

**PARADIGMA BARU SISTEM PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI
PEMERINTAHAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014
TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

**(A NEW PARADIGM OF GOVERNMENT ADMINISTRATION SYSTEM BASED ON THE
LAW NUMBER 30 OF 2014 ON GOVERNMENT ADMINISTRATION)**

May Lim Charity

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM

Jln. Rasuna Said Kav 6-7 Kuningan Jakarta Selatan Indonesia

E-mail : charity_maylim@yahoo.com

(Naskah diterima 12/05/2015, direvisi 07/09/2015, disetujui 22/09/2015)

Abstrak

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan lahir dengan segenap ekspektasi bukan hanya bagi masyarakat yang membutuhkan perlindungan hukum dari potensi kesewenangan dan maladministrasi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, tetapi ekspektasi tinggi juga muncul dari aparatur pemerintahan akan kebutuhan adanya kewenangan dan kepastian hukum yang jelas sehingga dapat menjadi pedoman bagi aparatur pemerintah dan memberikan keleluasaan di dalam bertindak menjalankan tugasnya melayani masyarakat. Perubahan paradigma penyelenggaraan administrasi pemerintahan sebagaimana dianut oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan antara lain seputar pergeseran paradigma kedudukan penyelenggara pemerintahan dari budaya penguasa (*power culture*) menjadi budaya pelayan masyarakat (*services delivery culture*), penyalahgunaan wewenang dan perluasan ketentuan tentang diskresi.

Kata kunci: administrasi pemerintahan, aparatur pemerintah, maladministrasi

Abstract

Law Number 30 of 2014 on Government Administration was enacted with all the expectations not only for the people who need legal protection from potential abuses and maladministration committed by government officials, but also high expectations emerge from government apparatus on the needs of the authority and the legal certainty so that it can be guidelines for government officials and provide flexibility in performing duties to serve the community. A paradigm shift of Government Administrator as adopted by Act Number 30 of 2014 on Government Administration, among others, on the subject of the paradigm shift in the position of the government administration from the power culture to the community service culture, abuse of authority and the expansion of the provisions on discretion.

Keywords : government administration , government apparatus , maladministration

A. Pendahuluan

Era reformasi dengan bangkitnya demokrasi di Indonesia semestinya menjadi momentum perlawanan terhadap budaya korupsi, kolusi dan nepotisme yang sudah mengakar kuat di era Orde Baru. Namun demokratisasi yang bergulir sebagai agenda reformasi justru masih menampilkan situasi yang paradoks. Korupsi bukannya kian teralienasi dari budaya penyelenggaraan pemerintahan tetapi justru sebaliknya kian banyak penyelenggara pemerintahan yang menjadi pesakitan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Maraknya pejabat publik yang tersandung kasus korupsi dalam lima tahun terakhir di samping menjadi keprihatinan bangsa, juga merupakan fenomena yang justru kontra produktif. Sebagai seorang pejabat publik dengan kapasitas intelektual dan pengabdian yang sejatinya diharapkan

terlibat di dalam upaya membangun bangsa dan negara, justru menjadi ironi manakala menjadi pesakitan KPK yang mendekam dibalik jeruji. Selain itu penahanan terhadap seorang pejabat publik sebagai personifikasi negara tentu akan berdampak pada terhambatnya roda pemerintahan di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public services*).

Sepanjang tahun 2014, dari sekian banyaknya nama yang ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK, kebanyakan dari mereka adalah pejabat publik yang sekaligus merupakan politisi dari partai-partai besar. Sebagian dari mereka, ada yang merupakan seorang bupati, walikota, atau gubernur. Bahkan pembantu presiden sekelas menteri pun tidak luput dari jeratan hukum tindak pidana korupsi. Di antara pejabat publik yang pernah terseret dalam pusaran kasus korupsi antara

lain kasus Hambalang yang telah menyeret Menteri Pemuda dan Olahraga, Kasus dana haji menyeret Menteri Agama, Kasus pengadaan di kementerian ESDM juga akhirnya menyeret Menteri ESDM. Bahkan pada tahun 2013 sempat pula diberitakan harian Tempo sebanyak 290 kepala daerah yang sudah berstatus tersangka, terdakwa, dan terpidana karena terbelit kasus dan sebanyak 251 orang kepala daerah atau sekitar 86,2 persen terjerat kasus korupsi.¹

Tidak sedikit kasus kepala daerah yang menjadi pesakitan KPK karena kebijakan yang dikeluarkannya, sehingga kerap menimbulkan ketakutan bagi pejabat publik di dalam mengambil sebuah keputusan. Di satu sisi pejabat publik merupakan representasi negara yang setiap keputusannya menjadi bagian dari produk hukum, namun di sisi lain tidak adanya standarisasi administrasi dalam tindakan atau aktivitas pemerintahan kerap membuatnya terjebak pada wilayah kebijakan abu-abu yang berpotensi pada kriminalisasi. Fenomena dan fakta tersebut menjadi salah satu alasan diperlukannya sebuah payung hukum (*umbrella act*) atau hukum materil bagi penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang di dalamnya mengatur hubungan hukum antara instansi pemerintah dan individu atau masyarakat dalam wilayah hukum administrasi negara yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diharapkan menjadi salah satu *manual book of governance activity* untuk menghindari terjadinya kesalahpahaman dalam penyampaian kewenangan pejabat publik. Kebijakan ini selain menjadi angin segar bagi pejabat penyelenggara pemerintahan, juga terdapat beberapa perubahan signifikan, bahkan pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Undang-undang ini menetapkan batasan dan aturan main yang berisi kewajiban dan hak kedua belah pihak tersebut. Lahirnya undang-undang ini secara mendasar bertujuan untuk melindungi individu dan masyarakat dari praktek maladministrasi dan penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat birokrasi dalam

usahanya untuk memperoleh hak Administrasi Pemerintahan.²

B. Pembahasan

B.1. Pejabat Publik; Dari *Power Culture* Menuju *Service Delivery Culture*

Salah satu konsep ide yang mendasari pentingnya bernegara tidaklah terlepas dari mata rantai proses pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia itu sendiri. Sebagai makhluk sosial manusia tidak akan pernah mampu memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri tanpa bantuan orang lain. Atas dasar pemenuhan kebutuhan manusia tersebut, manusia memerlukan adanya kerjasama sama dan interaksi dengan kelompok lainnya. Kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik dan interaksi antar sesama warga masyarakat inilah yang disebut Malinowski sebagai kebutuhan sekunder manusia. Timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut mendorong terbentuknya pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (intergrasi) anggota masyarakat.³ Menurut J.J. Rousseau, institusi-institusi tersebut kemudian dibentuk berdasarkan konsensus atau perjanjian di antara mereka yang disebut dengan istilah *social contract*. Kesepakatan tersebut diartikan sebagai sebuah kesepakatan untuk menyerahkan sebagian hak-hak, kebebasan dan kekuasaan yang dimilikinya kepada suatu kekuasaan bersama yang dinamakan negara.⁴

Berangkat dari konsep ide dasar bernegara tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa negara lahir karena memang tidak terlepas dari rangkaian kebutuhan manusia. Secara teoritis menurut John Stewart dan Michael Clarke, sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah atas nama negara antara lain fungsi pelayan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*).⁵ Pemberian pelayanan publik oleh aparat pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparat pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat

1 <http://www.tempo.co/read/news/2013/02/09/063460207.html>, (diakses tanggal 26/04/2015 pukul 23.00 WIB).

2 Irvan Mawardi, *KTUN "Fiktif Positif" dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, hlm. 2. Makalah diunduh di http://ptun-samarinda.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1338:ktun-fiktif-positif-dan-akuntabilitas-administrasi-pemerintah&catid=80:artike&Itemid=275 (diakses pada tanggal 29 April 2015 Pukul 06.44 WIB).

3 Malinowski sebagaimana dikutip Judistira K. Garna, *Ilmu-ilmu Sosial; Dasar, Konsep, Posisi*. Bandung: Program Pascasarjana Unpad, 1996), hlm. 55.

4 J.J Rousseau sebagaimana dikutip Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta : Penerbit Gaya Media Pratama, 2000. hlm. 71.

5 John Stewart dan Michael Clarke sebagaimana dikutip Octaviyanto Wahyu Pratama, "Studi Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara" *ejournal Ilmu Pemerintahan* 2013, 1(3), ISSN 2238-3615, hlm.1111.

strategis di dalam menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.⁶

Konsep yang berkembang selama ini mendudukan aparatur negara sebagai pejabat birokrasi yang lebih menampakan dirinya sebagai seorang penguasa atau kelompok elit sehingga mengesankan adanya jarak antara pejabat publik dan rakyat sebagai pihak yang diurusnya. Hal ini yang menjadi alasan kuat perlunya melakukan transformasi kepemimpinan birokrasi di tengah maraknya gejala pejabat birokrasi yang bersikap elitis yang dianggap lebih senang dilayani daripada melayani masyarakat, akibatnya muncul persoalan-persoalan birokrasi yang berbelit-belit. Permohonan izin yang seharusnya diproses secara cepat ternyata direspon oleh pelayanan yang lambat dan tidak transparan. Bahkan sering ada adagium yang seolah berlaku dan pahami berlaku dalam kultur birokrasi selama ini: kalau bisa diperlambat buat apa dipercepat.⁷

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan lahir dalam rangka merubah paradigma kedudukan pejabat publik yang selama ini berkembang di tengah masyarakat. Kebijakan ini tampaknya ingin menempatkan pejabat publik tidak lebih sebagai aparatur pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan masyarakat. Pergeseran paradigma yang dimaksud adalah dari yang semula lebih menunjukkan *power culture* (budaya penguasa), kini menjadi *service delivery culture* (budaya penyedia layanan). Upaya tersebut tidak lain dalam rangka mendorong lahirnya sistem penyelenggaraan pemerintahan yang melayani masyarakat secara efisien, transparan dan akuntabel.

Terdapat beberapa kebijakan yang mendahului lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Kebijakan tersebut lahir dalam konteks sebagai upaya mendorong lahirnya relasi pemerintah dan masyarakat yang berkeadaban yang terwujud dalam pelayanan pemerintah yang semakin baik kepada masyarakat yakni pelayanan pemerintah yang semakin transparan, efektif dan akuntabel. Kebijakan tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2008 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik serta Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman. Sederet kebijakan tersebut

diharapkan mampu mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam rangka meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat.

B.2. Perubahan dari *Fiktif Negatif* ke *Fiktif Positif*

Salah satu prasyarat terwujudnya (*good governance*) tentu tidak terlepas dari adanya peran aparatur birokrasi sebagai pelayan publik yang profesional dan akuntabel dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Lahirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan tampaknya ingin menempatkan pejabat publik yang lebih berorientasi pada pelayanan masyarakat. Peradigma baru tersebut dapat dilihat dengan adanya konsekuensi manakala terjadi sikap pengabaian pelayanan publik yang dilakukan oleh pejabat publik, yakni dari yang semula *fiktif negatif* menjadi *fiktif positif*. *Fiktif negatif* sebagaimana dianut rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang kemudian dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 disebutkan bahwa apabila badan atau pejabat tata usaha negara bersikap diam atau tidak menjawab permohonan masyarakat (individu atau badan hukum perdata) dalam jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, maka badan atau pejabat tata usaha negara tersebut dianggap telah mengeluarkan Surat Keputusan Penolakan atas permohonan tersebut. Hal tersebut dapat dilihat sebagaimana bunyi pasal Pasal 3 undang-undang tersebut.⁸

1. Apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan tata usaha negara.
2. 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.
3. Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

6 Octavianto Wahyu Pratama, *Op. Cit.*, hlm. 1111.

7 Irvan Mawardi, KTUN "Fiktif Positif" dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, hlm. 1.

8 Lihat Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sementara di dalam Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan : Ayat (1) Cukup jelas. Ayat (2) Badan atau pejabat tata usaha negara yang menerima permohonan dianggap telah mengeluarkan keputusan yang berisi penolakan permohonan tersebut apabila tenggang waktu yang ditetapkan telah lewat dan badan atau pejabat tata usaha negara itu bersikap diam, tidak melayani permohonan yang telah diterimanya. Ayat (3) Cukup jelas

Berdasarkan Pasal 3 tersebut dapat dipahami bahwa sikap diam pejabat tata usaha negara atas permohonan individu, atau badan hukum perdata dianggap disamakan dengan sebuah keputusan Tata Usaha Negara yang nyata tertulis. Atas dasar karena keputusan tersebut tidak berwujud maka keputusan tersebut disebut fiktif. Negatif menunjukkan bahwa keputusan TUN tersebut dianggap berisi penolakan terhadap permohonan yang telah diajukan oleh Individu atau badan hukum perdata kepada badan atau pejabat TUN. Terhadap Surat Keputusan Penolakan (fiktif negarif) tersebut maka warga/pemohon berhak mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Kesempatan tersebut diberikan dalam rentang waktu 90 hari⁹ sejak berakhirnya jangka waktu 4 (empat) bulan.¹⁰

Jika dilihat dari segi waktu, Undang Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara memberi tenggang waktu selama 90 hari sejak (lewatnya jangka waktu di dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur kewajiban badan atau pejabat TUN untuk memberikan jawaban atas suatu permohonan) bagi warga negara untuk menggugat substansi penolakan tersebut melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Sehingga Total waktu yang diperlukan bagi warga selaku pemohon KTUN dalam konteks pasal 3 UU Peratun (sampai adanya putusan PTUN tingkat I) adalah 390 hari. Dengan catatan, pemohon KTUN memiliki waktu 210 hari melewati tahapan memohon KTUN sebelum masuk sengketa di PTUN.¹¹

Menurut Irvan Mawardi, durasi waktu yang lama terhadap penyelesaian sengketa fiktif negatif sebagaimana diatur dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara tidak memiliki semangat yang sama dengan filosofi kehadiran pasal fiktif negatif. Filosofi kehadiran Pasal fiktif negatif sebenarnya cukup sederhana yakni agar Pengadilan memberikan kepastian hukum terhadap sikap Pejabat Administrasi yang menolak melayani sebuah permohonan

masyarakat. Administrasi Pemerintah harus bersifat cepat, akuntabel, transparan dalam melayani warga masyarakat. Keputusan yang fiktif (tidak ada) dan Negatif (menolak) adalah cerminan pelayanan administrasi yang tidak akuntabel. Oleh karena itu perlu pendekatan hukum agar pelayanan administrasi bergerak secara cepat dan akuntabel. Namun dengan proses hukum yang berjalan lama dan panjang maka tujuan agar pelayanan administrasi berjalan secara cepat dan akuntabel tidak terwujud. Di sinilah salah satu kelemahan Pasal fiktif negatif versi Undang Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.¹²

Berbeda dengan fiktif negatif yang dianut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, rezim Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menganut prinsip sebaliknya, yakni fiktif positif. Pasal 53 ayat 1 s/d 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menegaskan bahwa apabila badan atau pejabat tata usaha negara menerima permohonan dari masyarakat (individu atau badan hukum perdata) dan dalam jangka waktu 10 hari kerja permohonan yang diajukan tersebut tidak mendapat jawaban dari badan atau pejabat tata usaha negara tersebut, maka permohonan tersebut justru dinyatakan dikabulkan yang kemudian dapat diajukan permohonan putusan oleh Pengadilan. Dalam tempo paling lama 21 hari kerja pengadilan wajib memutuskan permohonan tersebut dan pasca dikeluarkan putusan, badan atau pejabat pemerintahan wajib menetapkan Keputusan untuk melaksanakan putusan pengadilan.¹³

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/

9 Lihat Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

10 Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

11 Irvan Mawardi, *KTUN "Fiktif Positif" dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, hlm. 7.

12 Irvan Mawardi, *KTUN "Fiktif Positif" dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, hlm. 8.

13 Lihat Pasal 53 ayat 1 sd 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

- 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.

Dengan konstruksi tersebut, maka legal isu pasal 53 UU Administrasi Pemerintahan adalah seorang Pejabat Tata Usaha Negara wajib menetapkan keputusan atau melakukan tindakan sesuai dengan hukum perundang-undangan dan apabila tidak menetapkan atau membuat keputusan atau tindakan (fiktif), maka permohonan terhadap keharusan membuat Keputusan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum (positif). Sehingga fokus pengujian pasal 53 ini adalah hal-hal yang terkait dengan dikabulkannya permohonan pemohon. Hal ini dapat terlihat dari bunyi ayat selanjutnya yakni ayat 4 dan ayat 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014.¹⁴

Selain pergeseran paradigma dari *fiktif negatif* menjadi *fiktif positif*, terdapat pula ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 terkait penyelesaian sengketa administrasi, dimana undang-undang ini mensyaratkan adanya upaya administrasi sebelum diselesaikan secara litigasi di Pengadilan. Prinsip upaya administratif menurut undang-undang ini adalah musyawarah, kekeluargaan, persuasif dan perdamaian. Model penyelesaian sengketa dengan prinsip tersebut memang merupakan karakteristik ke-Indonesiaan yang patut dikedepankan. SF. Marbun misalnya menyatakan bahwa dalam hal terjadi sengketa antara pemerintah dengan rakyat, prinsip utama yang perlu dikedepankan adalah prinsip penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah melalui wadah atau sarana upaya administratif, sedangkan penyelesaian melalui peradilan administrasi dijadikan sebagai sarana terakhir.¹⁵ Dalam Pasal 76 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan:¹⁶

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.

B.3. Payung Hukum Tindakan Administrasi Pejabat TUN

Sebagaimana disebutkan di atas, problem yang selama ini menjadi momok bagi pejabat publik adalah adanya kekhawatiran dalam membuat sebuah keputusan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Kekhawatiran ini menjadi lumrah karena banyaknya pejabat negara sebagai aparatur pemerintahan yang terjebak pada tidak adanya kejelasan kewenangan terutama pada saat dihadapkan pada wewenang untuk membuat keputusan-keputusan administrasi yang rawan dan masih abu-abu. Situasi ini bukan saja akan berdampak pada permasalahan hukum dan administrasi, pada level yang lebih jauh akan berdampak pada stagnasi pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri.

Dalam konteks negara hukum modern, disebabkan karena ikut campurnya pemerintahan (*staatsbemoienis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat maka lapangan administrasi negara menjadi sangat luas, sehingga tugas administrasi negara kian bertambah karena harus melayani kebutuhan masyarakat yang tak terhingga banyaknya dan beraneka ragam coraknya.¹⁷ Indonesia sebagai negara yang menganut paham konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), tentu menuntut peran pemerintah untuk senantiasa tampil aktif dan ikut campur dalam berbagai aspek lapangan kehidupan masyarakat. Menurut

14 Irvan Mawardi, *KTUN "Fiktif Positif" dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, hlm. 13.

15 S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2003) hlm. 59.

16 Lihat Pasal 76 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

17 Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bakti 1979), hlm. 28.

Lemaire, tugas administrasi negara dalam konteks *welfare state* adalah menyelenggarakan kesejahteraan umum.¹⁸ Keterlibatan pemerintah dalam ranah kehidupan individu dengan tujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum membuat pemerintah tidak boleh bersifat pasif sebagai penjaga ketertiban dan keamanan saja. Untuk menyelenggarakan kepentingan dan kemakmuran rakyat, pemerintah harus aktif dalam mengatur, mengurus dan melayani masyarakat.¹⁹ Konsekuensi dari situasi dan kondisi seperti ini menuntut pula proses penyelenggaraan administrasi yang cepat namun tetap mengedepankan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Dalam menjalankan aktivitasnya sebagai aparatur pemerintahan, seorang pejabat publik harus senantiasa mendasarkan tindakan dan keputusannya pada asas legalitas yang menjadi pedoman dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahannya. Asas legalitas/keabsahan (*legaliteit beginsel/wetmatigheid van bestuur*) dalam kajian hukum administrasi mencakup tiga aspek yaitu: wewenang, prosedur dan substansi.²⁰ Asas ini menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan merupakan sumber wewenang bagi setiap tindakan pemerintah. Dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik bagi pemerintah adalah adanya kewenangan (*bevoegdheids*). Kewenangan yang lahir dan bersumber pada peraturan perundang-undangan tersebut menjadi justifikasi pemerintah untuk melakukan sebuah tindakan hukum. Oleh karena itu, pemberian wewenang tersebut harus dinyatakan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Supandi, wewenang, prosedur maupun substansi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (asas legalitas), karena pada peraturan perundang-undangan tersebut sudah ditentukan tujuan diberikannya wewenang kepada pejabat administrasi, bagaimana prosedur untuk mencapai suatu tujuan serta menyangkut tentang substansinya.²¹

Seiring dengan perkembangan dinamika kehidupan sosial masyarakat yang begitu cepat, terkadang membuat aparatur pemerintah dihadapkan pada kebuntuan landasan, sehingga asas legalitas yang bersifat kaku dan terlampau mengikat pemerintah seringkali menimbulkan

kesulitan bagi pemerintah dalam mengantisipasi dan mengatasi perkembangan baru yang belum diatur oleh undang-undang. Kendati pemerintah telah dilengkapi kewenangan-kewenangan baik yang bersifat atributif maupun yang bersifat delegatif, namun bukan berarti tidak pernah dihadapkan pada keadaan-keadaan tertentu yang mendesak dan kerap membuat Pajabat/Badan administrasi pemerintahan tidak dapat menggunakan kewenangannya khususnya kewenangan yang bersifat terikat (*gebonden bevoegheid*), dalam melakukan tindakan hukum dan tindakan faktual secara normal.²² Wilayah administrasi yang abu-abu seperti ini yang terkadang bisa saja menjabak aparatur pemerintah pada persoalan yang dianggap sebagai sebuah penyalahgunaan wewenang, yakni pejabat dianggap telah menggunakan wewengannya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.

B.4. Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) merupakan konsep hukum administrasi negara yang memang banyak menimbulkan salah paham dalam memaknainya. Dalam praktiknya *detournement de pouvoir* seringkali dicampuradukkan dengan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur/abusdedroit*), penyalahgunaan sarana dan kesempatan, melawan hukum (*wederrechtelijkheid, onrechtmatige daad*), atau bahkan memperluasnya dengan setiap tindakan yang melanggar aturan atau kebijakan apapun dan di bidang apapun. Penggunaan konsep yang luas dan bebas ini pada akhirnya akan mudah menjadi senjata penyalahgunaan wewenang yang lain dan justru kebebasan bertindak pemerintah dalam menghadapi situasi konkret (*freies ermessen*) tiada artinya.²³

Menurut Supandi, penyalahgunaan wewenang dapat terjadi baik pada jenis wewenang terikat maupun pada jenis wewenang bebas (*diskresi*). Indikator atau tolok ukur penyalahgunaan wewenang pada jenis wewenang terikat adalah asas legalitas (tujuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan), sedangkan pada jenis wewenang bebas (*diskresi*) mempergunakan parameter asas-asas umum pemerintahan yang baik, karena asas "*wetmatigheid*" tidaklah memadai. Di dalam praktek peradilan sering dipertukarkan

18 Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1990), hlm. 40.

19 Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta: Penebit Erlangga, 2010), hlm. 65.

20 Philipus M. Hadjon. dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Gajah Mada University Press, 2002), hlm. 130.

21 Supandi, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Relevansinya Terhadap Disiplin Penegakan Hukum Administrasi Negara dan Penegakan Hukum Pidana)*, Makalah tidak diterbitkan, hlm. 7.

22 Arfan Faiz Muhlizi, *Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi*, Jurnal Rechts Vinding, ISSN 2089-9009, Volume 1 Nomor 1 April 2012, hlm. 97.

23 Supandi, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Relevansinya Terhadap Disiplin Penegakan Hukum Administrasi Negara dan Penegakan Hukum Pidana)*, Makalah tidak diterbitkan, hlm. 7.

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.

Pasal tersebut memberikan sebuah ketentuan dan kepastian hukum yang lebih jelas perihal prosedur penggunaan diskresi, dimana di pasal 25 diatur pula mengenai batas-batas penggunaan diskresi oleh Badan/ Pejabat administrasi Pemerintahan. Ketentuan ini tentu menjadi spirit bagi pejabat pemerintah untuk dapat secara leluasa mengambil sebuah keputusan dalam rangka melayani dan memenuhi kepentingan rakyat.

C. Penutup

Di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 terdapat perubahan mendasar antara lain: *Pertama*, perubahan paradigma tentang kedudukan pejabat publik dari yang semula lebih menunjukkan *power culture*, kini lebih berorientasi pada budaya penyedia layanan (*service delivery culture*). Hal tersebut dapat dilihat dari konsekuensi adanya pengabaian permohonan masyarakat oleh pejabat publik yakni dari yang semula *fiktif negatif* menjadi *fiktif positif*. *Kedua*, manakala terdapat dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat publik, menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tidak serta merta langsung dibawa ke ranah hukum pidana atau Peradilan Umum, melainkan akan diperiksa dan diuji terlebih dahulu oleh Peradilan Tata Usaha Negara untuk memastikan ada tidaknya dugaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan. *Ketiga*, terdapat perluasan ketentuan perihal batas-batas dan prosedur penggunaan diskresi, sehingga tidak ada alasan lagi bagi pejabat publik ketika dihadapkan pada wilayah administrasi yang abu-abu, sehingga pada konteks ini Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi pejabat publik untuk dapat melakukan tindakan administrasinya secara leluasa demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Aziz, Abdul, *Chiefdom Madinah; Salah Paham Negara Islam*, (Jakarta : Pustaka Alvabet, 2011)
- Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*. (Bandung: Alumni, 1985)
- Faiz Muhlizi, Arfan, *Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi*, Jurnal Rechts Vinding, ISSN 2089-9009, Volume 1 Nomor 1 April 2012
- H.R, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008)
- Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993)+
- K. Garna, *Judistira, Ilmu-ilmu Sosial; Dasar, Konsep, Posisi*. Bandung: Program Pascasarjana Unpad, 1996)
- Masriani Tiena, Yulies, *Pengantar Hukum Indonesia*, Cetakan II, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006)
- Mawardi, Irvan, *KTUN "Fiktif Positif" dan Akuntabilitas Administrasi Pemerintah; Menyambut kehadiran UU No 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Makalah diunduh di http://ptun-samarinda.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1338:ktun-fiktif-positif-dan-akuntabilitas-administrasi-pemerintah&catid=80:artike&Itemid=275 (diakses pada tanggal 29 April 2015 Pukul 06.44 WIB).
- Marbun, S.F, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2003)
- Muladi, *Ambiguitas dalam Penerapan Doktrin Hukum Pidana : Antara Doktrin Ultimum Remedium dan Doktrin Primum Remedium*, Makalah diunduh di http://mahupiki.com/demo/images/Artikel/Makassar18-20Maret2013/Ambiguitas_Dalam_Penerapan_Asas_Ultimum_Remedium-Prof.MULADI.pdf,
- Mustafa, Bachsan, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bakti 1979)
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta : Penerbit Gaya Media Pratama, 2000)
- M. Hadjon. Philipus, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Gajah Mada University Press, 2002)

P. Sibuea, Hotma, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta: Penebit Erlangga, 2010)

Supandi, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Relevansinya Terhadap Disiplin Penegakan*

Hukum Administrasi Negara dan Penegakan Hukum Pidana), Makalah tidak diterbitkan
Wahyu Pratama, Octaviyanto, "Studi Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara" *ejournal Imu Pemerintahan* 2013, 1(3), ISSN 2238-3615

