

BAB II

KAJIAN TEORITIS MENGENAI APARATUR SIPIL NEGARA, KEWENANGAN DAN WEWENANG, KOMISI APARTUR SIPIL NEGARA, DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE)

A. Tujuan Umum mengenai Aparatur Sipil Negara

1. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Sebelum berlakunya UU ASN, peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, tidak mengenal dan menjelaskan istilah pengertian mengenai ASN.⁵²

Istilah dan pengertian mengenai ASN secara normatif baru dikenal dan dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU ASN, yang menyatakan sebagai berikut:

“Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”.

⁵² Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, hanya mengenal istilah “Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Berdasarkan pengertian sebagaimana yang telah dikemukakan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pada hakikatnya ASN merupakan suatu profesi bagi PNS dan PPPK sebagai Pegawai ASN yang bekerja pada instansi pemerintah, dimana antara PNS dengan PPPK memiliki perbedaan terkait dengan proses pengangkatan dan status kepegawaian.

2. Asas, Prinsip, Nilai Dasar, serta Kode Etik dan Kode Perilaku Aparatur Sipil Negara

Dalam tataran normatif, menurut UU ASN, dikatakan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berlandaskan pada asas-asas sebagai berikut.⁵³

- a. Kepastian Hukum. Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.
- b. Profesionalitas. Yang dimaksud dengan “asas profesionalitas” adalah mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Proporsionalitas. Yang dimaksud dengan “asas proporsionalitas” adalah mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Pegawai ASN.
- d. Keterpaduan. Yang dimaksud dengan “asas keterpaduan” adalah pengelolaan Pegawai ASN didasarkan pada satu sistem pengelolaan yang terpadu secara nasional.
- e. Delegasi. Yang dimaksud dengan “asas delegasi” adalah bahwa sebagian kewenangan pengelolaan Pegawai ASN dapat didelegasikan pelaksanaannya kepada kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, dan pemerintah daerah.
- f. Netralitas. Yang dimaksud dengan “asas netralitas” adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

⁵³ Pasal 2 *jo.* Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

- g. Akuntabilitas. Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pegawai ASN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efektif dan Efisien. Yang dimaksud dengan “asas efektif dan efisien” adalah bahwa dalam menyelenggarakan Manajemen ASN sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.
- i. Keterbukaan. Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN bersifat terbuka untuk publik.
- j. Nondiskriminatif. Yang dimaksud dengan “asas nondiskriminatif” adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN, KASN tidak membedakan perlakuan berdasarkan gender, suku, agama, ras, dan golongan.
- k. Persatuan dan Kesatuan. Yang dimaksud dengan “asas persatuan dan kesatuan” adalah bahwa Pegawai ASN sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- l. Keadilan dan Kesetaraan. Yang dimaksud dengan “asas keadilan dan kesetaraan” adalah bahwa pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN.
- m. Kesejahteraan. Yang dimaksud dengan “asas kesejahteraan” adalah bahwa penyelenggaraan ASN diarahkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup Pegawai ASN.

Selanjutnya dalam UU ASN, mengatur pula bahwa ASN sebagai profesi berlandaskan pada beberapa prinsip, yakni sebagai berikut:⁵⁴

- a. Nilai Dasar;
- b. Kode Etik dan Kode Perilaku;
- c. komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
- d. kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
- e. kualifikasi akademik;
- f. jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas; dan
- g. profesionalitas jabatan.

⁵⁴ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Nilai dasar sebagai salah satu prinsip ASN sebagai profesi, menurut UU ASN, meliputi:⁵⁵

- a. memegang teguh ideologi Pancasila;
- b. setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah;
- c. mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia;
- d. menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
- e. membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian;
- f. menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;
- g. memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
- h. mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik;
- i. memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
- j. memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;
- k. mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;
- l. menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama;
- m. mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
- n. mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan
- o. meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.

Selain prinsip nilai dasar yang menjadi landasan ASN sebagai profesi, dalam tataran normatif, diatur pula mengenai kode etik dan kode perilaku ASN sebagai bagian dari prinsip yang dijadikan landasan ASN sebagai profesi, dimana kode etik dan kode perilaku bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN.⁵⁶ Adapun kode etik dan kode perilaku ASN tersebut, berisi pengaturan mengenai perilaku agar Pegawai ASN:⁵⁷

- a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;

⁵⁵ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁵⁶ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁵⁷ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

- b. melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c. melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- g. menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- h. menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- i. memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- j. tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
- k. memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
- l. melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

Kode etik dan kode perilaku yang diatur dalam UU ASN menjadi acuan bagi para ASN dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah. Fungsi kode etik dan kode perilaku ini sangat penting dalam birokrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan. Fungsi tersebut, antara lain:⁵⁸

- (1) Sebagai pedoman, panduan birokrasi publik/aparatur sipil negara dalam menjalankan tugas dan kewenangan agar tindakannya dinilai baik.
- (2) Sebagai standar penilaian sifat, perilaku, dan tindakan birokrasi publik/aparatur sipil negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Etika birokrasi penting sebagai panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan pada masyarakat dan menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, kelompok dan

⁵⁸ Tim Penyusun, *Manajemen Aparatur Sipil Negara, Op. Cit.*, tp hlm

organisasinya. Etika diarahkan pada kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas.⁵⁹

3. Jenis, Status, dan Kedudukan Pegawai Aparatur Sipil Negara

Secara normatif, UU ASN, telah mengklasifikasikan Pegawai ASN ke dalam 2 (dua) jenis, yakni terdiri atas:

a. Pegawai Negeri Sipil; dan

PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.⁶⁰ Dalam untuk menindaklanjuti perintah/amanat ketentuan Pasal 17, Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (4), Pasal 20 ayat (4), Pasal 57, Pasal 67, Pasal 68 ayat (7), Pasal 74, Pasal 78, Pasal 81, Pasal 85, Pasal 86 ayat (4), Pasal 89, Pasal 91 ayat (6), Pasal 92 ayat (4), dan Pasal 125 UU ASN, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya ditulis PP Manajemen PNS). Hal ini mengandung arti bahwa PP Manajemen Pegawai Negeri Sipil, merupakan landasan hukum dan pedoman dalam rangka pengaturan Manajemen PNS di Indonesia.

b. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja

Pengertian mengenai PPPK, secara normatif telah dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 UU ASN, yakni sebagai berikut:

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

“Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”.

PPPK pada hakikatnya merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan UU ASN.⁶¹ Seiring dengan tuntutan dan kebutuhan pengaturan mengenai PPPK, dan dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 107 UU ASN, pada tahun 2018 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (selanjutnya ditulis PP Manajemen PPPK).

Apabila ditinjau dari aspek normatif, berdasarkan pengertian PNS dan PPPK sebagaimana dikemukakan tersebut di atas, terdapat beberapa perbedaan antara PNS dan PPPK, yakni sebagai berikut:⁶²

- a. PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai secara nasional untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan PPPK merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas

⁶¹ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁶² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja.

pemerintahan sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan UU ASN;

- b. Hak PNS adalah gaji, tunjangan, dan fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Sedangkan hak PPPK adalah gaji, tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi.
- c. Dasar pemberhentian PNS yakni pemberhentian atas permintaan sendiri, pemberhentian karena mencapai batas usia pensiun, Pemberhentian karena Perampangan Organisasi atau Kebijakan Pemerintah, Pemberhentian karena tidak cakap jasmani dan/atau rohani, Pemberhentian karena Meninggal Dunia, Tewas, atau Hilang, Pemberhentian karena Melakukan tindak pidana/penyelewengan, pemberhentian karena pelanggaran disiplin, Pemberhentian karena Mencalonkan Diri atau Dicalonkan Menjadi Presiden dan Wakil Presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/ Wakil Walikota, Pemberhentian karena Menjadi Anggota dan/atau Pengurus Partai Politik, Pemberhentian karena tidak Menjabat Lagi Sebagai Pejabat Negara, Pemberhentian karena Hal Lain, seperti misalnya PNS yang telah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara tidak melaksanakan kewajibannya untuk melaporkan diri secara tertulis kepada instansi induknya paling lama 1

(satu) bulan setelah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara. Sedangkan pemberhentian PPPK didasarkan pada Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja, yakni Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Dengan Hormat, disebabkan karena Jangka Waktu Perjanjian Kerja Berakhir, Meninggal Dunia, atas Permintaan Sendiri, Perampangan organisasi atau Kebijakan pemerintah yang Mengakibatkan Pengurangan PPPK, Tidak Cakap Jasmani dan/atau Rohani; Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri, disebabkan karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana, melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat, atau tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja; Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK tidak dengan hormat, disebabkan karena melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum, menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, atau dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki

kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun atau lebih dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan berencana.

Sedangkan Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, dimana Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah, dan Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.⁶³

4. Fungsi, Tugas, dan Peran Pegawai Aparatur Sipil Negara

Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat setiap Pegawai ASN harus mampu melaksanakan fungsi, tugas, dan peran demi kepentingan negara dan kepentingan masyarakat diatas kepentingan pribadi dan golongan, hal ini menuntut setiap ASN untuk dapat memusatkan segala perhatian dan fikiran serta menyerahkan daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta berdaya dan berhasil guna. Dengan perkataan lain bahwa Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembangunan

⁶³ Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.⁶⁴

Dalam tataran normatif, dalam ketentuan Pasal 10 UU ASN, telah mengatur secara mengenai fungsi Pegawai ASN, yakni sebagai berikut:

- a. pelaksana kebijakan publik;
- b. pelayan publik; dan
- c. perekat dan pemersatu bangsa.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 11 UU ASN, diatur pula mengenai tugas yang diemban oleh Pegawai ASN, yakni sebagai berikut:

- a. melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
- c. mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian terkait dengan peran Pegawai ASN menurut ketentuan Pasal 12 UU ASN, menyatakan bahwa:

“Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme”.

Fungsi, tugas, dan peran Pegawai ASN tersebut di atas, merupakan suatu koridor hukum yang harus dipedomani dan dilaksanakan oleh setiap Pegawai ASN, dalam rangka mendukung reformasi birokrasi di Indonesia.

⁶⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

5. **Jabatan Apratur Sipil Negara**

UU ASN, pada hakikatnya telah membedakan Jabatan Aparatur Sipil Negara menurut ke dalam 3 (tiga) jenis, yakni sebagai berikut:

a. **Jabatan Administrasi**

Jabatan Administrasi diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) jenis jabatan, yakni sebagai berikut:

1) **Jabatan Administrator**

Pejabat dalam jabatan administrator bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

2) **Jabatan Pengawas**

Pejabat dalam jabatan pengawas bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.

3) **Jabatan Pelaksana**

Pejabat dalam jabatan pelaksana bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

Setiap jabatan Administrator, Jabatan Pengawas, dan Jabatan Pelaksana tersebut di atas, ditetapkan sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan.

b. Jabatan Fungsional

Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan Fungsional dalam ASN terdiri dari dua jabatan, yaitu jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Dengan rincian masing-masing jabatan sebagai berikut:

1) Jabatan fungsional keahlian :

- a) ahli pertama;
- b) ahli muda;
- c) ahli madya, dan
- d) ahli utama.

2) Jabatan fungsional keterampilan :

- a) pemula;
- b) terampil;
- c) mahir; dan
- d) penyelia.

c. Jabatan Pimpinan Tinggi

Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tertinggi pada instansi dan perwakilan. Jabatan pimpinan tinggi terdiri dari pejabat struktural tertinggi, staf ahli, analis kebijakan, dan pejabat lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Jabatan

Eksekutif Senior berfungsi memimpin dan mendorong setiap Pegawai ASN pada Instansi dan Perwakilan melalui:

- a. kepeloporan dalam bidang:
 - 1) keahlian profesional;
 - 2) analisis dan rekomendasi kebijakan; dan
 - 3) kepemimpinan manajemen.
- b. mengembangkan kerjasama dengan Instansi lain; dan
- c. keteladanan dalam mengamalkan nilai-nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik ASN.

Untuk setiap Jabatan Pimpinan Tinggi ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan.

Selanjutnya berpijak pada ketentuan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU ASN, ditegaskan kembali bahwa Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN. Sedangkan Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia; dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketentuan ini mengandung arti bahwa pada hakikatnya Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN.

6. Hak dan Kewajiban Pegawai Apratur Sipil Negara

Hak adalah suatu kewenangan atau kekuasaan yang diberikan oleh hukum, suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum, baik pribadi maupun umum. Dapat diartikan bahwa hak adalah sesuatu yang patut atau layak diterima. Agar dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik dapat meningkatkan produktivitas, menjamin kesejahteraan ASN dan akuntabel, maka setiap ASN diberikan hak.⁶⁵

UU ASN telah mengatur mengenai Hak PNS dan PPPK yakni sebagai berikut

- a. PNS berhak memperoleh:⁶⁶
 - 1) gaji, tunjangan, dan fasilitas;
 - 2) cuti;
 - 3) jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
 - 4) perlindungan; dan
 - 5) pengembangan kompetensi
- b. PPPK berhak memperoleh:⁶⁷
 - 1) gaji dan tunjangan;
 - 2) cuti;
 - 3) perlindungan; dan
 - 4) pengembangan kompetensi.

⁶⁵ Tim Penyusun, *Manajemen Aparatur Sipil Negara, Op. Cit.*, tp hlm.

⁶⁶ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁶⁷ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 70 UU ASN diatur pula bahwa Setiap Pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi.

Selain mengatur hak PNS dan PPPK, dalam UU ASN Pasal 23 mengatur pula mengenai kewajiban Pegawai ASN, yakni sebagai berikut:

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

B. Tinjauan Umum Kewenangan dan Wewenang

1. Pengertian Kewenangan dan Wewenang

S. Prajudi Atmosudirdjo, berpendapat bahwa “Kita perlu membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*), walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang), atau dari Kekuasaan Eksekutif Administratif. Kewenangan (yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap

segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu”.⁶⁸ Lebih lanjut S. Prajudi Atmosudirjo, berpendapat bahwa “Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik”.⁶⁹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata kewenangan mengandung arti: 1) hal berwenang, dan 2) hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu,⁷⁰ sedangkan wewenang diartikan hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan, 2) kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, 3) fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.⁷¹ Dengan kata lain bahwa secara bahasa kewenangan yang berasal dari kata “wewenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.⁷²

P. Nicolai sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR., mengemukakan pengertian kewenangan sebagai berikut:⁷³

“Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de (rechtens gegeven) aanspraak op het

⁶⁸ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Seri Pustaka Ilmu Administrasi VII, Cetakan Ke-10, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 78.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Diakses pada situs: <https://kbbi.web.id/wenang>.

⁷² Ridwan, *Op. Cit.*, hlm. 110.

⁷³ Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 99.

verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten. (Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu {yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum}. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu)”).

Pengertian kewenangan yang dikemukakan oleh P. Nicolai tersebut di atas, menurut Ridwan HR., kewenangan (*bevoegdheid, competence, legal power*) merupakan kekuasaan yang sah menurut hukum atau kekuasaan suatu jabatan, dan mengandung arti kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu, serta bersumber pada undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷⁴

Secara normatif, “Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”.⁷⁵

Berdasarkan pengertian kewenangan yang dikemukakan tersebut di atas, kewenangan diartikan sebagai bentuk kekuasaan yang berasal dari legislatif maupun eksekutif, di sisi lain kewenangan merupakan hak untuk menggunakan wewenang yang dimiliki badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 42.

⁷⁵ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Wewenang menurut H.D. Stout sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR., mengemukakan sebagai berikut:⁷⁶

“Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefning van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjection in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer. (Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik)”.

Secara normatif, “Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.⁷⁷

Sehubungan dengan pengertian wewenang sebagaimana dikemukakan tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, wewenang merupakan hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Perbedaan yang mendasar antara kewenangan dan wewenang yakni bahwa kewenangan lebih ditujukan pada lembaga atau institusi, sedangkan wewenang lebih ditujukan pada subjek hukum dari lembaga atau institusi.

⁷⁶ Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 98.

⁷⁷ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan

Pemerintahan (administrasi) menurut Sadjjono, baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang perundang-undangan (*legalitiet beginselen*),⁷⁸ oleh karena itu mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan merupakan suatu hal yang sangat penting, mengingat kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi,⁷⁹ hal ini berkaitan pula dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum “*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*”. (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban),⁸⁰ maka dari itu setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.⁸¹

Dalam pandangan Agusssalim Andi Gadjong sebagaimana dikutip oleh Hendra Karianga, berpendapat bahwa pendelegasian kewenangan merupakan suatu sarana untuk menjaga kelangsungan pemerintahan nasional yang memerlukan keseimbangan dan keterpaduan sebagai hasil dari suatu proses interaksi antara kepentingan nasional dengan kepentingan

⁷⁸ Sadjjono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang, Yogyakarta, 2008, hlm. 49.

⁷⁹ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 6.

⁸⁰ Ridwan HR., *Op. Cit.*, hlm. 104.

⁸¹ *Ibid.*

pembangunan daerah. Pendegelasan kewenangan bukan hanya sekedar mengkompromikan berbagai kepentingan elit nasional atau kelangsungan pembangunan yang cenderung mematkan kreasi tetapi efisiensi dan efektivitas pembangunan nasional secara menyeluruh. Lebih lanjut Agussalim Andi Gadjong sebagaimana dikutip oleh Hendra Karianga, mengemukakan pendapatnya bahwa pendelegasian kewenangan memerlukan proses mekanisme yang jelas dan terukur supaya tidak menyampingkan kepentingan nasional dan kepentingan daerah. Kebijakan pendelegasian kewenangan senantiasa bersendikan realisasi amanat konstitusi dan cita-cita pendirian negara dalam perwujudan demokratisasi pemerintahan sebagai penguatan kedaulatan rakyat yang dibingkai dalam tatanan hukum yang berlaku positif.⁸²

Dalam pandangan lain, Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Abdul Latif, berpendapat bahwa wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yakni sebagai berikut: ⁸³

1. Komponen *Pengaruh*, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen ini dimaksudkan agar pejabat negara tidak menggunakan wewenangnya diluar tujuan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.
2. Komponen *Dasar Hukum*, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen ini bertujuan bahwa setiap tindak pemerintahan atau pejabat negara harus selalu mempunyai dasar hukum dalam bertindak.
3. Komponen *Konformitas* mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Komponen ini menghendaki agar setiap tindak pemerintahan atau pejabat negara

⁸² Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 111.

⁸³ Abdul Latif, *Op. Cit.*, hlm. 7.

mempunyai tolok ukur atau standar yang bersifat umum untuk semua jenis wewenang yang bertumpuk pada legalitas tindakan.

Secara normatif maupun teoritis, cara memperoleh kewenangan dan/atau wewenang badan dan/atau pejabat pemerintahan, dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Atribusi

Atribusi menurut Supriatno sebagaimana dikutip oleh Hendra Karianga, merupakan pemberian wewenang pemerintahan baru oleh suatu ketentuan dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Pemberian atribusi dilakukan oleh lembaga pembuat undang-undang (legislator) sebagai wewenang orisinal.⁸⁴ Wewenang Atribusi (*Atributie Bevoegdheid*) adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini kemudian yang disebut sebagai asas legalitas (*legalititietbeginsel*), wewenang ini dapat didelegasikan maupun dimandatkan.⁸⁵ Sedangkan secara normatif pengertian Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.⁸⁶

⁸⁴ Hendra Karianga, *Op. Cit.*, hlm. 109.

⁸⁵ Sadjjono, *Op. Cit.*, hlm. 59.

⁸⁶ Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh wewenang melalui Atribusi apabila.⁸⁷

- 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. Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.⁸⁸

Menurut Sadjijono, Wewenang Delegasi (*Delegatie Bevoegdheid*) adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggungjawab penerima delegasi (*delegataris*), wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang (*delegans*) menilai terjadi penyimpangan atau pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang dicabut kembali oleh pemberi delegasi (*mandans*). Kesimpulannya wewenang delegasi dapat dicabut kembali oleh pemberi wewenang (*delegans*) apabila

⁸⁷ Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁸⁸ Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

dinilai ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan wewenang.⁸⁹

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya ditulis UU Administrasi Pemerintahan), telah mengatur mengenai delegasi, yakni sebagai berikut:⁹⁰

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

⁸⁹ Sadjijono, *Op. Cit.*, hlm. 59-60.

⁹⁰ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

memberikan pendelegasian Kewenangan dapat menarik kembali Wewenang yang telah didelegasikan.

- g. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Delegasi, tanggung jawab Kewenangan berada pada penerima Delegasi.

3. Mandat

Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.⁹¹ Wewenang Mandat (*Mandatat Bevoegdheid*) menurut Sadjijono, adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggung gugatnya, maka wewenang mandat, tanggungjawab dan tanggunggugat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*), penerima mandat (*mandataris*), tidak dibebani tanggungjawab dan tanggunggugat atas wewenang yang dijalankan. Setiap wewenang tersebut dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandat (*mandans*).⁹²

Kemudian terkait dengan cara Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang secara mandat, telah diatur dalam ketentuan Pasal 14 UU Administrasi Pemerintahan, sebagai berikut:

⁹¹ Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁹² Sadjijono, *Op. Cit.*, hlm. 60.

- (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.
- (2) 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.
- (3) 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.
- (4) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menerima Mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) 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.
- (8) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Mandat tanggung jawab Kewenangan tetap pada pemberi Mandat.

Untuk memperjelas perbedaan yang mendasar antara wewenang atribusi, delegasi, dan mandat sebagaimana dikemukakan tersebut di atas, diuraikan dalam Tabel sebagai berikut:⁹³

⁹³ *Ibid.*, hlm. 61.

Tabel 2.1.
Perbedaan Atribusi, Delegasi, dan Mandat

	Atribusi	Delegasi	Mandat
Cara Perolehan	Perundang-Undangan	Pelimpahan	Pelimpahan
Kekuatan Mengikatnya	Tetap melekat sebelum ada perubahan peraturan perundang-undangan.	Dapat dicabut atau ditarik kembali apabila ada pertentangan atau penyimpangan (<i>contrarius actus</i>)	Dapat ditarik atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi wewenang (<i>mandans</i>).
Tanggungjawab dan Tanggungugat	Penerima wewenang bertanggung jawab mutlak akibat yang timbul dari wewenang.	Pemberi wewenang (<i>delegans</i>) melimpahkan tanggungjawab dan tanggungugat kepada penerima wewenang (<i>delegans</i>).	Berada pada pemberi mandat (<i>mandans</i>).
Hubungan Wewenang	Hubungan hukum pembentuk undang-undang dengan organ pemerintahan.	Berdasarkan atas wewenang atribusi yang dilimpahkan kepada <i>delegataris</i> .	Hubungan yang bersifat internal antara bawahan dan atasan.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa secara teoritis maupun normatif wewenang pemerintahan diperoleh melalui tiga cara yakni Atribusi, Delegasi, dan Mandat. Ketiga cara tersebut memiliki perbedaan terkait dengan prosedur dan cara memperoleh tersebut. Memahami sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu terkait dengan pertanggungjawaban hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenangnya, sehingga jelas kepada siapa masyarakat atau seseorang mengajukan tuntutan dan/atau gugatan manakala terjadi suatu permasalahan hukum yang menyangkut dengan kebijakan yang diterbitkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

C. Tinjauan Umum mengenai Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan istilah pengawasan berasal dari kata “awas” yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi. Pengertian pengawasan menurut pendapat beberapa ahli sebagaimana dikutip oleh Hatta Ali, mengemukakan sebagai berikut:⁹⁴

“Winardi, Pengawasan adalah semua aktivitas yang dilakukan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan.

Komaruddin, Pengawasan adalah berhubungan dengan perbandingan antara pelaksana aktual rencana, dan awal untuk langkah perbaikan terhadap penyimpangan dan rencana yang berarti.

Saiful Anwar, Pengawasan adalah kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan”.

Berdasarkan pengertian pengawasan yang dikemukakan oleh para ahli tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk menilai dari pelaksanaan kegiatan apakah sudah sesuai dengan yang direncanakan atau sesuai dengan yang seharusnya (*Das Sollen*) dan bagaimana kenyataan pelaksanaannya (*Das Sein*).

2. Unsur dan Syarat Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang

⁹⁴ Hatta Ali. *Sistem Pengawasan Badan Peradilan di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 15.

akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.⁹⁵

Untuk adanya tindakan pengawasan, menurut Muchsan sebagaimana dikutip Hatta Ali, harus memenuhi unsur sebagai berikut:⁹⁶

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
- c. Tindakan pengawasan bisa dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang tengah berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.
- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya.
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun yuridis.

Agar pelaksanaan pengawasan dapat berjalan dengan efektif dan mencapai tujuan yang diinginkan, pengawasan tidak boleh dilakukan diakhir saja tetapi juga pada setiap tingkat proses manajemen. Dengan demikian pengawasan akan memberikan nilai tambah bagi peningkatan kinerja organisasi. Adapun syarat pengawasan, yakni sebagai berikut:⁹⁷

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 16.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 16.

- Pengawasan harus mencerminkan sifat kegiatan.
- Pengawasan harus melaporkan penyimpangan secara cepat.
- Pengawasan harus melihat jauh kedepan.
- Pengawasan harus mengecualikan hal-hal penting.
- Pengawasan harus subjektif.
- Pengawasan harus fleksibel.
- Pengawasan harus mencerminkan pola organisasi.
- Pengawasan harus ekonomis.
- Pengawasan harus dapat dipahami.
- Pengawasan harus menunjukkan tindakan koreksi

3. Tujuan dan Manfaat Pengawasan

Dalam rangka meningkatkan disiplin kerja pegawai dengan tujuan untuk mencapai tujuan organisasi sangat perlu diadakan pengawasan, karena pengawasan mempunyai beberapa tujuan sangat berguna bagi pihak-pihak yang melaksanakan. Tujuan pengawasan menurut beberapa ahli sebagai berikut:

Menurut Ranupandojo tujuan pengawasan yaitu mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki. Kemudian menurut Leonard White tujuan pengawasan yaitu pertama, untuk menjamin kekuasaan tersebut digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan rakyat. Kedua, untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh Undang-Undang daripada tindakan penyalahgunaan.⁹⁸

Sementara itu Arifin Abdul Rachman mengemukakan pula tujuan pengawasan yaitu untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, untuk untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 17.

yang telah ditetapkan, untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan lainnya, sehingga bisa dilakukan perbaikan untuk memperbaiki dan mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah, untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien, dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih besar.⁹⁹

Dalam pandangan lain Viktor M. Situmorang dan Jusuf Tahir, megemukakan pula bahwa tujuan pengawasan antara lain sebagai berikut:¹⁰⁰

- a) agar terciptanya aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa yang didukung oleh suatu sistem manajemen pemerintah yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat yang konstruksi dan terkendali dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang objektif, sehat dan bertanggung jawab,
- b) agar terselenggaranya tertib administrasi dilingkungan aparatur pemerintah, tumbuhnya disiplin kerja yang sehat. Agar adanya keleluasaan dalam melaksanakan tugas, fungsi/kegiatan, tumbuhnya budaya maka dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela terhadap masyarakat dan ajaran agama.

Dari uraian pendapat para ahli tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa pada hakikatnya tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan mengoreksi apa yang dilakukan apakah sesuai dengan apa yang direncanakan, dimana hasil koreksi tersebut dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan perbaikan di waktu yang akan datang.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

Hasil pengawasan harus bisa digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam langkah-langkah yang dipandang perlu untuk penyempurnaan. Penyempurnaan tersebut terdiri di bidang kelembagaan, kepegawaian dan terlaksananya program dalam rangka menjamin kelancaran pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan dengan berpedoman kepada asas daya guna dan hasil guna, melakukan tindakan penertiban dan penindakan pada umumnya yang diperlukan terhadap perbuatan korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan negara, pungutan liar, dan tindakan penyelewengan lainnya baik yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun yang bertentangan dengan kebijaksanaan pemerintah serta menghambat pembangunan.¹⁰¹

4. Jenis Pengawasan

Jenis pengawasan dibagi dalam beberapa kategori yaitu sebagai berikut:¹⁰²

a. Jenis Pengawasan dari Pola Pemeriksaan

Pemeriksaan operasional yaitu pemeriksaan terhadap cara pengelolaan suatu organisasi untuk melaksanakan tugas dengan lebih baik. Pemeriksaan menekankan pada penilaian dari sudut efisiensi dan kehematan. Pemeriksaan finansial yaitu pemeriksaan yang mengutamakan pada masalah keuangan (transaksi, dokumen, buku daftar serta laporan keuangan) antara lain untuk memperoleh kepastian bahwa berbagai transaksi keuangan dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang, peraturan, instruksi yang bersangkutan dan seterusnya. Pemeriksaan program yaitu untuk menilai program secara keseluruhan, contohnya, suatu program pengendalian pencemaran air. Pemeriksaan lengkap yaitu pemeriksaan yang mencakup tiga pemeriksaan diatas.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 25.

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 19.

b. Jenis pengawasan dari waktu pelaksanaan

Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai, contohnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana perencanaan tenaga, dan sumber lain. Pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilaksanakan lewat post audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan dan sebagainya.

c. Jenis pengawasan berdasarkan subjek yang melakukan pengawasan

Pengawasan melekat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap pimpinan terhadap bawahan dalam suatu kerja yang dipimpinnya. Pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tugas pokoknya melakukan pengawasan seperti Inspektorat Jenderal, Itwilprop, BPKP, dan Bakpeda. Pengawasan legislatif yaitu pengawasan yang dilakukan oleh perwakilan rakyat baik di pusat (DPR) maupun di daerah (DPRD). Pengawasan masyarakat yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, seperti yang termuat di dalam media massa atau elektronik. Pengawasan politis yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga politis.

d. Jenis pengawasan berdasarkan cara pelaksanaannya :

Pengawasan langsung yaitu pengawasan yang digelar ditempat kegiatan berlangsung, yaitu dengan mengadakan inspeksi dan pemeriksaan. Pengawasan tidak langsung yaitu pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan pemantauan dan pengkajian laporan dari pejabat atau satuan kerja yang bersangkutan, aparat pengawas fungsional, pengawas legislatif, pengawas masyarakat.

e. Jenis pengawasan berdasarkan waktu pelaksanaannya

Sebelum kegiatan yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimulai, antarlain dengan mengadakan pemeriksaan dan persetujuan rencana kerja dan rencana anggarannya, dan penetapan petunjuk operasional. Selama kegiatan yaitu pengawasan yang dilakukan selama pekerjaan masih berlangsung. Pengawasan ini bersifat represif terhadap yang sudah terjadi dan sekaligus bersifat preventif untuk mencegah berkembangnya atau berulang kesalahan pada tahap-tahap selanjutnya. Sesudah kegiatan yaitu pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan selesai dilaksanakan, dengan membandingkan antara rencana dan hasil Pemeriksaan apakah semuanya telah sesuai dengan kebijakan atau ketentuan yang berlaku. Tujuan pengawasan ini untuk mengkoreksi atas kesalahan-kesalahan yang telah terjadi sehingga bersifat represif.

f. Jenis Pengawasan dari sisi objek yang diawasi

Pengawasan khusus yaitu pengawasan yang dilakukan berkaitan dengan keuangan dan pembangunan negara. Contoh: BPK hanya melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran negara. Pengawasan umum yaitu pengawasan yang dilakukan secara keseluruhan. Contoh: Inspektur Jenderal melakukan pengawasan terhadap semua bidang kegiatan Menteri tersebut.

D. Tinjauan Umum mengenai Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

1. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Menurut Inu Kencana Syafii, Pemerintahan berasal dari kata Pemerintah yang paling sedikit memiliki kata perintah dengan empat unsur yaitu ada dua pihak, keduanya saling berhubungan, pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.¹⁰³ Dalam hukum publik, dikenal istilah pemerintah dan pemerintahan. Pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.¹⁰⁴ Pengertian pemerintahan dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam arti “pemerintahan umum” atau “pemerintahan negara”. Pemerintahan dapat difahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti organisasi pemerintahan (kumpulan

¹⁰³ Inu Kencana Syafii, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta, 2001, hlm. 20.

¹⁰⁴ M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 4.

dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).¹⁰⁵ Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas, dan dalam arti sempit.¹⁰⁶ Pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh organ-organ atau alat-alat perlengkapan negara yang memiliki tugas dan fungsi sebagaimana digariskan oleh konstitusi. Pengertian seperti ini mencakup kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam suatu organisasi kekuasaan yang disebut dengan negara.¹⁰⁷ Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit tidak lain adalah aktifitas atau kegiatan yang diselenggarakan oleh organ pemegang kekuasaan eksekutif sesuai dengan tugas dan fungsinya dalam hal ini dilaksanakan oleh Presiden ataupun Perdana Menteri sampai dengan level birokrasi yang paling rendah tingkatannya. Dengan kata lain, penyelenggaraan tugas dan fungsi *administrateur* atau *bestuur* inilah yang disebut sebagai pemerintahan dalam arti sempit.¹⁰⁸

2. Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Paradigma penyelenggaraan pemerintahan telah terjadi pergeseran dari paradigma *rule government* menjadi *good governance*.¹⁰⁹ Pada akhir abad ke-20 berkembang keyakinan bahwa tata pemerintahan yang baik atau

¹⁰⁵ Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 6.

¹⁰⁶ Sadjijono, *Op. Cit.*, hlm. 41.

¹⁰⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 119.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Joko Widodo, *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hlm. 1.

good governance adalah kunci untuk menjamin berlanjutan perkembangan kehidupan.¹¹⁰ Konsep *good governance* (pemerintahan yang baik) merupakan konsep yang baru dikenal di dalam khasanah teori maupun praktek ketatanegaraan dan pemerintahan.¹¹¹

Istilah *good governance* secara etimologi diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik¹¹², tata pemerintahan yang baik dan berwibawa.¹¹³ Di lain pihak, Bintan Saragih mengartikan *good governance* sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable*) pada publiknya.¹¹⁴ Istilah *good governance* pada awalnya mengadopsi dari istilah *good corporate governance* (pengelolaan korporasi yang baik), yang dicetuskan pada tahun 1998 oleh OECD (*Organization for the Economic Cooperation and Development* = Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan), yaitu sebuah organisasi di bawah UNDP (*United Nation Development Program*) yang berada di lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).¹¹⁵

¹¹⁰ Sedarmayanti, *Op. Cit.*, hlm. 10.

¹¹¹ Priyatmanto, *Revitalisasi Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara (Revitalisation of Absolute Competency/Jurisdiction of The State Administrative Court)*, Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Hasanudin, Makasar, 2014, hlm. 71., diakses pada situs: <http://repository.unhas.ac.id:4001/digilib/files/disk1/125/--priyatmant-6224-1-14-priya-h.pdf>.

¹¹² Moh. Mahfud MD., *Ketika Gudang Kelebihan Teori Ekonomi dalam Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2000, hlm. vii.

¹¹³ Miftah Toha, *Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah*, Makalah Seminar Hukum Nasional ke-7, Jakarta, 1999, hlm. 2., dalam Sadjijono, *Op. Cit.*, hlm. 145.

¹¹⁴ Bintan Saragih, *Kapabilitas DPR Dalam Pemantapan Good Governance*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999, hlm. 4.

¹¹⁵ *Ibid.*

United Nation Development Program (UNDP) menyebutkan ciri-ciri dari *good governance*, yakni mengikutsertakan semua, transparan, dan bertanggungjawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.¹¹⁶

Rumusan ciri-ciri *good governance* sebagaimana dikemukakan oleh UNDP tersebut di atas, Sadu Wasistiono merumuskan ciri-ciri tata pemerintahan yang baik, meliputi:¹¹⁷

1. Mengikutsertakan semua masyarakat;
2. Transparan dan bertanggungjawab;
3. Efektif dan adil;
4. Menjamin adanya supremasi hukum;
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada concessus masyarakat;
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Konsep *Good Corporate Governance* (GCG) yang disusun oleh OECD adalah konsep di bidang perekonomian, maka 72 prinsip-prinsip “GCG” beranjak dari upaya perbaikan sistem perekonomian, pembangunan dan pemerintahan, yaitu meliputi:¹¹⁸

1. *Human Rights Observance and Democracy* (Hak Asasi Manusia dan Demokrasi);
2. *Market Reforms* (Reformasi Pasar);

¹¹⁶ Joko Widodo, *Op. Cit.*, hlm. 3.

¹¹⁷ Sadu Wasistiono, *Kapita Selektu Managemen Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, hlm. 32.

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 72.

3. *Bureaucratic Reform (Corruption and Transparency)* (Reformasi Birokrasi);
4. *Environmental Protection and Sustainable Development* (Perlindungan Lingkungan Hidup dan Pembangunan Berkelanjutan);
5. *Reduction in Military and Defence Expenditures and Non Production of Weapon of Massdestruction* (Pengurangan militer dan anggaran pertahanan serta tidak memproduksi senjata pemusnah massal).

Konsep GCG dari OECD tersebut kemudian dikembangkan oleh UNDP pada tahun 2000 menjadi konsep *good governance* yang mencakup 9 (sembilan) unsur sebagai berikut:¹¹⁹

- 1) *Participation* (Partisipasi), yakni bahwa setiap warga negara mempunyai suara (berpartisipasi) dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui perwakilan;
- 2) *Rule of Law* (berdasarkan aturan hukum), yakni bahwa setiap tindakan atau keputusan pemerintah harus didasarkan atas hukum dan dilaksanakan secara adil tanpa berpihak, khususnya yang menyangkut hak asasi manusia;
- 3) *Transparency* (keterbukaan), yakni adanya keterbukaan informasi dalam setiap keputusan/kebijakan pemerintah, terutama menyangkut kepentingan publik, dengan menyediakan akses informasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat;
- 4) *Responsiveness* (respon atau kepedulian), yakni bahwa setiap badan/pejabat publik harus bersikap responsif terhadap segala aspirasi masyarakat, termasuk pengaduan dan tuntutan publik;
- 5) *Concensus Orientation* (musyawarah dan mufakat), yakni bahwa dalam setiap pengambilan keputusan atau penyelesaian suatu masalah yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat harus berorientasi pada prinsip musyawarah dan mufakat;
- 6) *Equity* (persamaan), yakni bahwa semua warga negara mempunyai hak, kedudukan, dan kesempatan yang sama dalam segala bidang kehidupan;
- 7) *Effectiveness and efficiency* (berdayaguna dan berhasilguna), yakni bahwa setiap program kebijakan publik harus sesuai dengan yang digariskan, berdaya-guna dan berhasil guna;
- 8) *Accountability* (akuntabilitas), yakni bahwa setiap keputusan atau kebijakan publik harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara yuridis, ekonomis, maupun politis;

¹¹⁹ Priyatmanto, *Op. Cit.*, hlm. 72-73.

- 9) *Strategic Vision* (pandangan strategis), yakni bahwa para pemimpin publik harus memiliki perspektif wawasan yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan perkembangan jaman serta kebutuhan masyarakat, bangsa dan negara.

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut terwujud, jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsif, partisipatif, taat pada ketentuan hukum (*rule of law*), berorientasi pada konsensus, adanya kebersamaan, akuntabilitas, dan memiliki visi yang strategis.¹²⁰ Pemerintahan yang baik mengandung arti kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara. Sehingga esensi dari *good governance* menekankan pada kegiatan pemerintah yang dijalankan oleh penyelenggara pemerintahan selalu berpegang pada etika dan moral yang dirumuskan ke dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹²¹ Konsep *good governance* tersebut pada prinsipnya sejalan (meskipun tidak sama persis) dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) yang dikenal dalam hukum administrasi negara dan digunakan oleh Pengadilan sebagai salah satu dasar pengujian (*toetsinggronden*) terhadap keputusan badan/ pejabat administrasi.¹²²

¹²⁰ Sadjijono, *Op. Cit.*, hlm. 149.

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 160.

¹²² Priyatmanto, *Op. Cit.*, hlm. 73-74.

A.M. Donner dan Wiarda, sebagaimana dikutip oleh Jazim Hamidi, merumuskan asas-asas umum pemerintahan yang baik (aaupb) sebagai berikut:¹²³

1. Asas Kejujuran (*fair play*);
2. Asas Kecermatan (*zorgvuldigheid*);
3. Asas Kemurnian dalam Tujuan (*Zuiverheid van Oogmerk*);
4. Asas Keseimbangan (*evenwichtigheid*);
5. Asas Kepastian Hukum (*rechts zekerheid*).

Crince Le Roy dalam kuliahnya pada Penataran Lanjutan Hukum Tata Usaha Negara di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya pada tahun 1976, telah diketengahkan 13 asas, yakni sebagai berikut:¹²⁴

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal certainty*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam keputusan (*principle of equality*);
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi dalam keputusan (*principle of motivation*);
6. Asas larangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of unnullled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi (*principles of protecting the personal way of life*).
12. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

¹²³ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 31-32.

¹²⁴ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013, hlm. 145-146.

Dari tiga belas asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut, sebagian telah dimasukkan di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dengan mengutip AUPB dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yang terdiri dari 6 (enam) asas, yaitu: (1) Asas kepastian hukum, (2) Asas tertib penyelenggaraan negara, (3) Asas keterbukaan, (4) Asas proporsionalitas, (5) Asas profesionalitas, dan (6) Asas akuntabilitas.¹²⁵

Kemudian mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik diatur pula dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014, yakni sebagai berikut:

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

¹²⁵ Priyatmanto, *Op. Cit.*, hlm. 75.

Menurut G.H. Addink sebagaimana dikutip oleh Sadjijono, memaknai asas *good governance* sama dengan asas *good administration (principles of Good Governance same as Principles of Good Administration)* dan merumuskan delapan asas yang mencakup karakter positif maupun negatif.¹²⁶ Di lain pihak, Paulus Effendi Lotulung mengemukakan perbedaan antara asas-asas umum pemerintahan yang baik dengan *good governance*, bahwa AAUPB berada dalam ranah hukum administrasi (*administrative law*), sedangkan *good governance* berada dalam disiplin ilmu administrasi negara (*public administration*), sehingga karakter *good governance* lebih luas mencakup aspek ekonomi, politik, administrasi, dan sebagainya. Dapat dikatakan bahwa *good governance* merupakan genus, sedangkan AAUPB merupakan spesiesnya. Namun demikian, keduanya mempunyai korelasi serta visi dan misi yang sama menuju pada pemerintahan yang baik.¹²⁷

¹²⁶ Sadjijono, *Op. Cit.*, hlm. 173.

¹²⁷ Paulus Effendi Lotulung, *Op. Cit.*, hlm. 148-149.