pengawasan oleh DPRD.

Sayangnya, ketentuan Pasal 79 ini tidak mengamanatkan pengaturan lebih lanjut bagaimana pembinaan dan pengawasan akan dilakukan. Padahal, beberapa perubahan mendasar dari UU

Administrasi Pemerintahan ini, antara lain penggunaan fiktif positif dan cara pembuatan keputusan sangat memerlukan pembinaan dan pengawasan di dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu Kementerian PAN-RB dan Kementerian Dalam Negeri sebagai dua institusi yang bertanggung jawab dalam melakukan pembinaan dan pengawasan perlu membuat terobosan, misalnya menyusun desain pembinaan dan pengawasan, mulai dari konsep, strategi, siapa melakukan apa dan kapan akan dilakukan.

## BAB 7

# Sanksi Administratif dan Ketentuan Peralihan

### 7.1 SANSKI ADMINISTRATIF

#### 7.1.1 Pengantar

Pencantuman sanksi sudah lazim dalam pembuatan Undang-Undang di Indonesia baik di bidang hukum publik maupun hukum privat. Sanksi adalah salah satu unsur esensial dari hukum. Sanksi adalah reaksi, akibat, atau konsekuensi dari pelanggaran atau penyimpangan kaidah hukum. Sanksi menjadi alat bagi kekuasaan yang berwenang untuk memaksakan kepatuhan orang terhadap peraturan perundang-undangan.

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia ada beragam jenis sanksi atau hukuman. Dalam ranah pidana, perundang-undangan Indonesia mengenal hukuman pokok dan hukuman tambahan. Pasal 10 KUH Pidana menyebut hukuman pokok terdiri dari hukuman mati, hukuman penjara, hukuman kurungan dan hukuman denda; sedangkan hukuma tambahan bisa berupa pencabutan beberapa hak tertentu, perampasan barang tertentu, atau pengumuman putusan hakim. Dalam perkara korupsi dikenal pula sanksi jenis lain seperti pembayaran uang pengganti. Dalam ranah privat, sanksinya bisa berupa pembayaran ganti rugi, pembayaran bunga, atau uang paksa. Dalam lingkup administrasi, sanksi biasanya berupa peringatan, pencabutan izin, atau pemberhentian.

Sejak awal usulan RUU AP muncul, ketentuan mengenai sanksi sudah dicantumkan. Para pembentuk Undang-Undang beranggapan bahwa pembuatan sanksi itu berkaitan dengan ketaatan semua pihak



terhadap Undang-Undang ini saat dijalankan. Setelah disahkan, UU AP memuat ketentuan mengenai sanksi dalam Bab XII yang memuat lima pasal (Pasal 80-84). Penting untuk dicatat bahwa UU AP hanya mengenal sanksi yang bersifat administratif.

Dilihat dari rumusan isinya, ketentuan sanksi masih bisa dipilah-pilah lagi ke dalam beberapa subbagian berikut.

### 7.1.2 Subjek Sanksi dan Norma Pelarangan

Pasal 80	(1) Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2), Pasal 9 ayat (3), Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 36 ayat (3), Pasal 39 ayat (5) Pasal 42 ayat (1), Pasal 43 ayat (2), Pasal 44 ayat (3), Pasal 44 ayat (4), Pasal 44 ayat (5), Pasal 47, Pasal 49 ayat (1), Pasal 50 ayat (3), Pasal 50 ayat (4), Pasal 51 ayat (1), Pasal 61 ayat (1), Pasal 66 ayat (6), Pasal 67 ayat (2), Pasal 75 ayat (4), Pasal 77 ayat (3), Pasal 77 ayat (7), Pasal 78 ayat (3), Pasal 78 ayat (6) dikenai sanksi administratif ringan.
	(2) Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1), Pasal 25 ayat (3), Pasal 53 ayat (2), Pasal 53 ayat (6), Pasal 70 ayat (3), Pasal 72 ayat (1) dikenai sanksi administratif sedang.
	(3) Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 42 dikenai sanksi administratif berat.
	(4) Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau ayat (2) yang menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional, dan/atau merusak lingkungan hidup dikenai sanksi administratif berat.

#### 7.1.2.1 Pembahasan

Ketentuan mengenai sanksi pada dasarnya sudah ada ketika draf RUU mulai disusun. Safri Nugraha, anggota tim penyusun Naskah

Akademik RUU AP, menyampaikan pentingnya sanksi itu diatur saat menjadi pembicara Seminar Indonesia-Jerman RUU Administrasi Pemerintahan di Jakarta 5 April 2005. Ini adalah masa awal penyusunan naskah RUU. Safri mengatakan:

*“Selain itu, ruang lingkup RUU ini juga harus membahas tentang sanksi yang akan diberikan dari pelaksanaan RUU ini di lapangan nantinya. Tanpa pemberian sanksi yang jelas dan tegas maka kepatuhan para penyelenggara administrasi negara terhadap RUU ini akan diragukan dan penerapan RUU ini di lapangan nantinya tidak akan menjadi efektif. Oleh sebab itu pemberian sanksi dalam RUU ini adalah menjadi suatu keharusan”.*

Tim penyusun tampaknya sepakat pengaturan sanksi dalam RUU ini penting untuk menjamin materinya tidak seperti macan di atas kertas. Penyusun Naskah Akademik menggambarkan urgensi sanksi itu sebagai berikut:

*“Hal penting yang juga terkait dengan perlindungan hukum dan penegakan hukum administrasi pemerintahan adalah bahwa Hukum Administrasi Pemerintahan haruslah juga mengatur tentang sanksi terhadap aparatur pemerintah yang tidak melaksanakan putusan PTUN. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu hambatan terbesar dalam sistem peradilan tata usaha negara selama ini adalah keengganan aparatur pemerintah melaksanakan putusan PTUN”.*

Selanjutnya, pengaturan mengenai sanksi dapat ditelusuri ke dalam naskah-naskah awal, sebagaimana nanti diuraikan pada masing-masing subbagian, baik sebelum RUU ini resmi diserahkan pemerintah ke DPR, maupun setelah DPR dan Pemerintah mulai membahasnya.

Dalam Daftar Isian Masalah (DIM) yang disusun DPR, sanksi diatur mulai DIM No. 532 - 573 yakni Pasal 79-82. Dalam proses pembahasan ada perubahan jumlah pasal, ada sejumlah masukan penyempurnaan substansi, dan tentu saja bagian-bagian yang disepakati untuk tetap.

Salah satu materi RUU yang pembahasannya berkembang adalah rumusan “Pejabat Pemerintahan yang merupakan pejabat karir apabila melanggar dikenakan sanksi administratif”. Fraksi PDIP mengusulkan penyempurnaan substansi Pasal 79 ayat (1) dalam DIM, sehingga berbunyi “Pejabat Pemerintahan yang merupakan pejabat karir, para menteri/Pimpinan Lembaga yang pengangkatannya berdasar penunjukan langsung oleh Presiden apabila melanggar dikenakan sanksi administratif”.

Fraksi PPP meminta penjelasan Pemerintah mengenai Pejabat Negara, apakah tidak dikenakan sanksi administratif. Rumusan Pasal 79 ayat (1) DIM 532 memang menggunakan terminologi Pejabat Pemerintahan. PPP mempertanyakan bagaimana dengan Pejabat Negara?

Fraksi Partai Gerindra menilai rumusan Pasal 79 ayat (1) DIM belum jelas terutama jenis pelanggaran apa yang membuat seorang Pejabat Pemerintahan bisa dikenai sanksi administratif.

Dalam tanggapannya, Pemerintah berpendapat bahwa Pasal 79 memang hanya mengatur Pejabat Pemerintahan yang merupakan pejabat karir, sedangkan Pejabat Pemerintahan yang merupakan pejabat politik diatur dalam Pasal 80/DIM No. 552. (Riwayat pembahasan mengenai pejabat karir dan pejabat politik bisa dilihat pada bagian-bagian selanjutnya).

Sehubungan dengan pertanyaan Fraksi PPP, Pemerintah menegaskan Pejabat Negara merupakan bagian dari penyelenggara negara, yang mempunyai kewenangan, sehingga sebagai bentuk akuntabilitas pertanggungjawaban pelaksanaan kewenangan tersebut apabila pejabat negara melanggar maka tetap diberikan sanksi administratif. Terhadap usulan perubahan dari Fraksi Partai Gerindra, Pemerintah menegaskan pelanggaran yang dimaksud adalah pelanggaran terhadap ketentuan Administrasi Pemerintahan dan pelayanan publik.

Dalam rapat di kantor Sekretariat Negara pada 28 Agustus 2007, Deputi Perundang-Undangan Setneg, Muhammad Sapta Murti

menyinggung antara lain tentang perlunya elaborasi lebih jauh pada tingkatan mana sanksi administratif itu dapat dikenakan. Kepada siapakah sanksi itu dijatuhkan? Salah satu prinsip yang dianut RUU sejak awal adalah sanksi hanya diberlakukan kepada badan sebagaimana tertera dalam draf RUU versi 6 Februari 2006. “Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat 2 huruf g hanya diberlakukan kepada badan”. Berarti selain kepada Badan, sanksi bisa dikenakan kepada Pejabat Pemerintahan.

Dalam rumusan akhir RUU AP, Pemerintah dan DPR sepakat menyebut satu persatu pasal yang dilanggar dan jenis sanksi yang dapat dikenakan sesuai dengan pasal yang dilanggar tersebut. Subjeknya bisa berupa Pejabat Pemerintah atau Badan.

Rumusan Pasal 80 ayat (1) sampai ayat (4) UU AP menentukan dengan tegas bahwa subjek yang dapat dikenakan sanksi adalah Pejabat Pemerintahan. Sesuai rumusan Pasal 1 angka 3 UU AP, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggaraan negara lainnya.

Laporan Ketua Panja RUU AP kepada Rapat Kerja DPR tanggal 24 September 2014 memuat dengan jelas subjek sanksi tersebut. Agun Gunandjar melaporkan:

*“RUU ini juga mengatur mengenai sanksi administratif bagi Pejabat Pemerintahan, baik yang berasal dari aparatur sipil negara maupun yang berasal dari pejabat politik seperti kepala daerah maupun menteri, yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur dalam RUU tentang Administrasi Pemerintahan”.*

Namun bukan berarti tidak ada ide lain mengenai subjek sanksi. Dalam rapat lintas kementerian dengan agenda penyempurnaan RUU AP di kantor Sekretariat Negara tanggal 27 Agustus 2007 masih muncul adanya sanksi terhadap badan. Ide sanksi terhadap badan itu dikaitkan dengan penjumlahan sanksi ganti rugi.

Pada tanggal 28 Mei 2007, dalam kegiatan uji materi RUU AP di kantor Kementerian PAN, Santer Sitorus, menjelaskan panjang lebar masalah ini:

*“Untuk itu disarankan dalam RUU Administrasi Pemerintahan ini dicantumkan sanksi kepada Pejabat Administrasi Pemerintahan yang mengeluarkan keputusan administrasi pemerintahan baik secara tertulis maupun secara lisan yang bertentangan dengan undang-undang dan seluruh pelanggaran AAUPB dikenai sanksi, dan tidak perlu pembatasan pertanggungjawaban hanya terhadap Pejabat yang melanggar...”*

*“Pertanggungjawaban pejabat sebagaimana dimaksud Pasal 43 ayat (1) dan (2) RUU AP (maksudnya naskah lama—annotator) di atas sepertinya hanya pertanggungjawaban administrasi saja, karena tanggung jawab perdata meskipun dicantumkan dalam Pasal 43 ayat (2) huruf g, penerapan Pasal 43 ayat (2) huruf g hanya berlaku kepada Badan yang mengeluarkan atau yang melakukan tindakan saja”.*

Berkaitan dengan pasal rujukan sebagaimana dimuat dalam Pasal 80 ayat (1), pada saat konsinyering Panja, 3 September 2014, pimpinan rapat Agun Gunandjar Sudarsa meminta agar pemerintah benar-benar memperhatikan apakah pasal-pasal yang dirujuk sudah benar: “Pasal 82-nya kami minta penjelasan Pemerintah apakah pasal yang dirujuk ini sudah betul-betul *clear*”.

Pasal 82 yang dimaksud Agun kemudian menjadi Pasal 80 UU AP. Dalam proses pembahasan, ada yang dicoret ada pula yang dihidupkan kembali karena terjadi perubahan rumusan dan urusan pasal.

Berkaitan dengan perumusan sanksi dan norma pelanggaran atas perbuatan yang dirujuk, wakil Kementerian Hukum dan HAM, Bunyamin, dalam rapat konsinyering tanggal 3 September 2014, lebih menyoroati mekanisme penulisan. Pejabat Kementerian Hukum dan HAM menyarankan begini:

*“Idealnya, norma yang dilanggar dulu baru jenisnya. Maksudnya seperti ini: ‘Pejabat Pemerintah yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal yang tadi itu dikenai sanksi administratif. Itu yang di Pasal 80 yang pertama maksudnya baru yang berikutnya, sanksi administratif jadi ditukar.... Rumusnya di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seperti itu”.*

Sesmen PAN Tasdik Kinanto dalam konsinyering tanggal 8 September 2014 mengingatkan kembali supaya pasal-pasal dan ayat yang dirujuk konsisten:

*“Yang kedua sesuai dengan hasil kesepakatan kita terakhir pada waktu pembahasan di Cikopo bahwa memang ada beberapa hal yang harus dilakukan sinkronisasi, baik yang bersifat redaksional maupun juga konsistensi di dalam penunjukan pasal dan ayat sesuai dengan substansi yang dituju, kemudian juga penempatan penataan ulang materi sanksi sesuai saran Kementerian Hukum dan HAM”.*

Ini bisa dilihat dari pertanyaan anggota DPR dari Fraksi Partai Hanura, Ir. H.A. Rahman Khalid MM, pada saat konsinyering 1 September 2014:

*“Saya lihat di situ tidak ada sanksi hukum, bagi yang melakukan pelanggaran diskresi. Hanya diskresi dinyatakan tidak sah. Apakah memang seperti itu? Jadi, saya berpikir bahwa nanti akan banyak orang mempergunakan kewenangan diskresi ini, dan itu dinyatakan tidak sah. Itu ka nada ahli hukumnya. Mungkin begitu. Yang saya tanyakan kenapa sampai tidak dicantumkan di situ akibat hukum apabila ada penggunaan kesewenang-wenangan diskresi itu”.*

Menjawab pertanyaan itu, Wakil Menteri PAN dan RB, Eko Prasajo, menguraikan kembali konsep sanksi pada awal naskah RUU AP dan pilihan akhir hanya pada sanksi administrasi. Dijelaskan:

*“Akibat hukum diskresi itu sebenarnya ada dua macam Pak. Yang tidak sah, dan ada yang dibatalkan. Ini kualitasnya berbeda. Diskresi yang melampaui wewenang itu terhadap hukumnya adalah tidak sah. Kalau mencampuradukkan wewenang dampaknya dibatalkan, sedangkan bertindak sewenang-wenang menjadi tidak sah. Tidak sah itu dianggap tidak ada karena tidak ada dasar kewenangan yang dipergunakan dan sewenang-wenang dalam menggunakan kewenangan tersebut”.*

Penggunaan diskresi hanya salah satu perbuatan yang dirujuk dalam Pasal 80 UU AP dan diancam dengan sanksi administratif. Setelah RUU AP disetujui menjadi Undang-Undang, tidak kurang dari 34 perbuatan yang diancam sanksi administratif.

### 7.1.2.2 Tanggapan

*Subjek dan Dasar Penjatuhan Sanksi.* Dari rumusan Pasal 80 UU AP jelas terlihat bahwa subjek yang terancam sanksi adalah Pejabat Pemerintahan. Tetapi jika dicermati satu persatu pasal yang dirujuk, sebenarnya subjek perbuatan bukan hanya Pejabat Pemerintahan, tetapi juga Badan. Lihat misalnya Pasal 72 ayat (1) UU AP yang menegaskan **“Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan** wajib melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan....dan seterusnya”. Sesuai ketentuan Pasal 80 ayat (2) pelanggaran atas Pasal 72 ayat (1) diancam dengan sanksi administratif sedang. Jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 81 ayat (2) UU AP, Pejabat Pemerintahan bisa saja dikenakan seluruh rincian sanksi sedang. Masalahnya, apakah sanksi berupa ‘pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan’ bisa diterapkan terhadap Badan? Persoalan inilah sebenarnya yang dikhawatirkan oleh pembentuk undang-undang dalam pembahasan agar pasal-pasal yang dirujuk diperhatikan dan dicek ulang agar sinkron.

Selain itu, Pasal 80 tak menjelaskan secara tegas sumber pemberian sanksi itu, apakah berdasarkan pengaduan atau laporan dari masyarakat atau dalam rangka pengawasan (yang dalam Pasal 79 UU

AP disebut sebagai pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan).

Rincian perbuatan. Sanksi dipahami sebagai akibat suatu perbuatan atau suatu reaksi dari pihak lain atas suatu perbuatan. Sanksi biasanya diberikan jika terjadi pelanggaran. Jenis-jenis sanksi adalah salah satu pembeda antara norma hukum dari norma sosial lainnya. Sanksi menjadi bagian penting dari hukum yang bersifat memaksa (*dwingendrecht*).

Jika hukum dipandang sebagai kaidah, maka sanksi adalah unsur esensial dari hukum. Hampir semua yuris yang berpandangan dogmatis memandang hukum sebagai kaidah bersanksi. (Achmad Ali, *Menguak tabir Hukum*, cet kedua, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2008, hal. 42).

Jika dirinci lebih detil, perbuatan-perbuatan administratif yang diwajibkan dan menjadi rujukan Pasal 80 UU AP adalah sebagai berikut:

- a. Kewajiban Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan merujuk peraturan perundang-undangan dan AUPB saat menggunakan wewenang (Pasal 8 ayat 2).
- b. Kewajiban Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan suatu Keputusan dan/atau Tindakan (Pasal 9 ayat 3)
- c. Kewajiban Pejabat menguraikan maksud, tujuan, substansi, dan dampak administrasi dan keuangan diskresi, serta menyampaikan permohonan tertulis kepada Atasan (Pasal 26)
- d. Kewajiban Pejabat untuk menguraikan maksud, tujuan, substansi dan dampak administrasi diskresi terhadap pembebanan keuangan negara serta melaporkannya ke atasan (Pasal 27)
- e. Kewajiban menguraikan maksud, tujuan, substansi, dampak yang ditimbulkan diskresi, serta melaporkan kepada atasan



- paling lambat 5 hari mengenai diskresi tersebut (Pasal 28)
- f. Keharusan memberikan alasan penolakan secara tertulis untuk memberikan Bantuan Kedinasan (Pasal 36 ayat 2)
  - g. Kewajiban memberitahukan kepada pemohon penolakan atau penerimaan izin, dispensasi, atau konsesi paling lambat 10 hari kerja sejak diterimanya permohonan (Pasal 39 ayat 5)
  - h. Larangan bagi Pejabat Pemerintahan menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan jika berpotensi memiliki konflik kepentingan (Pasal 42 ayat 1)
  - i. Kewajiban Pejabat Pemerintahan memberitahukan atasannya jika menemukan konflik kepentingan (Pasal 43 ayat 2)
  - j. Kewajiban Atasan Pejabat untuk memeriksa, meneliti, dan menetapkan Keputusan terhadap laporan atau keterangan warga masyarakat paling lama 5 hari kerja terhitung sejak diterimanya laporan tersebut (Pasal 44 ayat 3)
  - k. Kewajiban menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan bagi Atasan Pejabat jika ia menemukan adanya konflik kepentingan (Pasal 44 ayat 4)
  - l. Kewajiban melaporkan dan menyampaikan kepada Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan paling lambat 5 hari kerja (Pasal 44 ayat 5)
  - m. Kewajiban memberitahukan dalam waktu 10 hari kerja kepada para pihak suatu Keputusan dan/atau Tindakan yang menimbulkan beban kepada warga masyarakat (Pasal 47)
  - n. Kewajiban bagi setiap Pejabat Pemerintahan sesuai kewenangannya menyusun dan melaksanakan pedoman umum standar operasional prosedur pembuatan keputusan (Pasal 49 ayat 1)
  - o. Kewajiban memberitahukan kepada pemohon maksimal dalam 5 hari kerja permohonan atas Keputusan yang diterima (Pasal 50 ayat 3)
  - p. Kewajiban memberitahukan kepada pemohon maksimal dalam 5 hari kerja penolakan atas permohonan Keputusan

(Pasal 50 ayat 4)

- q. Kewajiban membuka akses dokumen Administrasi Pemerintahan kepada setiap warga masyarakat untuk mendapatkan informasi kecuali ditentukan lain oleh undang-undang (Pasal 51 ayat 1)
- r. Kewajiban menyampaikan surat Keputusan kepada pihak-pihak yang disebutkan dalam Keputusan (Pasal 61 ayat 1)
- s. Kewajiban mengumumkan pembatalan Keputusan yang menyangkut kepentingan umum melalui media massa (Pasal 66 ayat 6)
- t. Pemilik dokumen, arsip, dan/atau barang yang menjadi akibat hukum atau dasar keputusan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintah yang menetapkan pembatalan Keputusan (Pasal 67 ayat 2)
- u. Kewajiban segera menyelesaikan Upaya Administratif yang berpotensi membebani keuangan negara (Pasal 75 ayat 4)
- v. Kewajiban menetapkan keputusan sesuai dengan permohonan keberatan (Pasal 77 ayat 3)
- w. Kewajiban menetapkan keputusan sesuai permohonan paling lama 5 hari kerja setelah berakhirnya tenggang waktu keberatan 10 hari (Pasal 77 ayat 7)
- x. Kewajiban menetapkan Keputusan sesuai permohonan banding jika ada banding (Pasal 78 ayat 3)
- y. Kewajiban menetapkan Keputusan sesuai dengan permohonan paling lama 5 hari kerja setelah berakhirnya masa banding 10 hari (Pasal 78 ayat 6)

Perbuatan-perbuatan yang bisa diancam dengan sanksi sedang adalah (a) tidak meminta persetujuan dari Atasan saat menggunakan diskresi sehingga berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib; (b) tidak memberitahukan Atasan sebelum menggunakan diskresi dan tidak melaporkan setelah menggunakan diskresi, padahal diskresi itu menimbulkan keresahan masyarakat, keadaan darurat, mendesak dan/atau terjadi bencana alam; (c) tidak menetapkan dan/atau

melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dalam waktu 10 hari jika perundang-undangan tidak menetapkan batas waktunya; (d) tidak menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan Pengadilan paling lambat 5 hari kerja sejak putusan pengadilan ditetapkan; (e) tidak mengembalikan uang ke kas negara dalam hal Keputusan yang mengakibatkan pembayaran uang dari negara dinyatakan tidak sah; dan (f) tidak melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang sah.

Jika kita membedah rumusan Pasal 72 ayat (1) yang diancam sanksi administratif sedang, ada potensi perbedaan tafsir. Menurut Pasal ini Badan atau Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban untuk melaksanakan:

1. Keputusan dan/atau Tindakan yang sah; dan
2. Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan, pejabat yang bersangkutan, atau Atasan Pejabat bersangkutan.

Apakah Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib melaksanakan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah? Bukankah sebaliknya, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak boleh melaksanakan keputusan yang telah dinyatakan Pengadilan tidak sah? Bisa jadi, maksud pembentuk undang-undang adalah menindaklanjuti dengan membuat keputusan baru jika suatu keputusan sudah dinyatakan tidak sah. Tetapi, rumusan dalam Pasal 72 ayat (1) itu bisa menimbulkan kesalahpahaman.

Adapun perbuatan-perbuatan yang bisa diancam dengan sanksi berat adalah:

- Melanggar larangan menyalahgunakan wewenang, meliputi melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, atau bertindak sewenang-wenang (Pasal 17).
- Larangan menetapkan Keputusan dan/atau Tindakan jika memiliki konflik kepentingan (Pasal 42).
- Seluruh perbuatan pada pada sanksi ringan dan sedang yang menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional, atau kerusakan lingkungan hidup (Pasal 80 ayat 4).

*Keuangan Negara, Perekonomian Nasional, Lingkungan Hidup.* Ketentuan Pasal 80 ayat (4) yang mengatur tentang kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional, dan/atau merusak lingkungan hidup, masih perlu diperjelas. Sekilas, rumusannya sederhana yakni setiap perbuatan yang disebut pada Pasal 80 ayat (1) dan ayat (2) yang menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional, dan/atau lingkungan hidup, diancam dengan sanksi berat. Rumusan ini menimbulkan pertanyaan-pertanyaan yang perlu dijawab Pemerintah agar tidak menimbulkan multitafsir di kemudian hari.

1. Apa yang dimaksud dengan 'keuangan negara', 'perekonomian nasional', dan/atau 'lingkungan hidup'? Secara harfiah, ada beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur.
2. Jika kerugian keuangan negara bisa ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan kerusakan lingkungan hidup oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, bagaimana dengan kerugian perekonomian negara?
3. Apakah ada ukuran tertentu dari kerugian negara, perekonomian nasional, dan/atau kerusakan lingkungan hidup itu? Apakah, misalnya, kerugian negara 50 juta rupiah pun dikenakan sanksi berat?

#### Peraturan Terkait

- Frasa 'kerugian pada keuangan negara atau perekonomian negara' bisa juga dilihat dalam UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Penggalan Pasal 3 Undang-Undang ini menyebutkan "*Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara...*"
- Pasal 80 UU AP menegaskan bahwa subjek sanksi dalam administrasi pemerintahan adalah Pejabat Pemerintahan.

Dalam lingkup pidana dianut prinsip siapa yang berbuat dia yang bertanggung jawab. Dalam konsep hukum perdata, majikan ikut bertanggung jawab atas perbuatan pekerjanya. Bagaimana dengan hukum administrasi? Sebagai perbandingan bisa dilihat dalam rezim keterbukaan informasi (Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik).

- Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- Berdasarkan Pasal 1 angka 17 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH), kerusakan lingkungan hidup adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.
- Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 menyatakan lembaga konstitusional yang punya kewenangan menyatakan kerugian negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan.

Para pembentuk Undang-Undang pun pada akhirnya hanya menyetujui sanksi administratif. Sanksi pidana dan perdata merujuk pada perundang-undangan yang sudah ada. Sanksi, menurut Indroharto, diperlukan sebagai alat pemaksa agar seseorang atau suatu badan hukum tunduk pada norma hukum. Dalam lingkup hukum administrasi, sanksi adalah inti dari penegakan hukum administrasi. Sanksi administratif merupakan sarana kekuatan menurut hukum publik yang dapat diterapkan oleh badan atau jabatan tata usaha negara sebagai reaksi terhadap mereka yang tidak

menaati norma-norma hukum tata usaha negara.<sup>86</sup>

Ada yang berpendapat bahwa sanksi administratif bersifat *reparatoir*, artinya memulihkan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran. Sanksi administratif lebih ditujukan untuk perbuatan. Prosedurnya dilakukan langsung pejabat tata usaha negara yang berwenang tanpa melalui peradilan. Jika pihak yang dikenakan sanksi administratif tidak puas atau merasa dirugikan, ia bisa mempersoalkannya ke pengadilan atau ke badan yang mengeluarkan keputusan.<sup>87</sup>

### 7.1.3 Jenis-jenis Sanksi dan Saksi Administratif

Pasal 81	(1) Sanksi administratif ringan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1) berupa: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Teguran lisan;</li> <li>b. Teguran tertulis; atau</li> <li>c. Penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/ atau hak-hak jabatan.</li> </ol>
	(2) Sanksi administratif sedang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (2) berupa: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi;</li> <li>b. Pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau</li> <li>c. Pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.</li> </ol>

<sup>86</sup> Indroharto, "Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara", Buku I, (Jakarta: Sinar Harapan), 2004, hlm. 238.

<sup>87</sup> Sutoyo, "Pidana Administrasi Merupakan Sisi Singgung dalam Peradilan tata Usaha Negara", dalam *Varia Peradilan* Tahun VIII No. 94, Juli 1993, hlm. 153.

	<p><i>Penjelasan ayat (2)</i></p> <p><i>Huruf a</i>  Yang dimaksud dengan ‘uang paksa’ adalah sejumlah uang yang ditiptkan sebagai jaminan atas Keputusan dan/atau Tindakan dilaksanakan, sehingga apabila Keputusan dan/atau Tindakan telah dilaksanakan, uang paksa tersebut dikembalikan kepada Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.</p> <p><i>Huruf b</i>  Yang dimaksud dengan ‘pemberhentian sementara’ adalah pemberhentian dalam tenggang waktu tertentu dengan dibebaskan atau tidak menjalankan tugas dan wewenang jabatan Administrasi Pemerintahan.</p> <p><i>Penjelasan ayat (3)</i></p> <p><i>Huruf c</i>  Yang dimaksud dengan ‘media massa’ adalah media cetak dan/atau media elektronik baik nasional maupun lokal.</p>
	<p>(3) Sanksi administratif berat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (3) berupa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;</li> <li>b. Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya;</li> <li>c. Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; atau</li> <li>d. Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa.</li> </ol>
	<p>(4) Sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>

### 7.1.3.1 Pembahasan

Salah satu masalah penting yang banyak mengalami dinamika dalam proses pembahasan adalah jenis-jenis sanksi yang bisa dikenakan kepada pejabat pemerintahan. Semula, sanksi yang bisa dijatuhkan berupa sanksi perdata, pidana, dan administrasi. Keberadaan sanksi perdata dan pidana itu bisa dilihat pada Naskah Akademik dan naskah RUU versi tahun 2005.

Naskah Akademik RUU AP menyebutkan sanksi bersifat mutlak dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan. Sanksinya dapat berupa sanksi administrasi, sanksi perdata, atau sanksi pidana. Naskah Akademik menjelaskan lebih lanjut pengertian dari masing-masing sanksi.

*“Sanksi administrasi merupakan sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi pemerintahan yang bersifat administratif dan sanksi yang diberikan berupa sanksi yang berkaitan dengan tindakan-tindakan administrasi seperti hukuman disiplin, hukuman yang berkaitan dengan jabatan, pangkat, dan lain-lain;*

*Sanksi perdata merupakan sanksi yang diberikan kepada pelaksana administrasi pemerintahan yang bersifat keperdataan dan biasanya berkaitan dengan bidang keuangan. Pelaksanaan administrasi pemerintahan yang melanggar ketentuan perundang-undangan dikenakan sanksi perdata sebagaimana diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Sanksi keperdataan biasanya berbentuk pengembalian kerugian, pengenaan pembayaran tertentu dan lain sebagainya;*

*Sanksi pidana adalah sanksi yang berkaitan dengan tindakan pidana yang dilakukan oleh para pelaksana administrasi pemerintahan di dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari. Sanksi pidana terhadap pelaksana administrasi pemerintahan ini diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, di antaranya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Korupsi, dan lain sebagainya”.*



Draf RUU tertanggal 7 Mei 2005 memuat ketentuan pidana dalam bab tersendiri yaitu bab VIII yang berisi satu pasal. Rumusannya adalah *'Ketentuan pidana terhadap pejabat administrasi pemerintahan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku'*.

Pada bagian penjelasan Pasal ini disebutkan *"Ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud antara lain meliputi buku kedua bab XXVIII KUHP tentang kejahatan jabatan dan buku ketiga bab VIII KUHP tentang pelanggaran jabatan; UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan tindak pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001"*.

Seperti halnya sanksi pidana, sanksi perdata juga dirumuskan dalam draf RUU AP versi 7 Mei 2005. Isinya: *'sanksi perdata terhadap badan atau pejabat pemerintah dapat berupa gugatan perbuatan melawan hukum oleh badan atau pejabat administrasi pemerintahan di pengadilan umum oleh pihak yang dirugikan'*. Penjelasan menyebutkan *"contoh dalam hal ini adalah tindakan badan atau pejabat administrasi pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil ataupun immaterial bagi seseorang"*.

Bahkan Naskah Akademik RUU AP sebenarnya sudah menyinggung kemungkinan memperkenalkan gugatan class action, sebagaimana dibaca dari paragraf berikut.

*"Memuat materi berkenaan dengan kemungkinan adanya gugatan secara gugatan kelompok (class action) dalam kasus-kasus tindakan pemerintahan yang merugikan sejumlah atau sekelompok orang yang menjadi korban dan juga gugatan oleh lembaga masyarakat (legal standing) yang secara khusus peduli terhadap pelayanan administrasi pemerintahan"*.

Filosofi pemuatan sanksi pidana dan perdata itu bisa dibaca pada bagian Penjelasan Umum RUU AP yang menyebutkan perlunya *'penerapan instrumen yang memperjuangkan secara aktif tidak saja*

*sanksi-sanksi terhadap korupsi, tetapi juga instrumen hukum yang dapat memperkuat penegakan hukum, dan memperbaiki perlindungan hukum kepada masyarakat melalui control dan pemberian kesempatan pengaduan secara formal, serta pembatasan kekuasaan penyelenggara administrasi'.*

Dalam proses uji publik RUU AP di beberapa daerah, masalah sanksi pidana dan perdata ini menuai kritik. Anggota Komisi III DPR yang juga akademisi, Prof. T. Gayus Lumbuun, menyinggungnya dalam Lokakarya RUU AP dan RUU Tata Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat-Daerah di Surabaya pada 15 Juni 2005 meskipun konteksnya adalah keseimbangan kedudukan pemerintah dan rakyat. Gayus mengatakan *"RUU ini diharapkan tidak menonjolkan norma-norma yang bersifat represif, bahkan cenderung melindungi kepentingan pemerintah"*.

Lokakarya serupa yang digelar di Makassar, 16 Juni 2005 membuat ringkasan penting mengenai masalah ini:

*"Dalam pasal 43 dan Pasal 44, memasukkan sanksi pidana dan perdata berupa statement, bisa saja membingungkan. Isinya hak untuk menggugat sanksi, padahal gugatan itu sebagai upaya hukum bukan sanksi. Terhadap perbuatan melanggar hukum merupakan hak setiap orang untuk menggugat. Karena isi pasal ini berupa statement dan sudah diatur dalam KUHP, maka sanksi pidana dan perdata tidak perlu diatur"*.

Lokakarya Makassar 16 Juni 2005 secara tegas mengkritik masuknya sanksi perdata berupa gugatan atas perbuatan melawan hukum. Menggugat adalah upaya hukum yang secara hakiki adalah hak, bukan sanksi. Nada kritik itu sebenarnya juga sudah mengemuka dalam rapat Kementerian PAN dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Tim Pakar pada 19 Mei 2005. Peserta rapat sepakat RUU AP hanya mengatur sanksi administratif.

Meskipun demikian draf 16 Agustus 2005 masih memuat ketentuan pidana dan perdata. Perbedaannya dengan naskah draf

Mei 2005 adalah perumusan normanya. Draf Agustus 2006 merumuskan “Badan atau pejabat administrasi pemerintahan dapat dituntut di peradilan umum atas kejahatan jabatan yang dilakukannya”. Rumusan sanksi perdatanya adalah ‘badan atau pejabat administrasi pemerintahan dapat digugat di peradilan umum atas perbuatan melawan hukum yang dilakukannya’. Bagian penjelasan sanksi pidana belum banyak berubah.

Bahkan dalam Naskah Akademik sebenarnya telah dikutip pandangan Wicipto Setiadi saat seminar Naskah Akademik RUU AP di kantor Kementerian PAN tanggal 16 Desember 2004. Dirjen Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM itu menegaskan sanksi pidana sebaiknya tidak dimuat dalam RUU.

*“Dalam konteks UU ini, sanksi tersebut (maksudnya pidana) tidak akan diatur dalam UU karena pelanggaran terhadap UU ini bukanlah suatu tindak pidana melainkan pelanggaran administrasi yang dapat dikenakan sanksi berupa hukuman disiplin, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap”.*

Kritik dan masukan dalam sejumlah pertemuan dan lokakarya barulah diadopsi ke dalam draf tahun berikutnya. Buktinya, draf RUU versi 6 Februari 2006 sanksi pidana dan gugatan perdata sudah dihapuskan. Sebagai gantinya muncul pengaturan khusus tentang ganti rugi pada bagian kelima Bab VI. Maksudnya adalah ganti rugi yang harus dibayarkan kepada pihak yang dirugikan jika keputusan administrasi dicabut atau dibatalkan. Penegasannya dirumuskan berikut:

*“Pencabutan dan atau pembatalan terhadap keputusan administrasi pemerintahan wajib memuat ketentuan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan dan disertai dengan penyerahan kembali keputusan yang dibatalkan beserta dokumen-dokumen terkait”.*

Besaran ganti kerugian itu wajib memenuhi unsur keadilan dan kelayakan. Keadilan adalah sebanding dengan kerugian yang

ditimbulkan. Penetapan besaran ganti rugi dapat dilakukan lembaga penilai profesional.

Mengena sanksi administratif, dalam draf-draf awal, sanksi administratif masih dibedakan atas sanksi terhadap keputusan administrasi pemerintahan berupa perubahan keputusan, pembatalan keputusan, pencabutan keputusan, dan penundaan keputusan; dan sanksi terhadap pejabat administrasi pemerintahan berupa hukuman disiplin, hukuman yang berkaitan dengan pangkat dan/atau jabatan, hukuman yang berupa tuntutan ganti rugi, dan hukuman berupa pemberhentian sementara. Penjelasan umumnya tidak mengalami perubahan

Draf 2006 memuat sanksi administratif berupa teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat, pemberhentian dengan tidak hormat, dikurang dan atau dicabut hak-hak jabatan dan pensiun, pembayaran kompensasi dan ganti rugi, dan publikasi melalui media massa.

Mengapa akhirnya beralih ke hanya sanksi administrasi? Pemerintah, yang diwakili Wakil Menteri PAN-RB Eko Prasajo, memberikan penjelasan saat Rapat Konsinyering 1 September 2014:

*“Dari awal sebenarnya ada tiga ranah hukum yang kita bebaskan di sini: hukum administrasi, hukum perdata, dan hukum pidana. Tapi sebagian ahli berpendapat untuk ranah hukum pidana, itu sudah diatur tersendiri, baik pidana umum maupun pidana jabatan, sehingga tidak perlu diatur. Yang perlu diatur adalah tindakan tersebut apa implikasi hukumnya. Kalau dia tidak sah, maka implikasi hukumnya pada ranah pidana...”*

*“Hukum perdata juga akhirnya kita tinggalkan karena itu sudah diatur tersendiri. Tetapi terhadap kewenangan yang melekat pada seseorang dan menjadi keliru pada seseorang itu juga mengakibatkan ganti rugi Pak. Jadi wajib membayar kewajiban yang ditinggalkannya...”*

Jenis sanksi administratif pun belum tertata dengan baik. Jika

ditelusuri ke dalam naskah RUU AP versi 6 Februari 2006, sanksi administratif berupa:

- a. Teguran lisan
- b. Teguran tertulis
- c. Pemberhentian sementara
- d. Pemberhentian dengan hormat,
- e. Pemberhentian dengan tidak hormat
- f. Dikurangi dan/atau dicabut hak-hak jabatan dan pensiun.
- g. Pembayaran kompensasi dang anti rugi
- h. Publikasi melalui media massa.

Mengenai jenis-jenis sanksi ini ada juga yang mengusulkan agar disesuaikan dengan PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Ide ini muncul saat masih penyempurnaan RUU AP di lingkungan Pemerintah, yakni dalam rapat di kantor Setneg tanggal 27 Agustus 2007. Usulan ini datang dari Deputi Bidang Bina Kerja dan Perundang-Undangan Badan Kepegawaian Negara (BKN): *"Kenapa formulasinya tidak mengacu PP 30 Tahun 1980?"*.

Dalam DIM, semua fraksi di DPR sepakat bahwa sanksi administratif terdiri dari sanksi administratif ringan, sedang, dan berat. Rinciannya dapat dilihat pada table berikut:

Jenis dan Rincian Sanksi Administratif dalam DIM RUU AP Tahun 2014

Ringan	Sedang	Berat
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teguran lisan</li> <li>• Teguran tertulis</li> <li>• Penundaan kenaikan pangkat, golongan dan/ atau hak-hak jabatan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi</li> <li>• Pemberhentian percobaan dengan memperoleh hak-hak jabatan</li> <li>• Pemberhentian sementara dengan memperoleh hak-hak jabatan; atau</li> <li>• Pemberhentian sementara tanpa memperoleh hak-hak jabatan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak pensiun,</li> <li>• Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak pensiun,</li> <li>• Pemberhentian tetap dengan memperoleh hak pensiun dan dipublikasikan di media massa; atau</li> <li>• Pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak pensiun dan dipublikasikan di media massa.</li> </ul>

Meskipun tidak ada perbedaan pandangan DPR dan Pemerintah mengenai jenis-jenis sanksi, dalam proses pembahasan DIM tetap ada pertanyaan dan usulan perubahan. Pertanyaan disampaikan Fraksi PPP mengenai sanksi lisan yang jarang ditemukan dalam hukum. Terhadap pertanyaan ini, Pemerintah memberikan tanggapan sebagaimana tertuang dalam DIM:

*“Pemerintah berpendapat bahwa teguran lisan merupakan sanksi yang sudah dipergunakan. Sanksi teguran lisan diketemukan dalam kaidah hukum seperti Pasal 210 UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pasal 33 UU No. 4 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 73 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris; Pasal 7 ayat (2) huruf a PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negara”.*

Penyempurnaan substansi berasal dari Fraksi PDIP berkaitan

dengan sanksi pembayaran uang paksa dan/atau ganti rugi. Fraksi PDIP meminta agar ditentukan (i) besaran uang paksa dan/atau ganti rugi; dan (ii) asal/sumbernya: apakah dibebankan kepada pribadi pejabat (misalnya potong gaji atau tunjangan) atau dibebankan kepada pejabat dalam jabatannya (diambil dari keuangan negara). Fraksi PDIP juga meminta agar rumusan ini disinkronisasi dengan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

Fraksi PDIP juga mengkritik Pemerintah. Pasal 116 ayat (7) Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 sebenarnya sudah mengingatkan pentingnya membuat peraturan perundang-undangan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pembayaran uang paksa. Menurut Fraksi PDIP, jika benar peraturan perundang-undangan yang dimaksud Pasal 116 ayat (7) tadi belum ada berarti Pemerintah selama hampir lima tahun telah lalai melaksanakan perintah UU tersebut. "Tentu ini sangat merugikan pencari keadilan," begini sikap Fraksi PDIP sebagaimana tertuang dalam DIM.

Menjawab pandangan Fraksi PDIP, Pemerintah berpendapat sudah ada rumusan dalam Penjelasan Pasal 79 ayat (2) huruf b angka I DIM Tahun 2014, yang mengatur pengertian uang paksa dan mekanismenya.

Dalam rapat konsinyering 8 September 2014, masih ada yang mempertanyakan tiga kategori sanksi administratif. Ketua Rapat, Agun Gunandjar Sudarsa, sendiri yang mengajukan:

*"Yang lain-lain tidak ada masalah. Saya tinggal satu saja. Bab XII Sanksi Administratif. Saya tidak mengerti ini jalan pikiran Pemerintah. Sampai hari ini saya belum bisa menangkap pesannya di Pasal 80 itu diatur tiga kategori sanksi administratif. Ada sanksi administratif ringan di Pasal 80 ayat (1), ada sanksi administratif sedang Pasal 80 ayat (2), dan administratif berat di ayat (3) dalam hal menimbulkan kerugian keuangan negara bila dia diancam dengan sanksi administratif berat..."*

Lebih lanjut Agun mengatakan ia paham jika timbul kerugian keuangan negara, maka dijatuhkan sanksi administratif berat. Yang membingungkan justru ketika dihubungkan dengan Pasal 81 yang tak menguraikan lingkup masing-masing kategori sanksi. Agun mengkritik rumusan Pasal 81 RUU AP dalam konsinyering itu:

*“Di Pasal 81 ‘sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 berupa sanksi sebagai berikut’. Pasal ini yang mana? Pasal 80 ayat (1), (2), (3), (4) itu? Sebagai berikut: sanksi ringan, sanksi sedang, sanksi berat ini di sini sudah mulai kacau. Dalam tata cara pembuatan perundang-undangan mulai tidak sekolahan ini agak kasar ngomong Pak, mulai tidak sekolahan ini. Kalau sekolahan dia jelaskan ‘sanksi administratif ringan sebagaimana dimaksud Pasal 80 ayat (1) meliputi...Nah, itu sekolahan”.*

### 7.1.3.2 Tanggapan

Sanksi berupa uang paksa dan/atau ganti rugi. Pertanyaan pertama yang bisa diajukan adalah apakah yang dimaksud dengan uang paksa dan/atau ganti rugi. Penjelasan Pasal 81 ayat (2) huruf a menegaskan uang paksa adalah sejumlah uang yang dititipkan sebagai jaminan. Jika keputusan atau tindakan sudah dijalankan maka uang paksa dikembalikan kepada Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan. Pasal ini tidak menjelaskan (i) berapa besaran uang jaminan; (ii) dimana dan kepada siapa uang jaminan itu dititipkan; serta (iii) apakah uang jaminan itu dikembalikan utuh atau akan dipotong sesuai waktu tidak dipenuhinya kewajiban mengeluarkan keputusan atau tindakan. Pertanyaan dan usulan perubahan yang diajukan Fraksi PDIP sebenarnya dapat diterima akal karena besaran uang paksa dan asal usul uangnya penting dipertegas dari awal agar tidak menimbulkan persoalan di kemudian hari.

Dalam konsep hukum perdata, uang paksa itu disebut *dwangsom* (Belanda) atau *astreinte* (Perancis). *Dwangsom* adalah suatu tuntutan tambahan yang dilakukan oleh penggugat kepada pihak tergugat



berupa sejumlah uang agar dalam putusan hakim ditetapkan supaya terhukum membayar sejumlah uang di luar hukuman pokok. Karena itu uang paksa bersifat *accessoir* dalam arti eksistensinya tergantung hukuman pokok. Hukuman dwangsom akan mengikuti hukuman pokok.<sup>88</sup>

Meskipun lebih lazim dikenal dalam konsep hukum perdata, uang paksa sebagai bagian dari sanksi administratif juga dikenal dalam perundang-undangan lain. Misalnya di lingkungan PTUN. Penjelasan Pasal 116 ayat (4) UU No. 51 Tahun 2009 menyebutkan 'pejabat yang bersangkutan dikenakan uang paksa' adalah pembebanan berupa pembayaran sejumlah uang yang ditetapkan oleh hakim karena jabatannya yang dicantumkan dalam amar putusan pada saat memutuskan mengabulkan gugatan penggugat'. Hasil rapat kerja nasional Mahkamah Agung Tahun 2006 juga menegaskan 'pembebanan uang paksa dikenakan kepada pribadi Tergugat (orang yang sedang menjabat) yang tidak menaati putusan PTUN'.<sup>89</sup>

Mengenai penggunaan rumusan, ada perbedaan antara Pasal 116 ayat (4) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) dengan UU AP. UU PTUN menggunakan rumusan 'uang paksa dan/atau sanksi administratif', sedangkan UU AP menggunakan rumusan 'uang paksa dan/atau ganti rugi'. Ini berarti dalam UU PTUN uang paksa bisa dikenakan secara akumulatif atau alteratif dengan semua jenis sanksi administrasi lain yang disebut UU PTUN. Sebaliknya, UU AP secara spesifik menyebut hanya dengan ganti rugi.

Mengenai penerapan ganti rugi ini perlu ditegaskan tentang siapa yang berwenang membayar ganti rugi. Sesuai asas *prae sumptio iustae causa*, seharusnya hanya pejabat yang dalam menjalankan

---

88 Lilik Mulyadi. *Tuntutan Uang Paksa (Dwangsom) dalam Teori dan Praktek*. (Jakarta: Djembatan, 2002), hlm.17.

89 Hasil Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung RI dengan Jajaran Pengadilan Empat Lingkungan Peradilan Seluruh Indonesia Tahun 2006 di Batam, 10-14 September 2006, hlm. 7.

wewenangnua melakukan kesalahan pribadi (*faute de personelle*) saja yang dapat dibebani tuntutan ganti kerugian.<sup>90</sup>

Pasal 81 ayat (4) UU AP. Pasal ini memuat frasa ‘sanksi lainnya’ sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apakah yang dimaksud ‘sanksi lainnya’ dalam rumusan pasal ini? Jika maksudnya selain sanksi administratif, maka sanksi lainnya meliputi sanksi perdata dan pidana. Tetapi menafsirkan ‘sanksi lainnya’ sebagai sanksi perdata atau pidana akan salah jika dihubungkan dengan Pasal 82, sebab Pasal 82 mengatur siapa yang menjatuhkan sanksi. Pejabat-pejabat yang disebutkan dalam Pasal 82 secara hukum tak punya kewenangan menjatuhkan sanksi pidana atau perdata kepada Pejabat Pemerintahan. Jika ditelusuri notulensi pembahasan RUU AP, sangat mungkin ini berkaitan dengan sanksi pidana atau perdata yang kemudian dihapus karena sudah diatur dalam perundang-undangan lain. Dalam praktek nanti pasal ini berpotensi menimbulkan multitafsir, terutama apakah sanksi administrasi harus mendahului dibanding ‘sanksi lainnya’ atau bisa dilakukan bersamaan sebagaimana misalnya dalam perkara lingkungan hidup (UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup).

Publikasi di media massa. Dalam konteks UU AP hanya sanksi administrasi berat yang dipublikasikan di media massa. Itu pun terbatas pada dua jenis sanksi, yaitu (i) pemberhentian tetap dengan memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa; dan (ii) pemberhentian tetap tanpa memperoleh hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya serta dipublikasikan di media massa. Penggabungan sanksi publikasi dengan pemberhentian tetap dalam UU AP berbeda dari UU PTUN karena dalam Pasal 116 ayat (5) UU No. 51 Tahun 2009 tentang

---

90 Pandangan ini antara lain disampaikan Supandi, seorang hakim agung, dalam artikelnya sebelum UUAP disahkan. Lihat Supandi, “Ganti Rugi Akibat Tindakan Pejabat Pemerintah dalam RUU Administrasi Pemerintahan dan Prospek PERATUN Indonesia Masa Depan”, dalam *Varia Peradilan* No. 300, November 2010, hlm. 56.

Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara publikasi lewat media massa itu hukuman tersendiri. “Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3)”. Selain itu, yang terpenting, UU PTUN menegaskan siapa yang mengumumkan di media massa yakni oleh panitera. Dalam konteks UU AP, siapa yang punya wewenang mengumumkan? Berkaca pada Pasal 82 UU AP, maka yang mengumumkan adalah mereka yang punya kewenangan menjatuhkan sanksi.

Pengumuman di media massa seringkali membebani anggaran terutama jika pengumuman lewat media massa itu dilakukan dalam bentuk iklan. Apakah biaya iklan pengumuman itu akan dibebankan kepada anggaran lembaga pemerintahan bersangkutan? Memang, terbuka kemungkinan mengumumkan di media massa tanpa bentuk iklan, misalnya lewat konperensi pers. Tetapi tidak ada jaminan pula bahwa sanksi ringan atau sedang tidak terpublikasikan lewat media massa.

#### 7.1.4 Tata Cara dan Prinsip Penjatuhan Sanksi

Pasal 82	(1) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dilakukan oleh: <ol style="list-style-type: none"><li>a. Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan;</li><li>b. Kepala daerah apabila keputusan ditetapkan oleh pejabat daerah;</li><li>c. Menteri/pimpinan lembaga apabila keputusan ditetapkan oleh pejabat di lingkungannya; dan</li><li>d. Presiden apabila Keputusan ditetapkan oleh para menteri/pimpinan lembaga.</li></ol>
----------	--

	(2) Penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dilakukan oleh: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Gubernur apabila Keputusan ditetapkan oleh bupati/walikota; dan</li> <li>b. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri apabila Keputusan ditetapkan oleh gubernur.</li> </ol>
Pasal 83	(1) Sanksi administratif ringan, sedang, atau berat dijatuhkan dengan mempertimbangkan unsur proporsional dan keadilan.
	(1) Sanksi administratif ringan dapat dijatuhkan secara langsung, sedangkan sanksi administratif sedang atau berat hanya dapat dijatuhkan setelah melalui proses pemeriksaan internal.
Pasal 84	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80, Pasal 81, Pasal 82, dan Pasal 83 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### 7.1.4.1 Pembahasan

Pasal 82 UU AP pada dasarnya mengatur tentang siapa yang menjatuhkan sanksi kepada siapa, dan beberapa prinsip penjatuhan sanksi. Salah satu perdebatan penting yang menyita waktu para pembentuk undang-undang adalah perbedaan penjatuhan sanksi untuk pejabat karir dan pejabat politik.

Pentingnya mengatur pelaksanaan sanksi sudah disinggung jauh-jauh hari oleh hakim agung Prof. Dr. Paulus Effendi Lotulung. Dalam seminar Indonesia-Jerman RUU Administrasi Pemerintahan di Jakarta, 5 April 2005, Prof. Paulus mengingatkan UU PTUN mengatur kemungkinan pemberian sanksi kepada pejabat Tata Usaha Negara yang tidak menaati putusan TUN. Karena itu, menjadi penting RUU AP mengatur bagaimana pelaksanaan sanksi administratifnya. Ia mengatakan:

*“Di dalam UU Pembaruan PTUN No. 9/2004 disebutkan kalau pejabat tata usaha negara tidak mau mentaati putusan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap, ia dapat diberi sanksi. Namun bagaimana pelaksanaannya tidak dibuat peraturan pelaksanaannya. Hakim atau Ketua Pengadilan akan sulit untuk menjatuhkan sanksi karena dalam UU tidak dijabarkan dengan jelas”.*

Meskipun para pembentuk undang-undang menyadari pentingnya pelaksanaan sanksi administratif itu, proses pembahasan lebih banyak menitikberatkan bagaimana sanksi dijatuhkan kepada pejabat karir atau pejabat politik, dan siapa yang menjatuhkan sanksi kepada para pejabat tersebut. Sedangkan mekanisme penjatuhan sanksi kembali menyerahkan pengaturannya pada Peraturan Pemerintah, sebagaimana disebut dalam Pasal 84 UU AP.

Dalam rapat konsinyering tanggal 3 September 2014, anggota DPR dari Fraksi Partai Golkar yang juga pimpinan rapat Agun Gunandjar Sudarsa mengatakan:

*“Pejabat karir dan pejabat politik yang melakukan pelanggaran terhadap pasal bla bla bla bila administratif ringan. Atau di atasnya pejabat karir gitu kan. Yang Pasal 82 ini kan untuk karir dan untuk politik kan, sama juga kan? Oke kalau begitu gini aja....untuk sanksi administratif ini kami menugaskan nanti ke Timsin supaya di-clear-kan betul ini, mana sanksi administratif ringan, mana yang sedang, mana yang berat, termasuk peruntukannya. Peruntukannya apakah untuk pejabat karir, untuk pejabat politik, supaya sinkron dalam rumusan-rumusan itu”.*

Anggota DPR dari Fraksi Partai Demokrat, Ir. Nuki Sukarno, juga mempertanyakan: “Masalah sanksi itu saya mau tanya saya lupa di pasal berapa, apakah itu sanksi untuk pejabat politik atau pejabat karir...”. Nuki menginginkan agar sasaran penjatuhan sanksi itu dibagi dua saja dan dibedakan sanksi untuk pejabat karir dan pejabat politik. Ia melanjutkan:

*“Seperti yang Pak Wamen katakan tadi bahwa nanti kita langsung bagi dua Pak. Sanksi ringan, sedang, berat untuk karir; dan sanksi ringan, sedang, berat untuk politik. Jadi itu saja Pak, jadi langsung jelas dibagi dua”.*

Akhirnya rapat konsinyering menyetujui untuk dibawa ke Timsin. Agun mengatakan:

*“Oke Pak Nuki, kita sepakati itu kita ke Timsin disinkronisasi supaya mana untuk karir mana untuk politik, mana yang ringan, mana yang sedang, mana yang berat, itu disinkronkan di Timsin”... (rapat setuju).*

Meskipun sudah disepakati dibawa ke Timsin, rupanya, rapat bersama Timus dan Timsin pada 8 September 2014 masih saja mengungkit dualism sasaran sanksi ini. Sebelumnya disepakati dibagi dua dan dibedakan antara pejabat karir dan pejabat politik. Wakil Menteri PAN-RB Eko Prasjo mengatakan:

*“Untuk kejelasan saja, pasal 81, nah ini kan waktu itu kita bagi dua Pak, pejabat karir dan pejabat politik. Jadi ini perlu dituliskan di sini Pak: ‘Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 untuk pejabat karir’. Untuk mempejelas ini Pak, untuk pejabat karir berupa sanksi-sanksi sebagai berikut...nah, baru nanti Pasal 82 pejabat pemerintahan yang merupakan pejabat politik apabila melanggar Pasal 80 ya sudah Pak, kira-kira begitu Pak, hanya menambahkan supaya tidak membingungkan”.*

Politisi PKS, HM Gamari Sutrisno, kurang setuju pembedaan sanksi antara pejabat politik dan pejabat karir. Ia malah mengusulkan agar pejabat politik tidak perlu kena sanksi. Dalam rapat Timus Timsin tanggal 8 September 2014, Gamari mengatakan:

*“Pejabat pemerintahan saja yang melakukan pelanggaran dikenakan sanksi administratif. Kalau nanti dibeda-bedakan pejabat pemerintahan yang merupakan pejabat politik atau pejabat pemerintahan yang tidak merupakan pejabat politik agak repot kalau menurut saya. Sanksi ini harus berlaku umum bagi pejabat pemerintahan itu, tidak peduli mau pejabat politik*

*atau pejabat pemerintahan. Kenakan sanksi yang sama begitu. Ini yang harus diformulasikan menurut saya”.*

Ketua Rapat Timus Timsin, Agun Gunandjar Sudarsa, cenderung menyetujui pandangan HM Gamari Sutrisno. Faktanya memang ada proses rekrutmen yang berbeda antara pejabat karir dan pejabat politik, namun keduanya sama-sama memiliki kewenangan pemerintahan jika sudah ditunjuk atau dipilih menjadi Pejabat Pemerintahan. Agun mengatakan pandangannya pada rapat yang sama:

*“Judul Undang-Undang ini adalah Administrasi Pemerintahan. Administrasi Pemerintahan ini dijalankan oleh para badan atau pejabat pemerintahan yang memiliki kewenangan Pemerintahan. Siapa yang dimaksud dengan badan atau pejabat pemerintahan adalah siapapun yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dia mendapatkan legitimasi karena proses peraturan perundang-undangan dia menduduki jabatan itu, yang jabatan itu dalam ranah eksekutif, yang dalam konteks ranah eksekutif ada atasan ada bawahan, ada badan yang lebih tinggi ada badan yang lebih rendah, yang pada posisi itu tidak menutup kemungkinan kepala-kepala badan tertentu, pejabat-pejabat tertentu di tataran eksekutif proses rekrutmennya berbeda. Ada yang menggunakan standar, menggunakan prosedur operasi standar, ketentuan peraturan perundang-undangan agak berbeda karena kita mengenal ada pejabat karir ada pejabat politik”.*

Agun juga mengingatkan jangan sampai menimbulkan kesan bahwa pejabat politik hanya dikasih sanksi ringan, tetapi pejabat karir bisa dikasih sanksi berat. Agun menegaskan pandangannya:

*“Yang diatur dalam Undang-Undang ini kita tidak bedain, mau pejabat politik kek, mau pejabat karir, ya itulah pejabat pemerintahan. ...Kami Komisi II DPR dalam tim sinkronisasi.... kami orang-orang politik Pak, tidak ingin kami dibeda-bedakan seolah-olah kami hanya dikasih hukuman ringan, tidak mau*

*juga. Atau kami dikasih hukuman yang lebih berat...tidak mau juga. Apapun kesalahannya...jadikan satu saja. Tidak usah dibedakan antara pejabat pejabat karir dengan pejabat politik. Jadikan satu saja, sanksinya sama”.*

Pemerintah dapat menyetujui pandangan DPR tersebut. Cuma, Pemerintah, diwakili Wakil Menteri PAN-RB mengingatkan ada perbedaan pejabat karir dan pejabat politik, yaitu jika sanksinya dihubungkan dengan penundaan kenaikan pangkat dan golongan. Sanksi ini hanya bisa untuk pejabat karir bukan untuk pejabat politik. Selain itu, pejabat karir punya hak pensiun, tidak demikian halnya dengan pejabat politik.

Setelah ada kesepakatan mengenai sanksi itu, pemerintah meminta agar dilakukan perumusan ulang sanksi untuk pejabat politik dan pejabat karir yang dalam naskah lama diatur Pasal 80. Dalam rumusan akhir UU AP, akhirnya dimuat dalam Pasal 82-83. Tetapi Pemerintah dan DPR sepakat hal-hal lain mengenai penjatuhan sanksi akan diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP).

Dalam Laporan Panja tanggal 8 September 2014 siang, yang disampaikan Ketua Panja Khatibul Umam Wiranu, kesepakatan itu juga disinggung. Pada poin nomor 13 Laporan disebutkan: *“Sanksi diatur dalam Pasal 87 dan tidak membedakan antara sanksi bagi pejabat karir atau pejabat politik. Sedangkan tata cara pemberian sanksi diatur dalam Peraturan Pemerintah”.*

Wakil Menteri PAN-RB, Eko Prasoj, merespons Laporan Panja tersebut, dan menyatakan:

*“Tadi, dalam istirahat kami sudah menyelaraskan beberapa jenis sanksi yang ada dalam undang-undang Pak, dikelompokkan kembali, dan kemudian sanksi tersebut diberikan secara sama baik kepada pejabat karir maupun pejabat politik sehingga tadi juga ada rekonstruksi jenis sanksi yang diberikan agar bisa berlaku sama untuk kedua jenis jabatan itu Pak. Kalau ada hal-hal yang berbeda nanti kita berikan penjelasannya di dalam Penjelasan, Misalnya, khusus untuk penundaan kenaikan*



*pangkat nanti dijelaskan bahwa sanksi tersebut diberikan untuk khusus untuk pejabat karir. Tapi semua sanksi berlaku sama untuk pejabat politik dan pejabat karir kecuali dikatakan lain dengan Penjelasan”.*

Berkaitan dengan siapa yang menjatuhkan sanksi untuk siapa, Wakil Menteri PAN-RB Eko Prasajo menjelaskan kepada peserta rapat Timus Timsin tanggal 8 September 2014 berikut:

*“Kemudian Pasal 83 sudah belum ya? Atasan Pejabat yang demikian, baik kepala daerah apabila diputuskan oleh pejabat daerah; menteri atau pimpinan lembaga apabila dikeluarkan oleh pejabat di lingkungannya; presiden apabila keputusan dikeluarkan oleh para menteri, pimpinan lembaga”.*

Mengenai kepada kepala daerah, Eko Prasajo minta pandangan DPR. Ia mengatakan:

*“Mengenai Menteri Pak, ini memang agak substansial Pak. Saya mohon pertimbangan Pak Ketua, sebab saya pikir yang berhak menjatuhkan sanksi kepada gubernur, bupati dan walikota itu layaknya memang harus Menteri Dalam Negeri Pak, setelah mendapatkan pertimbangan dari Menteri PAN-RB”.*

Memang sempat ada pertanyaan bagaimana kalau para pejabat di daerah seperti bupati tidak bisa menjalankan suatu keputusan, bahkan sudah dikuatkan pengadilan sekalipun. Pertanyaan itu dilontarkan politisi PDIP, Alexander Litaay saat menghadiri rapat Panja tanggal 22 Agustus 2014. Litaay yang tak menghadiri rapat sebelumnya mengajukan jenjang pertanggungjawaban administrasi pemerintahan. *“Memang harus kita atur sampai batas berapa, tingkat berapa?”.*

Menjawab pertanyaan Litaay, Wakil Menteri PAN-RB Eko Prasajo menegaskan bahwa pertanyaan jenjang tanggung jawab itu sudah diatur dalam Pasal 82 dan seterusnya.

*“Jadi, di dalam hal penjatuhan sanksi ini Presiden dapat*

*menjatuhkan sanksi kepada Menteri, pimpinan lembaga dan kepala daerah, Pak. Nah, ini yang dalam UU Pemerintahan Daerah kan belum clear Pak. Di sini sudah kita clear-kan.... Presiden bisa mencabut keputusan, bisa memerintahkan membuat keputusan, bisa merevisi dan seterusnya sampai kepada pemberhentian sebagai kepala pemerintahan dan juga kepala negara”.*

Namun penjatuhan sanksi itu sangat berkaitan dengan seberapa patuh pejabat yang terlibat menjalankan putusan. Dalam konteks inilah peran manusia sebagai penentu efektivitas sanksi sangat penting. Anggota Fraksi Partai Demokrat, Abdul Gafar Patappe, menekankan pentingnya unsur manusia dan ketegasan sanksi agar UU AP bisa implementatif. Dalam Rapat Dengar Pendapat tanggal 28 Mei 2014, Patappe mengatakan manusia adalah subjek dan objek penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, sanksi sangat penting, dalam arti sanksi yang tegas dan jelas. Patappe mengatakan:

*“Sanksinya tidak bisa lagi ditawar-tawar. Masih ada Undang-Undang kita, punya aturan-aturan, tetapi tidak jelas sanksinya. Ada saja sanksinya orang berani, sekarang kalau ada korupsi di KPK kan dijatuhkan di atas 10 tahun masih berbuat, apalagi kalau memang sanksinya lemah. Ini barangkali jadi pemikiran... tidak melupakan sanksi-sanksi yang harus tegas dan jelas”.*

Pengaturan sanksi memang menyita banyak waktu dan terjadi perubahan-perubahan redaksional. Rapat Panja 8 September 2014 sebenarnya sudah menyetujui secara prinsip pengaturan mengenai sanksi, setelah di sela waktu istirahat, rumusannya diperbaiki Pemerintah. Meskipun demikian, Ketua Rapat Agun Gunandjar mengingatkan pentingnya melihat rumusan sanksi agar tidak terjadi kekeliruan, apalagi ada ketakutan bahwa peserta rapat juga ‘kelelahan’. Agun menegaskan:

*“Diharapkan dari Panja, walaupun sudah disepakati secara prinsip Pak, mohon rumusannya dengan penuh kehati-hatian*

*karena ini menyangkut sejumlah pasal yang begitu banyak diteliti, dicek kembali jangan sampai ada penempatan pasal, ayat yang tidak sesuai dengan bentuk sanksi yang dalam bentuk ringan ya, dalam bentuk sedang, maupun dalam bentuk berat. Ini menjadi catatan tersendiri supaya ketika merumuskan undang-undang ini ada korelasi antara substansi yang diatur dengan sanksi yang berimplikasi”.*

#### **7.1.4.2 Tanggapan**

*Kepatuhan.* Salah satu poin penting yang mendapat perhatian para penyusun RUU AP sejak Naskah Akademik hingga pembahasan di DPR adalah kepatuhan Pejabat Pemerintahan terhadap suatu keputusan administratif atau putusan Pengadilan. Kepatuhan atau kesukarelaan menjalankan keputusan/putusan telah lama menjadi problem di lingkungan tata usaha negara atau administrasi pemerintahan. Keberadaan sanksi dalam perundang-undangan tak menjamin sepenuhnya pejabat pemerintahan patuh. Hanya sanksi yang benar-benar dijalankan yang bisa menjamin efektivitas peraturan perundang-undangan.

Dalam expert meeting pembahasan RUU AP di kampus Fakultas Hukum UI 10 Agustus 2006, masalah ini singgung dalam kesimpulan: *“Efektivitas implementasi UU Administrasi Pemerintahan sangat dipengaruhi oleh berbagai infrastruktur yang ada. Keberhasilan implementasi ini sangat dipengaruhi oleh harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Banyak hal yang secara parallel dan seria harus dilakukan agar implementasi UU ini dapat secara efektif mengurangi KKN”.*

*Proporsional dan keadilan.* Pasal 83 ayat (1) UU AP menegaskan sanksi administratif ringan, sedang, atau berat dijatuhkan dengan mempertimbangkan unsur proporsional dan keadilan. Apa yang dimaksud dengan unsur proporsionalitas dan keadilan itu? Secara teoritik mungkin bisa dijawab, yakni sesuai tingkat kesalahan seseorang. Kesalahan ringan akan diganjar dengan sanksi ringan, kesalahan sedang diganjar dengan sanksi administratif sedang, dan

kesalahan berat bisa diganjar dengan saksi berat. Namun di lapangan sangat mungkin terjadi perdebatan mengenai proporsionalitas dan keadilan itu, karena proporsional menurut satu orang belum tentu sama dipahami orang lain. Bukankah sanksi ringan dan sedang bisa berubah menjadi sanksi administratif berat (Pasal 80 ayat 4 UU AP).

*Efektivitas sanksi.* Efektivitas penjatuhan sanksi sangat ditentukan oleh seberapa detil dan konkret mekanisme tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah. Jika peraturan pelaksanaan tak kunjung diterbitkan, atau tak mengatur secara jelas penjatuhan sanksi, apalagi jika sudah melalui pengadilan, maka efektivitas sanksi dalam UU AP patut dipertanyakan. Ini pula yang di-*warning* oleh Prof. Dr. Paulus Effendie Lotulung saat menjadi pembicara Seminar Indonesia-Jerman RUU Administrasi Pemerintahan di Jakarta, 5 April 2005. Salah satu kelemahan UU PTUN selama ini berkaitan dengan upaya paksa terhadap pejabat yang membandel. Hakim agung Prof. Paulus menegaskan:

*“Ketentuan tentang pelaksanaan upaya paksa terhadap Pejabat Tata Usaha Negara yang sengaja tidak mau melaksanakan isi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Tidak adanya ketentuan pelaksanaan yang jelas dan konkret dalam hal eksekusi putusan, akan sangat mempengaruhi efektivitas eksistensi peradilan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi judicial control terhadap aparat pemerintah”.*

### ***Peraturan Terkait Sanksi Administratif***

Pada saat anotasi ini dibuat Peraturan Pemerintah mengenai tata cara penjatuhan sanksi administratif disusun. Hingga batas waktu yang ditentukan terlewati beberapa hari, barulah PP yang relevan terbit, yaitu PP No. 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Pejabat Pemerintahan.

Tetapi dalam perundang-undangan Indonesia sebelumnya, ada beberapa peraturan yang relevan dengan jenis sanksi administratif dan tata cara penjatuhannya. Sebagian dituangkan dalam bentuk

Peraturan Menteri, sebagian lagi dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Misalnya:

- Peraturan Pemerintah No. 86 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Kepada Pemberi Kerja Selain Penyelenggara Negara, dan Setiap Orang Selain Pemberi Kerja, Pekerja, dan Penerima Bantuan Iuran dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial.
- Peraturan Pemerintah No. 88 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Bagi Anggota Dewan Pengawas dan Anggota Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.
- Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 2 Tahun 2013 tentang Pedoman Penerapan Sanksi Administratif di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

## 7.2 Ketentuan Peralihan

### 7.2.1 Pengantar

Sesuai dengan konstruksi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ketentuan peralihan tidak bersifat wajib. Aturan peralihan dibuat jika memang perlu penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan lama terhadap perundang-undangan baru. Tujuannya adalah (i) menghindari terjadinya kekosongan hukum; (ii) menjamin kepastian hukum; (iii) memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (iv) mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Dalam UU AP, ketentuan peralihan termuat dalam tiga pasal, yakni Pasal 85-87 dan bisa dibedakan subbagiannya berupa (a) transisi pengajuan gugatan; (b) transisi penerapan sanksi; dan (c) transisi makna Keputusan Tata Usaha Negara.

## 7.2.2 Transisi Pengajuan Gugatan dan Transisi Penerapan Sanksi

### Transisi Pengajuan Gugatan

Pasal 85	(1) Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini, dialihkan dan diselesaikan oleh Pengadilan.
	(2) Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum dan sudah diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini tetap diselesaikan dan diputus oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum.
	(3) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh pengadilan umum yang memutus.

### Transisi penerapan sanksi

Pasal 86	Apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini, peraturan pemerintah yang dimaksudkan dalam Undang-Undang ini belum terbit, hakim atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang dapat menjatuhkan putusan atau sanksi administratif berdasarkan Undang-Undang ini.
----------	--

#### 7.2.2.1 Pembahasan

Pada saat pembahasan di internal Pemerintah, Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengajukan pandangan bernada kritik terhadap naskah RUU, khususnya mekanisme penyelesaian sengketa. Dalam tanggapan tertulisnya, LAN menegaskan:

*“Secara keseluruhan, kompetensi penanganan sengketa dalam RUU AP tidak sistematis dan berpotensi menimbulkan kontradiksi yurisdiksi terkait dengan kompetensi PTUN. Selain itu, mekanisme*

*Keberatan dan Banding Administrasi yang hierarkhis, sedangkan gugatan yang berdiri sendiri tanpa sekat pengaturan yang membedakan di antaranya, dapat menimbulkan ketidakpastian dan kebingungan masyarakat”.*

Kritik LAN tertuju pada naskah awal RUU AP. Dalam perkembangannya naskah tersebut telah mengalami perubahan. Upaya administratif seperti banding masih dikenal, tetapi mekanisme gugatan sudah tidak ada.

Ketika menyusun DIM muncul beberapa masukan terutama mengenai pasal konversi, dan status perkara sengketa administrasi yang terdaftar sebelum atau sesudah UU AP disahkan.

Semula, Pemerintah memang memasukkan Ketentuan Konversi pada Bab XIII yang isinya hanya satu pasal. Pasal 83 RUU versi Pemerintah menyebutkan:

1. Keputusan dalam Undang-Undang ini disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara;
2. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini disebut juga Undang-Undang Tata Usaha Negara.

Fraksi PPP dan Fraksi Partai Gerindra mempersoalkan masuknya pasal konversi. Fraksi PPP berpendapat bahwa dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak dikenal adanya Ketentuan Konversi. Senada, Fraksi Partai Gerindra menyatakan terminology Ketentuan Konversi tidak dikenal, oleh karena itu Ketentuan Konversi sebaiknya dihapus.

Pemerintah setuju usulan itu: *“Pemerintah berpendapat bahwa Bab XIII setuju dihapus karena berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak terdapat amanat mengenai Ketentuan Konversi”.*

Selain itu, penamaan UU AP sebagai Undang-Undang Tata Usaha Negara juga sempat dipersoalkan seperti tertuang dalam DIM Tahun 2014 No. 521. Fraksi PKS meminta dirumuskan ulang; Fraksi PPP menilai tidak lazim memberi nama lain dari suatu undang-undang, apalagi penempatannya dalam Ketentuan Konversi; dan Fraksi Partai

Gerindra menegaskan UU ini adalah UU Administrasi Pemerintahan bukan UU TUN atau sebutan lain. Penegasan nama ini bertujuan demi kepastian hukum.

Pemerintah sepakat untuk mendiskusikan kembali masalah ini. Pada akhirnya, kedua ayat dari Pasal 83 RUU versi DIM (Ketentuan Konversi), dihapuskan.

Ketentuan Peralihan dimuat dalam DIM No. 577-589 (Pasal 84-85). Pasal 84 mengatur tentang transisi pemeriksaan sengketa administrasi pemerintahan dari Pengadilan Umum ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Pasal 85 mengatur tentang lingkup Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

RUU versi Pemerintah merumuskan "Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada Pengadilan Umum tetapi belum diperiksa, dengan berlakunya Undang-Undang ini dialihkan dan diselesaikan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Fraksi Partai Gerindra mengusulkan agar Pasal 84 beserta seluruh ayatnya dihapus karena memutus sengketa administrasi adalah kewenangan absolute PTUN. Fraksi PPP mengusulkan rumusan baru: "Pengajuan gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan setelah RUU ini disahkan didaftarkan dan diselesaikan pada PTUN". Untuk perkara yang sudah terlanjut didaftar dan diperiksa Pengadilan Umum, Fraksi PPP tetap mengusulkan sengketa itu diperiksa Pengadilan Umum.

Pemerintah menolak rumusan baru PPP, dan mencoba jalan tengah, bahwa 'gugatan yang sudah didaftarkan namun belum diperiksa dapat diselesaikan oleh PTUN'.

Selain masukan dan jawaban Pemerintah dalam DIM, tak banyak perdebatan yang muncul dalam proses penyusunan sehubungan dengan ketentuan Pasal 85 UU AP. Ayat (3) dari pasal ini hanya perbaikan redaksional. Semula rumusannya 'Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh pengadilan yang memutus', berubah menjadi 'Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh Pengadilan Umum yang memutus'.



Pada rapat konsinyering tanggal 3 September 2014, peserta rapat langsung menyatakan setuju ketika pimpinan rapat, Agun Gunandjar, menyinggung Ketentuan Peralihan. "*Kemudian Bab XIII Ketentuan Peralihan bersih..*" (rapat setuju).

Laporan Ketua Panja kepada Raker tanggal 24 September 2014 masih menyinggung hal penting ini. Ketua Panja mengatakan Ketentuan Peralihan mengatur mengenai gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum namun belum diperiksa, akan dialihkan dan diselesaikan oleh Pengadilan. "*Namun yang sudah didaftarkan pada pengadilan umum dan sudah diperiksa, tetap diselesaikan dan diputus oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum*".

### 7.2.2.2 Tanggapan

UU AP mengatur transisi pengajuan gugatan agar tidak terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Berdasarkan ketentuan Pasal 85, semua gugatan sengketa Administrasi Pemerintahan yang sudah terlanjur didaftarkan ke pengadilan umum tetapi belum sempat diperiksa, maka pemeriksaannya dialihkan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Sebaliknya, jika sudah sempat diperiksa maka perkara itu dilanjutkan pengadilan umum hingga tahap putusan.

Pertanyaannya sengketa Administrasi Pemerintahan apa yang dimaksud dalam pasal ini dan menjadi kewenangan pengadilan umum? UU AP hanya mendefinisikan 'Administrasi Pemerintahan' dan 'Sengketa Kewenangan', tidak ada definisi 'sengketa Administrasi Pemerintahan'.

Kekuasaan Peradilan Umum, dalam hal ini Pengadilan Negeri, disebut dalam Pasal 50 UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata di tingkat pertama'. Di tingkat banding, kewenangannya berada di tangan Pengadilan Tinggi. Berdasarkan Pasal 52 ayat (2) Pengadilan dapat disertai tugas dan kewenangan lain berdasarkan undang-undang.

Perubahan pertama UU Peradilan Umum (UU No. 8 Tahun 2004),

menyebutkan peradilan umum adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya. Pada perubahan kedua (UU No. 49 Tahun 2009), disebutkan bahwa di lingkungan peradilan umum dapat dibentuk peradilan khusus. Contoh peradilan khusus yang berada di bawah peradilan umum adalah Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) yang diatur dengan UU No. 2 Tahun 2004, Pengadilan Niaga (UU No. 37 Tahun 2004), Pengadilan HAM (UU No. 26 Tahun 2000), Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Perikanan, dan Pengadilan Anak (UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak).

Pasal 86 UU AP memberi kewenangan kepada hakim atau Pejabat Pemerintah yang berwenang menjatuhkan putusan atau sanksi berdasarkan UU AP jika dalam dua tahun peraturan pelaksanaannya belum terbit. Sudah menjadi pengetahuan umum, Pemerintah seringkali mengabaikan perintah Undang-Undang untuk membentuk peraturan pelaksana atau peraturan teknis. Jangka waktu yang ditentukan Undang-Undang, dalam konteks ini dua tahun, acapkali tanpa disertai persiapan yang matang sehingga jangka waktu tersebut potensial terlewati. Pasal 86 mencoba memberikan jalan keluar. Sekalipun peraturan pelaksana penerapan sanksi belum terbit hingga 17 Oktober 2016, hakim atau Pejabat Pemerintahan diberi wewenang menjatuhkan putusan berdasarkan UU AP. Dengan demikian bisa dikatakan tidak ada alasan bagi siapapun untuk tidak menjalankan amanat UU AP hanya karena belum ada peraturan pelaksanaannya.

Rumusan Pasal 86 bermakna bahwa jika dalam dalam dua tahun setelah UU AP berlaku PP belum terbit, hakim atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang '**dapat**' menjatuhkan putusan (oleh hakim) atau sanksi administratif (oleh Pejabat Pemerintahan) berdasarkan UU AP. Kalau dua tahun sudah berlalu dan PP-nya tidak terbit, bolehkan hakim tidak menggunakan UU AP?<sup>91</sup>

---

91 Focus Group Discussion Anotasi UU Administrasi Pemerintahan di Kementerian PAN-RB, 15 November 2016.

Pertanyaan lain yang perlu dijawab ke depan adalah pemberian kewenangan menjatuhkan sanksi administratif kepada hakim. Hakim karena tugasnya memang punya wewenang menghukum seseorang jika perkaranya dibawa ke pengadilan. Perkara apakah yang dibawa ke pengadilan dan petitumnya menghukum seseorang sehingga hakim punya wewenang menjatuhkan sanksi berdasarkan UU AP. Apakah maksudnya permohonan ke pengadilan sebagaimana dimaksud Pasal 53 UU AP? Naskah Akademik, DIM, dan proses pembahasan tindak memberikan konteks dan alasan-alasan pemberian kewenangan menjatuhkan sanksi itu kepada hakim.

Jika ditelusuri, rumusan Pasal 86 ini berasal dari Pasal 84 ayat (4) DIM Tahun 2014. Ayat (1), (2), dan (3) Pasal ini mengatur tentang gugatan sengketa administrasi pemerintahan. Jika dibaca menggunakan tafsir sistematis<sup>92</sup>, maka pemberian kewenangan kepada hakim tak bisa dilepaskan dari rumusan sengketa administrasi pemerintahan. Dalam hal terjadi sengketa administrasi pemerintahan, maka akan ada putusan pengadilan, baik Pengadilan Umum maupun Pengadilan Tata Usaha Negara (Lihat pasal 85 ayat 3 UU AP).

Jika asumsi ini benar, maka pertanyaan tentang apa itu 'sengketa administrasi pemerintahan' dapat diajukan kembali. Oleh karena itu, ke depan, masalah ini perlu diperjelas. Dalam DIM sebenarnya anggota DPR sudah meminta ada perumusan ulang. Namun yang terjadi hanya sekadar perubahan pasal yang mengatur, semula Pasal 84 ayat (4) versi DIM menjadi pasal 86 versi UU AP. Sementara Pasal 84 ayat (1) hingga ayat (3) berubah menjadi Pasal 85 UU AP.

---

92 Penafsiran sistematik (*sistematische interpretatie*) bertolak dari prinsip bahwa hukum adalah sebuah sistem. Untuk menemukan arti atau pengertian suatu norma atau istilah, dilakukan dengan cara menghubungkan suatu ketentuan dengan ketentuan-ketentuan lain, baik dalam peraturan perundang-undangan yang sama maupun dengan perundang-undangan yang lain. Lihat Bagir Manan. *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 74.

### 7.2.3 Transisi Makna KTUN

Pasal 87	<p>Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;</li> <li>b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya;</li> <li>c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;</li> <li>d. Bersifat final dalam arti lebih luas;</li> <li>e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau</li> <li>f. Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.</li> </ol> <p><i>Penjelasan huruf d</i>  <i>Yang dimaksud dengan 'final dalam arti luas' mencakup Keputusan yang diambil alih oleh Atasan Pejabat yang berwenang.</i></p>
----------	--

#### 7.2.3.1 Pembahasan

Pasal 87 UU AP telah memberi makna baru terhadap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Dengan mempergunakan asas *lex posteriori derogat legi anteriori*, maka Pasal ini bisa dimaknai mengesampingkan makna KTUN yang diatur dalam perundang-undangan sebelumnya.

Perbedaan Keputusan Tata Usaha Negara dalam UU PTUN dan RUU AP telah mendapat perhatian Lembaga Administrasi Negara (LAN). Dalam tanggapan tertulisnya tanggal 5 Agustus 2005, LAN mengatakan perbedaan Keputusan Administrasi Pemerintahan dengan KTUN bisa dilihat dari rumusan RUU AP. Kalaupun Keputusan Administrasi Pemerintahan analog dengan KTUN, maka akan timbul

konsekuensi berikut.

1. Penegakan hukumnya seharusnya juga sebatas pada ranah PTUN (jalur litigasi) sebagaimana diatur dalam UU PTUN. Namun RUU AP mengatur pula kemungkinan jalur non-litigasi yang dapat ditempuh melalui mekanisme Keberatan dan Banding Administrasi.
2. Jenis-jenis keputusan yang tidak termasuk dalam kategori Keputusan Administrasi Pemerintahan seharusnya juga sama dengan Keputusan yang tidak termasuk dalam KTUN sebagaimana dimaksud dalam UU PTUN. Namun RUU memberikan deskripsi berbeda.

Santer Sitorus, Asisten Prof. Paulus Effendie Lotulung, juga menyinggung kaitan erat RUU AP dengan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan tata Usaha Negara. Dalam makalahnya yang disampaikan pada Uji Materi RUU AP di Kementerian PAN, 28 Mei 2007, Santer Sitorus menyebutkan RUU AP yang sedang dibahas erat kaitannya dengan PTUN. Sebab yang akan mengawasi pelaksanaan RUU AP (UU AP) adalah PTUN, yaitu untuk mempertahankan dan memaksakan agar dipatuhinya ketentuan-ketentuan dan kaedah-kaedah yang mengatur tentang administrasi pemerintahan. Selanjutnya, Santer Sitorus menuliskan:

*“Oleh karena yang akan mengawasi penerapan UU AP adalah PTUN maka substansi RUU AP harus sejiwa dan selaras dengan UU tentang PTUN. RUU AP merupakan hukum payung (umbrella act) bagi segenap aparatur pemerintahan, sehingga untuk mempertahankan hukum materiel administrasi pemerintahan ini, substansi UU PTUN harus disesuaikan dengan UU AP. Tanpa diikuti perubahan penyesuaian substansi UU PTUN, maka harapan atau tujuan yang diinginkan agar tindakan aparatur pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan bertanggung jawab tidak akan terlaksana dengan baik”.*

Pernyataan Santer Sitorus dikeluarkan sebelum lahirnya UU No. 51 Tahun 2009 yang merevisi kedua kalinya UU PTUN. Perubahan antara

lain meliputi penerapan sanksi atau eksekusi putusan Pengadilan TUN.

Menurut Santer Sitorus, objek gugatan pun harus diselaraskan antara RUU AP dengan UU PTUN. RUU AP mencakup keputusan tertulis atau tidak tertulis yang dikeluarkan instansi pemerintah atau badan hukum lain yang berisi tindakan hukum atau tindakan administrasi pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Sebaliknya, objek gugatan dalam UU PTUN menurut UU No. 5 Tahun 1986 hanya tertulis saja.

Salah satu 'penyelarasan' yang terjadi dalam proses pembahasan adalah sebagaimana disebut dalam Pasal 87 UU AP. Kementerian BUMN termasuk lembaga yang memberikan masukan berkaitan dengan makna KTUN dalam RUU AP. Surat Kementerian BUMN tanggal 10 Agustus 2005 berisi tanggapan Kementerian atas RUU, yang pada intinya meminta agar Keputusan Menteri BUMN dikecualikan dari KTUN. "*Kami sependapat dengan RUU Administrasi Pemerintahan, bahwa pengecualian terhadap Keputusan Menteri Negara BUMN dari Peradilan TUN perlu dipertegas dalam RUU ini, termasuk juga keputusan dari direksi BUMN*".

Sayangnya, tak banyak dokumentasi pembahasan RUU AP yang menyinggung rasio perubahan makna Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimuat dalam Pasal 87.

### 7.2.3.2 Tanggapan

Lingkup dan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia telah mengalami dinamika baik dalam peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi. UU Administrasi Pemerintahan menjadi salah satu perubahan dalam bidang legislasi.<sup>93</sup>

---

93 Lihat antara lain tulisan Nelvy Christin, "Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara dalam Legislasi dan Yurisprudensi", dalam *Varia Peradilan* No. 320, Juli 2012, hlm. 72-85.

Pasal 87 UU AP ini termasuk salah satu rumusan penting karena memberi makna baru apa yang disebut Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Apa yang dimaksud dengan KTUN? Berdasar Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986, KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Keputusan yang tidak termasuk pengertian KTUN diatur lebih lanjut dalam Pasal 2.

UU No. 9 Tahun 2004 telah mengubah cakupan pengecualian KTUN yang diatur dalam Pasal 2. Perbandingannya dapat dilihat pada tabel berikut.

Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1986	Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004
<p>Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata.</li> <li>b. KTUN yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.</li> <li>c. KTUN yang masih memerlukan persetujuan.</li> <li>d. KTUN yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP atau KUHAP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.</li> <li>e. KTUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</li> <li>f. KTUN mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata RI.</li> <li>g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.</li> </ol>	<p>Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata.</li> <li>b. KTUN yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.</li> <li>c. KTUN yang masih memerlukan persetujuan.</li> <li>d. KTUN yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP atau KUHAP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.</li> <li>e. KTUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</li> <li>f. KTUN mengenai tata usaha TNI.</li> <li>g. Keputusan KPU di pusat atau daerah mengenai hasil pemilihan umum.</li> </ol>

Sebenarnya, masalah BUMN itu sudah lama menjadi perhatian para pakar. Saat Lokakarya Menyongsong Pelaksanaan Peradilan Tata Usaha Negara di Jakarta, 14 Juli 1990, Bambang Kesowo dari Biro Hukum Setkab/Setneg mengatakan bahwa memasukkan masalah BUMN ke dalam PTUN perlu kehati-hatian karena BUMN adalah badan tersendiri, badan usaha sendiri, satu badan hukum.

“BUMN dibentuk untuk melakukan usaha, BUMN sebagai refleksi daripada kegiatan dagangnya negara. Apabila kita campuradukkan antara usaha dagang atau urusan pemerintahan mungkin perlu kita pikir ulang...nantilah kita kembangkan dan kita lihat dimana yurisprudensinya”.

“Tetapi sekali lagi permasalahan ini saya pikir perlu kita renungkan, karena kuncinya bukan karena dia kepanjangan tangan atau kepanjangan kekuasaan negara, bukan itu. Tetapi kembali kuncinya harus ke urusan pemerintahan, tidak perlu BUMN.”<sup>94</sup>

Persoalan paling krusial berkaitan dengan Pasal 87 UU AP adalah ketidaktegasan Undang-Undang ini mencabut hukum materiil dalam UU PTUN. Termasuk lingkup KTUN yang dalam UU AP disebut sebagai Keputusan Administrasi Pemerintahan. Ketidaktegasan norma pencabutan hukum materiil dalam UU PTUN akan berdampak pada praktik. Putusan hakim bisa variatif memaknai hukum materiil UU PTUN dan UU AP. Asas ‘hukum baru mengesampingkan hukum lama’ bisa dipakai, tetapi tak semudah itu menjalankannya di pengadilan.<sup>95</sup>

Prof. Philipus M. Hadjon menyebut ketentuan Pasal 87 sebagai ketentuan yang ‘aneh’. Pasal ini memperluas konsep Keputusan Tata Usaha Negara. UU AP. Misalnya, menyebutkan penetapan tertulis termasuk juga tindakan faktual adalah suatu *contradiction in terminis*. Ada beberapa pertanyaan lanjutan yang diajukan Prof. Philipus M.

---

94 Eddy Djunaedi, Edi Rohaedi, dan Kadar Slamet, ed. “Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia”; (Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara/LPP-HAN, 2003), hlm. 83-84.

95 Santer Sitorus, *op. cit.*



Hadjon:<sup>96</sup>

1. Apakah dengan ketentuan tersebut kompetensi absolut PTUN berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 10 UU PTUN diperluas? Kalau ya, maka menurut Prof. Philipus M. Hadjon, yang diubah adalah Pasal 1 angka 10 UU PTUN;
2. Apakah tepat memperluas kompetensi absolut PTUN hanya dengan Ketentuan Peralihan UU yang bukan UU PTUN? Apakah asas *contraries actus* tidak berlaku?
3. Apakah *lex generalis* dalam hal ini UU AP dapat mengubah sifat *lex spesialis* UU PTUN dengan dalih UU AP *lex posterior* (hukum yang terbit paling baru)? Apakah *lex posterior generalis* dapat mengubah *lex prior specialis*?

Kritik senada juga diajukan kalangan hakim terhadap perubahan kompetensi absolut PTUN dalam Pasal 87 UU AP. Yodi Martono Wahyunadi, mantan Ketua PTUN Jakarta, menyebutnya sebagai 'perubahan secara terselubung atas ketentuan norma di dalam Pasal 1 angka 9 UU PTUN'.<sup>97</sup> Perubahan terselubung ini telah menyalahi kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan. Angka 135 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan rumusan dalam ketentuan peralihan tidak memuat perubahan terselubung atas ketentuan perundang-undangan lain.

Philipus M. Hadjon dan Yodi Martono berpendapat perubahan kompetensi absolute itu seharusnya dilakukan dengan mengubah isi UU PTUN, bukan justru melakukan perubahan di Undang-Undang lain. Seharusnya pengaturan lebih lanjut "dengan undang-undang" (*bij de wet*), bukan dengan jalan menyisipkan "dalam undang-undang"

---

96 Philipus M. Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", dalam *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4, No. 1, Maret 2015, hlm. 54.

97 Kritik ini termuat dalam disertasi Yodi Martono Wahyunadi, "Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan", yang dipertahankan di Universitas Trisakti Jakarta, 19 Maret 2016.

(*in de wet*).<sup>98</sup>

Perbedaan elemen-elemen KTUN berdasarkan UU PTUN dan UU AP dapat dilihat pada tabel berikut:

Pasal 1 angka 9 UU PTUN	Pasal 87 UU AP
Penetapan tertulis;	Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
Dikeluarkan oleh badan atau Pejabat TUN;	Keputusan Badan dan/atau Pejabat TUN di lingkungan eksekutif, legislatif, yudisial, dan penyelenggara negara lainnya;
Berisi tindakan hukum tata usaha negara	Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB
Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;	Bersifat final dalam arti luas
Bersifat konkret, individual, dan final;	Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum
Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.	Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Sumber: Yodi Martono Wahyunadi, 2016.

Masuknya ‘tindakan faktual’ sebagai bagian dari penetapan tertulis dalam Pasal 87 huruf a juga telah mendapat perhatian kalangan hakim. Dalam Pasal 1 angka 8 UU AP menggunakan istilah ‘Tindakan Administrasi Pemerintahan’ yaitu perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan’. Tindakan faktual sebagai bagian dari KTUN, dan tentu saja masuk lingkup kewenangan PTUN, berarti

<sup>98</sup> *Ibid.*

telah menerobos yurisprudensi yang dianut Mahkamah Agung. Dalam putusan MA No. 144K/TUN/1998 tanggal 29 September 1999, terkandung kaidah pembongkaran yang tanpa didahului surat pemberitahuan/surat perintah adalah perbuatan faktual, dan bukan wewenang PTUN untuk memeriksa dan menyelesaikannya. Menurut majelis hakim yang mengadili perkara ini, perbuatan faktual harus digugat melalui mekanisme perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) di peradilan umum.<sup>99</sup>

UU AP justru memberikan kewenangan kepada PTUN untuk menguji tindakan faktual. Ini berarti yurisprudensi MA tersebut diterobos atau tidak relevan lagi. Persoalannya adalah bagaimana cara menguji dan ukuran-ukuran apa yang dipergunakan menilai tindakan faktual? Hakim PTUN harus dibekali pengetahuan yang cukup mengenai masalah ini agar UU AP tidak menimbulkan masalah hukum di kemudian hari.

## 7.3 Ketentuan Penutup

### 7.3.1 Pengantar

Bagian akhir dari UU AP adalah Ketentuan Penutup yang diatur dalam dua pasal (Pasal 88-89). Tidak ada penjelasan yang lebih detail terhadap pasal ini, selain *cukup jelas*. Ketentuan Penutup dalam UU AP berisi dua subbagian penting yaitu (i) peraturan pelaksanaan; dan (ii) mulai berlaku dan kewajiban pengundangan.

Materi yang diatur Bab XIV ini sama dengan penutup Undang-Undang lain pada umumnya, yaitu peraturan pelaksanaan dan perintah pengundangan sebagaimana diuraikan berikut. Ketentuan Penutup adalah bagian akhir suatu Undang-Undang dan pada bagian inilah para pejabat berwenang membubuhkan tanda tangan.

---

99 Tri Cahya Indra Permana, "Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau dari Segi Access to Justice", dalam Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 4 No. 3, November 2015, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Peradilan), hlm. 431.

### 7.3.2 Peraturan pelaksanaan

Pasal 88	Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.
----------	---

#### 7.3.2.1 Pembahasan

Jika diteusuri ke dalam proses pembahasan, tak banyak perdebatan mengenai Ketentuan Penutup. Rapat Konsinyering 3 September 2014 bahkan sudah menyebut rumusan Ketentuan Penutup ‘bersih’, yang mungkin bisa diartikan sudah disepakati Pemerintah dan DPR.

Sebelumnya, dalam rapat tanggal 22 Agustus 2014, anggota DPR dari Fraksi PDIP, H. Rahardi Zakaria, menyinggung masalah ini dengan mengatakan:

*“Saya kira perlu ada pasal yang memerintahkan ketika undang-undang ini setelah disahkan dalam jangka waktu satu tahun, dua tahun, tiga tahun, harus ada perintah ...PP. Kemudian perlu juga ada pasal peralihan manakala di beberapa tempat di daerah yang memiliki perda atau memiliki aturan-aturan semacam ini tentunya bisa menggunakan undang-undang yang lama sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang yang baru diterbitkan. Saya kira itu usulan dari saya”.*

Usulan H. Rahardi Zakaria itu sebenarnya sudah diakomodasi dalam draf RUU AP sebagaimana termuat dalam DIM No. 591. DIM juga memberi batas waktu 2 (dua) tahun menyiapkan peraturan pelaksanaan yang diamanatkan UU AP. Dalam DIM tersebut semua fraksi menyetujui usulan Pemerintah tetap dipertahankan.

#### 7.3.2.2 Tanggapan

*Ketentuan Penutup.* Penting untuk menjelaskan makna dan urgensi ‘Ketentuan Penutup’. Ketentuan Penutup berbeda dari ‘kalimat penutup’. Menurut Jimly Asshiddiqie (2006: 190-192), ‘Ketentuan Penutup’ dalam suatu Undang-Undang biasanya memuat pernyataan mulai berlakunya undang-undang dan mulai pelaksanaan suatu

ketentuan undang-undang. Tetapi jika ditelusuri lebih jauh ke dalam banyak peraturan perundang-undangan di Indonesia, Ketentuan Penutup memuat:

- a. Penunjukan organ atau lembaga tertentu yang akan melaksanakan peraturan perundang-undangan bersangkutan;
- b. Nama singkat peraturan perundang-undangan;
- c. Status peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya; dan
- d. Saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut.

Jika dilihat ke dalam Ketentuan Penutup UU AP, hanya ada tiga poin yang diatur yaitu mengenai pembentukan peraturan pelaksanaan, mulai berlaku, dan pengundangan. Pembentukan peraturan lebih lanjut diberikan dalam waktu paling lambat dua tahun terhitung sejak UU AP diundangkan. Oleh karena UU AP diundangkan pada 17 Oktober 2014, maka UU AP peraturan pelaksanaan harus sudah ada paling 17 Oktober 2016.

Adapun peraturan pelaksanaan yang diamanatkan UU AP adalah:

1. PP tentang Tata Cara Pengembalian Uang ke Kas Negara Akibat Tidak Sahnya SK pembayaran dari uang Negara (Pasal 72 ayat 2).
2. PP tentang Pengenaan Sanksi Administratif (Pasal 84).

Selain yang disebut secara tegas, norma yang diatur dalam UU AP banyak merujuk pada perundang-undangan lain yang tidak secara spesifik disebut. Tidak adanya penyebutan spesifik peraturan yang dirujuk sangat memungkinkan perbedaan tafsir di lapangan. Meskipun tidak disebut spesifik tetapi UU AP sebenarnya memerintahkan penyusunan pedoman umum standar operasional prosedur pembuatan keputusan. Perlu ada pedoman pembuatan SOP dimaksud (lihat Pasal 49 ayat 1).

Salah satu masalah yang sering muncul adalah tidak tercapainya tenggang waktu penerbitan peraturan pelaksanaan yang diamanatkan Undang-Undang. Masalahnya, tidak ada sanksi bagi

pejabat pemerintah yang mengabaikan atau melewati batas waktu yang ditetapkan. Sebagai contoh, Pasal 60 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memerintahkan untuk membuat peraturan pelaksanaan paling lambat enam bulan terhitung sejak undang-undang itu diundangkan. Faktanya, Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU No. 25 Tahun 2009 baru terbit 30 Oktober 2012, berarti baru terbit tiga tahun kemudian.

*Peraturan lama.* Biasanya pada Ketentuan Penutup ada rumusan 'Pada saat Undang-Undang ini berlaku semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini'. Rumusan semacam ini sebenarnya penting untuk mengatasi kemungkinan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dan kemungkinan perbedaan pandangan para pelaksana di lapangan. Namun UU AP tak memuat ketentuan sejenis, kecuali yang sangat spesifik sebatas mengenai pemaknaan KTUN.

### 7.3.3 Perkembangan

Hingga batas waktu 17 Oktober 2016 terlewati, yakni dua tahun setelah UU AP diundangkan, belum ada satu pun PP yang diterbitkan Pemerintah. Rancangan PP tentang Tata Cara Pengembalian Kerugian yang Ditimbulkan Akibat Keputusan atau Tindakan Administrasi Pemerintahan yang Tidak Saha tau Dibatalkan, dan Rancangan PP tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Kepala Pejabat Pemerintahan sudah disusun dan dibahas antar lembaga terkait.

Namun Mahkamah Agung sudah menerbitkan dua kebijakan yang relevan meskipun tidak secara langsung diperintahkan UU AP. Kedua kebijakan itu adalah Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (selanjutnya disebut Perma No. 4), dan Perma No. 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara untuk

Memperoleh Putusan atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan dan/atau Tindakan Badan atau Pejabat Pemerintahan (selanjutnya disebut PERMA No. 5). Kedua Perma diterbitkan pada 21 Agustus 2015. Penjelasan mengenai kedua Perma tersebut bisa dilihat pada analisis tentang Pasal 53 UU AP.

Pada tanggal 31 Oktober 2016, lewat dua pekan setelah tenggat waktu dua tahun yang disebut dalam Pasal 88 UU AP, Presiden Joko Widodo menandatangani PP No. 48 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif kepada Kepala Pejabat Pemerintahan.

Berdasarkan PP ini, pengaturan tata cara pengenaan sanksi administratif kepada Pejabat Pemerintahan meliputi:

1. Kewajiban Pejabat Pemerintahan;
2. Sanksi administratif; dan
3. Tata cara pengenaan sanksi administratif.

### 7.3.3.1 Mulai Berlaku dan Pengundangan

Pasal 89	Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
----------	---

### 7.3.3.2 Tanggapan

Suatu peraturan perundang-undangan dibentuk dengan maksud agar dapat diketahui oleh masyarakat. Tujuannya agar diketahui oleh umum dan untuk memperoleh kekuatan hukum mengikat. Untuk dapat diketahui oleh setiap orang maka, maka undang-undang dipublikasikan lewat tempat pengundangan atau pengumuman (*Rosjidi Ranggawidjaja, 1998: 91-92*). Tempat pengundangan peraturan berbeda-beda sesuai jenisnya. Undang-Undang dimasukkan dan diundangkan dalam Lembaran Negara (*Staatblad*).

Mengenai pemberlakuan dan pengundangan, setidaknya ada dua model yang diterapkan selama ini, yaitu *pertama*, pemberlakuan dan pengundangan dilakukan pada saat yang sama. *Kedua*, pemberlakuan dilakukan beberapa waktu tertentu setelah pengundangan. Misalnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, diundangkan pada 27 Desember 1986 dan penerapannya lewat Peraturan Pemerintah paling lambat lima tahun kemudian, yaitu pada 1991. Contoh lain, 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) diundangkan 30 April 2008 dan baru diberlakukan dua tahun kemudian. Pasal 64 ayat (1) UU KIP merumuskan: "*Undang-Undang ini mulai berlaku 2 (dua) tahun sejak tanggal diundangkan*".

Namun dalam UU AP tidak ada perbedaan waktu pengundangan dan pemberlakuan. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Undang-Undang ini pada 17 Oktober 2014, dan pada tanggal yang sama Menteri Hukum dan HAM (saat itu) Amir Syamsudin mengundangkannya dalam Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 292.



# Daftar Pustaka

- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2006. *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Bross, Siegfired. 2006. *Karakteristik Undang-Undang Prosedur Administrasi dalam sebuah Negara Hukum Demokratis bagi Sebuah Standar Administrasi Pemerintahan*, dalam Seminar Indonesia-Jerman: RUU Administrasi Pemerintahan, Kementerian PAN 5 April 2016.
- Christin, Nelvy. 2012. *Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara dalam Legislasi dan Yurisprudensi*, dalam *Varia Peradilan* No. 320 Juli 2012.
- Djunaedi, Eddy, Edi Rohaedi, dan Kadar Slamet, ed. 2003. *Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara.
- Fathudin, 2015. *Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik: Perspektif UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: Jurnal Cita Hukum. Vol. II No. 1 Juni 2015.
- Hadjon, Philipus M. 2007. *Mandat dan Delegasi Dalam AWB*.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, dalam *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4, No. 1, Maret 2015.
- Hamzah, Andi. *Azas-Azas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- Hamzah, Guntur. 2013. *Prinsip Dasar dalam Hukum Administrasi Pemerintah*, dalam sosialisasi RUU AP di Makasar Fakultas Hukum Universitas Hasanudin 19 September 2013.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius.
- Indra Perwira, 2016. *Keterangan Ahli pada sidang Uji Materi Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor di Mahkamah Konstitusi*, dikutip dalam Salinan Putusan MK Nomor 25/PUU-XIV/2016, hal. 31.

- Indroharto. 2004. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku I. Jakarta: Sinar Harapan.
- Kamarullah. 2009. *Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, dimuat dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (ed), *Memahami Hukum, Dari Konstitusi Sampai Implementasi*, Jakarta: Rajawali Press.
- Kartawidjaja, Pipit. 2006. *Ermessen dan Diskresi*, tanggapan tertulis terhadap draf RUU Administrasi Pemerintah.
- Komisi Hukum Nasional. 2013. *Arah Pembangunan Hukum Nasional: Kajian Legislasi dan Opini Tahun 2013*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional.
- Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan. 2017. *Kajian Sosio-Legal AUPB Dalam Perkara Tata Usaha Negara*. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP).
- Lumbuun, Gayus. 2005. *Konkretisasi Asas-asas Kepemerintahan yang Baik melalui RUU Administrasi Pemerintahan*, makalah disampaikan dalam Lokakarya RUU Administrasi Pemerintahan dan RUU Tata Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Surabaya, 15 Juni 2005.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Membangun Indonesia Kearah Yang Lebih Baik Lagi Melalui Perwujudan Good Governance*.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Membangun Indonesia Kearah Yang Lebih Baik Lagi Melalui Perwujudan Good Governance*, Makalah disampaikan dalam simulasi RUU Administrasi Pemerintahan di Pemprov Gorontalo yang diselenggarakan oleh Kementerian PAN pada tanggal 28 Juli 2010.
- Marzuki, HM Laica. 1992. "Penggunaan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara", dalam majalah *Hukum dan Pembangunan* edisi April 1992.
- Mulyadi, Lilik. 2002. *Tuntutan Uang Paksa (Dwangsom) dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: Djambatan
- Permana, Tri Cahya Indra. 2015. *Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau dari Segi Access to Justice*, dalam *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4 No. 3, November 2015, hal. 431.
- Prasojo, Eko. 2006. *Diskresi dalam Keputusan dan Tindakan Pejabat Administrasi*

- Pemerintah*, Paparan Disampaikan dalam Sosialisasi RUU Administrasi Pemerintah, 2013.
- Republika. 2016. *Ahok Kecewa dengan Kebijakan Plt Gubernur DKI*. [Online], tersedia pada <http://www.republika.co.id/berita/nasional/jabodetabek-nasional/16/11/24/oh5a55377-ahok-kecewa-dengan-kebijakan-plt-gubernur-dki>, diakses pada 4 Desember 2016
- Rimmele, Peter. 2006. *Hukum Prosedur Administrasi Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Paparan dalam seminar dan sosialisasi RUU Administrasi Pemerintah, Manado: Kementerian PAN dan Gtz, 2006
- \_\_\_\_\_. Tanpa Tahun. *Diskresi Administratif dan Upaya Administratif*, Paparan disampaikan dalam Sosialisasi RUU Administrasi Pemerintah, disampaikan dalam Sosialisasi RUU Administrasi Pemerintah, Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara RI dan Gtz.
- Subekti R. 1985. *Hukum Perjanjian*. Jakarta: PT. Intermedia.
- Sutoyo. 1993. *Pidana Administrasi Merupakan Sisi Singgung dalam Peradilan tata Usaha Negara*, dalam *Varia Peradilan* Tahun VIII No. 94, Juli 1993, hal. 153.
- West, Thomson. 2004. *Black's Law Dictionary (edisi ke-8)*. West Group Publishing.
- Yasin, Muhammad Yasin, 2016. *Bahasa Hukum: Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian dan Penjabat*. [Online], tersedia pada <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56fcad31a33f9/bahasa-hukum--pelaksana-tugas--pelaksana-harian--dan-penjabat>, diakses pada 3 Desember 2016.

