

## **BAB II**

### **TINJAUAN TEORI TENTANG SEKRETARIAT JENDERAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

#### **A. Kekuasaan Lembaga Negara Sebagai Organisasi Birokrasi**

##### **1. Pembagian Kekuasaan.**

Negara sebagai bentuk konkret dalam menaungi rakyat jelas harus dijalankan oleh organisasi besar yang memiliki fungsi check and balances. Demi terjadinya fungsi check and balances maka harus lah terjadi pembagian kekuasaan dalam organisasi pemerintahan. Berbicara tentang kekuasaan Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat, *power is relationship in which one person or group is able to determine the action of another in the direction of the former's own ends* yang bisa diartikan kekuasaan adalah hubungan dimana seseorang atau sekelompok orang yang dapat menentukan tindakan dari seseorang atau kelompok lain sesuai dengan kehendaknya.<sup>34</sup>

Prinsip pembagian kekuasaan lahir dari berkembangnya teori pemisahan kekuasaan yang dikembangkan oleh John Locke dan Montesquieu. Teori pemisahan tersebut pertama kali dikemukakan oleh John Locke yang berpendapat bahwa terdapat tiga kekuasaan dalam suatu negara yaitu:<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Miriam budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 60.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm .150.

- 1) Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membentuk peraturan dan undang-undang;
- 2) Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada di dalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili;
- 3) Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Seiring berkembangnya ilmu pengetahuan, teori pemisahan kekuasaan pun dikembangkan oleh seorang pria dari Prancis bernama Montesquieu. Pendapat Montesquieu tentang teori pemisahan kekuasaan berbeda dengan pendapat John Locke, dimana kekuasaan dalam suatu negara dibagi menjadi tiga yaitu:

- 1) Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membentuk peraturan dan undang-undang;
- 2) Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang ;
- 3) Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Perbedaan yang terdapat dalam teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke dimana memasukan kekuasaan yudikatif kedalam kekuasaan eksekutif, yang membuat tidak adanya independensi dalam peradilan. Berbeda dengan pendapat Montesquieu yang mengatakan kekuasaan federatif itu dimasukan kedalam kekuasaan eksekutif karena memandang kekuasaan yudikatif itu sebagai kekuasaan yang berdiri

sendiri.<sup>36</sup> Montesquieu selanjutnya berpendapat bahwa masing masing kekuasaan terpisah satu sama lain, baik mengenai orangnya maupun fungsinya.<sup>37</sup>

Pemisahan kekuasaan sendiri berhubungan dengan negara demokrasi konstitusional yang memiliki ciri khas yakni gagasan pemerintahan yang demokratis. Negara demokrasi konstitusional sendiri menuntut pemisahan kekuasaan haruslah tercantum dalam landasan negara untuk menjamin kepastian hukum (*Constitutional Government*).<sup>38</sup> Adanya pemisahan kekuasaan dalam landasan negara mengakibatkan pelaksanaan pemerintahan terbatas kepada kekuasaan yang diberikan kepada masing-masing organ negara agar tidak bertindak sewenang-wenang kepada warga negaranya.

Pemisahan kekuasaan di Indonesia sendiri dalam pelaksanaannya tidak secara murni yang diterapkan dalam sistem ketatanegaraan. Hal tersebut dibuktikan dengan pembentukan undang-undang yang menjadi tugas legislatif telah di campuri oleh eksekutif. seperti diatur dalam dasar negara yakni Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pemisahan tiga kekuasaan tersebut dipegang oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Agung juga Mahkamah Konstitusi.

Presiden dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen dinyatakan sebagai pemegang kekuasaan Eksekutif. DPR

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indoensia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1981, hlm.141.

<sup>38</sup> Miriam budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm 107.

dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen dinyatakan sebagai pemegang kekuasaan Legislatif. Terakhir Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen dinyatakan sebagai pemegang kekuasaan Yudikatif.

Presiden dalam teorinya memegang kekuasaan atas pemerintahan, namun disisilain Presiden pun memiliki andil dalam kekuasaan pembentukan undang-undang yang menjadi ranah kekuasaan legislatif. Keterlibatan Presiden dalam kekuasaan legislatif tercermin dalam pengajuan rancangan undang-undang kepada DPR selaku pemegang kekuasaan legislatif sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Bukan hanya dapat mengajukan rancangan, dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan setiap rancangan undang-undang haruslah dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Kekuasaan legislatif yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh eksekutif dilandaskan karena Presiden berperan mengatur pemerintahan dan karena tuntutan zaman. Dalam kenyatannya eksekutif memiliki banyak tenaga ahli, dibandingkan dengan legislatif. Eksekutif pun dalam beberapa hal memiliki pengalaman dan banyaknya data yang diperlukan, maka eksekutiflah yang memiliki informasi yang cukup untuk menyusun suatu rancangan undang-undang.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan pun sangat berpengaruh dalam sistem ketatanegaraan. Pemerintahan secara luas bisa diartikan negara yang melakukan segala urusan dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan yang dijalankan bukan hanya tugas eksekutif saja, melainkan meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.<sup>40</sup> Berbeda dengan pemerintahan secara sempit yang dapat diartikan sebagai tindakan memerintah oleh badan eksekutif dan jajarannya untuk mencapai suatu tujuan negara.<sup>41</sup>

## 2. Sistem Pemerintahan Presidensil.

Pelaksanaan kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan undang-undang dipegang oleh kepala negara.<sup>42</sup> Di Indonesia, Presiden sebagai kepala negara memegang kekuasaan eksekutif juga memegang kekuasaan atas pemerintahan sesuai amanat Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Presiden yang memegang kekuasaan atas pemerintahan dipengaruhi oleh sistem pemerintahan presidensil yang dianut oleh Indonesia.<sup>43</sup> Sistem presidensil menempatkan lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam keadaan setara dan tidak

---

<sup>40</sup> *Ibid.* hlm.171.

<sup>41</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 57.

<sup>42</sup>Efi Yulistyowati, Endah Pujiastuti, dan Tri Mulyani, 2016, *Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol. 18, No. 2, hlm. 334.

<sup>43</sup>Hendra Wahanu Prabandani, 2015, *Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12, No. 3, hlm. 267.

dapat saling menjatuhkan,<sup>44</sup> dimana ciri-ciri sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia menurut S.L Witman dan J.J Wuest yaitu:<sup>45</sup>

- 1) Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan
- 2) Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi oleh dewan pemilih dan belakangan peranan dewan pemilih tidak tampak lagi sehingga dipilih oleh rakyat
- 3) Presiden berkedudukan sama dengan legislatif
- 4) Kabinet dibentuk oleh Presiden, sehingga kabinet bertanggungjawab kepada presiden
- 5) Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitupun sebaliknya Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

Sistem pemerintahan presidensial memisahkan kekuasaan yang tegas antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, sehingga antara yang satu dengan yang lain seharusnya tidak dapat saling mempengaruhi. Menteri-menteri tidak bertanggungjawab kepada legislatif, tetapi bertanggungjawab kepada Presiden yang memilih dan mengangkatnya, sehingga menteri-menteri tersebut dapat diberhentikan oleh Presiden tanpa persetujuan badan legislatif. Presiden pula sama dengan DPR yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Keadaan ini membuat antar lembaga tidak dapat saling menjatuhkan, namun tetap terjadi *cheking and balance*.

---

<sup>44</sup>Muliadi Anangkota, 2017, *Klasifikasi Sistem Pemerintahan Perspektif Pemerintahan Modern Kekinian*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 3, No. 2, hlm 148. dikutip dan Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 36-37.

<sup>45</sup>Muliadi Anangkota, *op.cit*, hlm. 149.

Presiden yang bertindak sebagai kepala pemerintahan dalam sistem presidensial memiliki tiga fungsi yang harus dijalankan, yaitu:<sup>46</sup>

1. Fungsi Presiden dalam menjalankan undang-undang;
2. Fungsi Presiden yang bersifat mengatur;
3. Fungsi Presiden yang bersifat administratif;

Fungsi yang bersifat mengatur diimplementasikan dalam bentuk peraturan presiden, dimana menurut Hamid S. Attamimi, frasa Presiden memegang kekuasaan pemerintah berarti bahwa Presiden berwenang untuk memutuskan (*belissende bevoegheid*) dan mengatur (*regelende bevoegheid*),<sup>47</sup> peraturan presiden juga berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya dalam penyelenggaraan perundang-undangan negara.<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie juga berpendapat bahwa: “proses pemerintahan dijalankan dengan Keppres sehingga disebut dengan *Governmentby Keppres*.”<sup>49</sup> Di samping Keputusan Presiden yang bersifat mengatur tersebut, terdapat juga Keputusan Presiden yang bersifat penetapan.<sup>50</sup> Adanya Peraturan Presiden adalah upaya untuk membedakan

---

<sup>46</sup>Surohmat, 2017, *Fungsi Presiden dalam Kekuasaan Pemerintah*, Al Qisth Law Review, Vol. 1, No.1, Jakarta, hlm. 138-142.

<sup>47</sup>Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, 2018, *Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Negara Hukum: Vol. 9, No. 1, hlm. 93.

<sup>48</sup>A.Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam kurun Waktu PELITA I-PELITA IV*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.370.

<sup>49</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 116.

<sup>50</sup>Rahayu Prasetyaningsih, 2017, *Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, PJIH, Volume 4 No. 2, hlm. 275, dikutip dan Bagir Manan, *Teori dan Polik Konstusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 229.

bentuk keputusan presiden yang bersifat mengatur (regeling) dengan keputusan presiden yang bersifat penetapan (beschikking).<sup>51</sup>

Fungsi administratif dalam pelaksanaannya diimplementasikan oleh kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan yang luas mencakup seluruh tugas-tugas dan wewenang pemerintahan. Administrasi negara mencakupi segala kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan urusan publik atau kebutuhan publik oleh pemerintah. Bagir Manan mengelompokkan tindakan administrasi negara menjadi empat bidang besar yaitu:<sup>52</sup>

- a. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum;
- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai pada dokumentasi dan lain-lain;
- c. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum;
- d. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Fungsi melaksanakan undang-undang yang diberikan kepada Presiden berhubungan dengan teori pembagian kekuasaan, dimana lembaga eksekutif berperan sebagai pelaksana pemerintahan. Fungsi mengatur dan fungsi administratif Presiden ditujukan untuk membantu menjalankan fungsi melaksanakan undang-undang selaku kepala pemerintahan dalam sistem presidensial.

---

<sup>51</sup>Rahayu Prasetyaningsih, *op.cit*, hlm. 275.

<sup>52</sup>Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, hlm 123-125.

### 3. Organisasi Birokrasi.

Organisasi dalam pemerintahan tidak akan lepas dari konsep birokrasi yang merupakan alat kekuasaan bagi yang menguasainya, di mana para pejabatnya secara bersama-sama berkepentingan dalam kontinuitasnya. Ditinjau dari sudut etimologi, perkataan birokrasi berasal dari kata “*bureau*” dan “*kratia*” (Yunani). *Bureau* artinya meja, kantor, sementara *kratia* artinya pemerintahan. Jadi Birokrasi berarti pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dari meja ke meja.<sup>53</sup>

Max Weber memandang birokrasi sebagai suatu istilah bagi suatu badan yang terdiri atas pejabat-pejabat atau sekelompok yang pasti dan jelas yang pekerjaan serta pengaruhnya dapat dilihat pada semua macam organisasi. Dalam hal ini Weber menekankan ciri-ciri organisasi disebut sebagai konsep umum birokrasi. Namun dalam konsep umum mengenai birokrasi tersebut, Weber tidak hanya mencakup gagasan tentang suatu kelompok, akan tetapi juga bentuk birokrasi yang paling rasional sebagai unsur utama untuk menguasai organisasi sosial. Dengan demikian, Weber memandang birokrasi sebagai arti umum, luas serta merupakan tipe birokrasi yang rasional.<sup>54</sup>

Birokrasi dalam hal ini mempunyai tiga arti, yaitu sebagai suatu organisasi yang khas, sebagai suatu sistem (struktur), dan sebagai suatu

---

<sup>53</sup> Arif Usman, “Peran Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dalam Memberikan Dukungan Keahlian Untuk menguatkan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode Tahun 2004-2009”, Tesis, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 59.

<sup>54</sup> *Ibid.*

tatanan jiwa tertentu alat kerja pada organ negara untuk mencapai tujuannya.<sup>55</sup>

Sebagai organisasi yang khas, birokrasi tidak terlepas dari prinsip-prinsip organisasi. Istilah organisasi bersumber pada perkataan latin, yaitu *organizare*, yang berarti membentuk sebagai atau menjadi keseluruhan dari bagian-bagian yang saling tergantung atau terkoordinasikan. Jadi, secara harfiah organisasi dapat artikan sebagai paduan dari bagian-bagian yang satu sama lainnya saling tergantung.<sup>56</sup>

Mengutip pendapat Evertt M. Rogers dan Rkha Argawala-Rogers, organisasi merupakan “*aStable system of individuals who work together to achieve, through ahierarchy of ranks and division of labour, common goals.*” (suatu sistem yang mapan dari mereka yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama, melalui suatu jenjang kepangkatan dan pembagian tugas).<sup>57</sup> Melalui pendapat Evertt M. Rogers dan Rkha Argawala-Rogers dapat disimpulkan bahwa organisasi sebagai suatu struktur yang melakukan proses pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Pendapat lain mengenai organisasi disampaikan oleh Stephen P. Robbins yang menjelaskan, Organisasi adalah suatu unit sosial yang dikoordinasikan secara sengaja, terdiri dari dua orang atau lebih yang berfungsi pada suatu basis yang relatif bersinambung untuk mencapai tujuan

---

<sup>55</sup> *Ibid.* hm. 60.

<sup>56</sup> Arif Usman, *op.cit*, hlm. 61, dikutip dan Onong Uchjana Efendi, *Ilmu Komunikasi;Teori dan Praktik*, CV. Remaja Karya, Bandung, 1986, hlm. 143.

<sup>57</sup> *Ibid.*

atau serangkaian tujuan.<sup>58</sup> Dengan membandingkan pendapat S. Bernanrd Rosen Blatt, Rober Bonnington dan Beverd E. Needles Jr yang mendefinisikan bahwa “*organization is the mean by with management coordinates material and human resources throught the desain of aformal structure of tasks and authority.*” (organisasi adalah sarana di mana manajemen mengkoordinasikan sumber bahan dan sumber daya manusia melalui pola struktur formal dari tugas-tugas dan wewenang)<sup>59</sup>, maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

1. Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal dan saling mengenal;
2. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi satu sama lain saling berkaitan, yang merupakan satu kesatuan kegiatan;
3. Tiap-tiap orang memberikan sumbangan atau kontribusinya berupa pemikiran, tenaga, dan lain-lain;
4. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan;
5. Adanya tujuan yang ingin dicapai.

Ciri-ciri organisasi di atas akan sama dengan pemaparan Satjipto Rahardjo mengenai pengertian administrasi. Dalam pengertian yang luas, administrasi memang berhubungan langsung dengan objek-objek lain, di mana dapat dikatakan bahwa administrasi adalah organisasi itu sendiri. Menurut Satjipto Rahardjo, ada yang menyebutkan bahwa administrasi adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang

---

<sup>58</sup>Arif Usman, *loc.cit*, dikutip dan Stephen P. Robbins, *Perilaku Organisasi; Konsep,Kontroversi, dan Aplikasi*, PT. Prehallindo, Jakarta, 2001, hal 2.

<sup>59</sup>Arif Usman, *op.cit*, hlm. 62, dikutip dan Onong Uchjana Efendi, *Ilmu Komunikasi;Teori dan Praktik, op.cit*, hlm. 56.

dalam bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Sehingga dengan demikian, ilmu administrasi dapat diartikan sebagai suatu ilmu yang mempelajari proses, kegiatan dan dinamika kerjasama manusia.

## **B. Aparatur Pemerintah Dalam Ketatanegaraan Indonesia.**

### **1. Aparatur Sipil Negara.**

Aparatur sendiri dalam KBBi adalah alat (negara), aparat (pemerintah), pegawai (negeri).<sup>60</sup> Soewarno Handayaniingrat menjelaskan pula pendapatnya, aparatur adalah bagian-bagian administrasi yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara.<sup>61</sup> Istilah aparatur pun dikenal juga dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang No.5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan, Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Berbicara aparatur pemerintah Dharma Setyawan Salam berpendapat aparatur pemerintah adalah pekerja yang digaji oleh pemerintah untuk melakukan tugas-tugas teknis pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan ketentuan yang berlaku.<sup>62</sup> Didalam ketatanegaraan Indonesia, aparatur pemerintah seringkali diidentikan dengan aparatur sipil negara. Aparatur sipil negara sendiri

---

<sup>60</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *op.cit.*, hlm.45

<sup>61</sup> Soewarno Handayaniingrat, Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen, 2002, hlm. 154.

<sup>62</sup> Guntur Setiwan, *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2004, hlm. 39.

terdiri dari pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) dimana perbedaan mereka terletak pada proses pengangkatan dan status kepegawaian.

Aparatur sipil negara diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pegawai aparatur sipil negara berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik; pelayanan publik; serta perekat dan pemersatu bangsa. Tugas pegawai aparatur sipil negara terdiri dari: melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian, sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; serta mempererat persatuan dan kesatuan Indonesia.<sup>63</sup>

Secara spesifik dijelaskan bahwa kualifikasi pegawai aparatur sipil negara dapat ditinjau dari tiga unsur. Pertama, keahlian, yang dimaksud bahwa setiap pegawai aparatur sipil negara harus memiliki pengalaman yang sesuai dengan tugas dan fungsinya; memiliki pengetahuan yang sesuai dengan tugas dan fungsinya; memiliki wawasan yang luas; dan beretika. Kedua, kemampuan teknis, yaitu pegawai aparatur sipil negara harus memahami tugas-tugas di bidangnya. Ketiga, sifat-sifat personal yang baik, yakni harus memiliki disiplin yang tinggi, jujur, menaruh minat, terbuka, objektif, pandai berkomunikasi, selalu siap, dan berlatih.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Endang Komara, 2019, *Kompetensi Profesional Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) di Indonesia*, MIMBAR PENDIDIKAN: Jurnal Indonesia untuk Kajian Pendidikan, Volume 4(1), hlm. 74.

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm. 75.

PNS dan PPPK ditempatkan dalam instansi-instansi pemerintah. Instansi sendiri dalam KBBI bisa diartikan sebagai badan pemerintah umum.<sup>65</sup> Pemerintah dapat diartikan dalam arti luas dan sempit. Pemerintah dalam arti luas ialah semua alat kelengkapan negara, yang terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif atau alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Berbeda jika diartikan secara sempit dimana pemerintah ialah organ atau alat kelengkapan negara yang diberi tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang (cabang kekuasaan eksekutif).<sup>66</sup>

Instansi pemerintah dalam Pasal 1 butir 20 Peraturan Presiden No. 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja dikatakan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan pusat atau daerah. Unsur penyelenggara yang dimaksud adalah lembaga atau non lembaga yang menjalankan tugas pemerintah sesuai dengan undang-undang.

Pasal 1 butir 15 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang dimaksud instansi pemerintah ialah instansi pusat dan daerah. Instansi pusat menurut Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dalam penjelasannya bisa diartikan sebagai kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga nonstruktural. Instansi daerah adalah perangkat daerah provinsi dan daerah kabupaten atau kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.

---

<sup>65</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *op.cit.*, hlm 334.

<sup>66</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 28

## 2. Prinsip-prinsip Pemerintahan Yang Baik.

*Good governance* secara umum diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Paulus Effendi Lotulung mengemukakan bahwa “Konsep governance dalam masyarakat sering dirancukan dengan konsep government. Konsep governance lebih inklusif daripada government. Konsep government menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (Negara dan pemerintah). Konsep governance melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas”<sup>67</sup>

*Good governance* sebagai norma pemerintahan adalah suatu sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik<sup>68</sup> dan asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai norma mengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan *good governanc*. Menurut United Nation Development Program (UNDP), Good Governance memiliki delapan karakteristik utama:<sup>69</sup>

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

---

<sup>67</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, 2013, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Reformasi Agraria Di Indonesia*, Yuridika: Volume 28 No 2, hlm. 191, dikutip dan Paulus Effendi Lotulung, *Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi*, dalam Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2012, hlm. 37.

<sup>68</sup> Arif Usman, *op.cit.*, hlm. 42.

<sup>69</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, *op.cit.*, hlm. 199.

2. *Rule of Law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap “stakeholders”.
5. *Consensus Oriented*. Good Governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedurprosedur.
6. *Equity*. Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (civil society) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga “stakeholders”. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

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

Delapan karakteristik yang dikemukakan oleh UNDP membuat Sedarmayanti menyimpulkan bahwa terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang mempunyai ciri pemerintahan yang baik yaitu sebagai berikut:<sup>70</sup>

1. Akuntabilitas. Adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
2. Transparansi. Kepemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah.
3. Keterbukaan. Menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.
4. Aturan hukum. Kepemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Di Indonesia sendiri pelaksanaan *good governance* digambarkan dalam bentuk asas-asas yang terikat dalam hukum positif. Asas-asas umum pemerintahan yang baik menurut pendapat Bachsan Mustafa dimaksudkan

---

<sup>70</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, *Ibid*, dikutip dan Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Bagian Kedua, Bandung: CV. Mandar Maju, 2004, hlm 7.

sebagai ‘asas hukum’, yaitu suatu asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum.<sup>71</sup> Pasal 10 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri dari:

- a. Kepastian hukum. Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang– undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>72</sup>
- b. Kemanfaatan. Asas manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang mencakup kepentingan individu dengan individu yang lain, warga masyarakat dengan masyarakat asing, kelompok masyarakat yang satu dengan kelompok masyarakat yang lain, pemerintah dengan warga masyarakat, generasi sekarang dengan generasi mendatang, manusia dan ekosistemnya, dan kepentingan pria dan wanita. Manfaat yang seimbang mengandung arti bahwa kemanfaatan itu harus dinikmati semua pihak yang berkepentingan secara adil, equal, seimbang, tidak timpang, di mana kepentingan yang satu lebih tinggi dan mendominasi atas kepentingan yang lainnya.<sup>73</sup>
- c. Ketidakberpihakan. Asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan

---

<sup>71</sup> Cekli Setya Pratiwi dkk, *Penjelasan Hukum Asas – Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, Jakarta, hlm, 46.

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm. 78.

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm 93.

dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.<sup>74</sup>

- d. Kecermatan. Asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan, sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat, sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.<sup>75</sup>
- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan. Asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.<sup>76</sup>
- f. Keterbukaan. Asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm 95.

<sup>75</sup> *Ibid*, hlm 98

<sup>76</sup> *Ibid*, hlm 100.

<sup>77</sup> *Ibid*, hlm. 90.

- g. Kepentingan umum. Asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.<sup>78</sup>
- h. Pelayanan yang baik. Asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>79</sup>

### 3. Manajemen Aparatur Sipil Negara.

Manajemen aparatur sipil negara atau MASN dapat diartikan sebagai pengelolaan pegawai ASN secara sistematis untuk menghasilkan pegawai ASN yang professional, bersih dan berkualitas.<sup>80</sup> Definisi tersebut diambil dari esensi definisi manajemen dan aparatur sipil negara yang menjelaskan, manajemen adalah segala kegiatan yang terorganisasi secara sistematis dengan mempergunakan sumber daya organisasi dan orang lain untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien,<sup>81</sup> dan aparatur sipil negara yang merupakan profesi kepegawaian. Adapun definisi manajemen ASN yang disimpulkan dari pendapat para ahli yaitu, Manajemen ASN adalah sebagai kegiatan untuk memperoleh sumber daya ASN yang berkualitas, professional dan bersih dalam mewujudkan penyelenggaraan

---

<sup>78</sup> *Ibid*, hlm. 86.

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm. 104

<sup>80</sup> Abdul Rahman dan Riani Bakri, 2019, *Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) Melalui Dynamic Governance*, JURNAL KONSTITUEN, Vol. 1 No. 1, hlm. 2.

<sup>81</sup> *Ibid*.

tugas pelayanan umum (public service) dan pelaksanaan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat.<sup>82</sup>

Manajemen ASN adalah salah satu bagian tata kerja yang diatur dengan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dilaksanakan oleh pejabat yang berwenang dalam pengawasan pejabat pembina kepegawaian. Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang digunakan diatur dalam Peraturan Presiden No. 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Pelaksanaan Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) dalam tata kerjanya berada dibawah tanggung jawab Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB); Badan Kepegawaian Negara (BKN); Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

Pelaksanaan manajemen ASN tidak akan lepas dari konsep sistem merit. Sistem merit adalah konsepsi dalam manajemen SDM yang menggambarkan diterapkannya obyektivitas dalam keseluruhan semua proses dalam pengelolaan ASN yakni pada pertimbangan kemampuan dan prestasi individu untuk melaksanakan pekerjaanya (kompetensi dan kinerja).<sup>83</sup> Keberadaan sistem merit di dalam instansi pemerintah mendukung keberadaan prinsip akuntabilitas dan menjamin keadilan yang akan meningkatkan motivasi kinerja pegawai dan juga menyediakan ruang keterbukaan dalam perjalanan karir seorang pegawai. Asas-asas umum

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 4.

<sup>83</sup> Ni Putu Yayi Laksmi dan I Ketut Markeling, 2018, *Penyelenggaraan Manajemen ASN Berdasarkan Sistem Merit Menurut Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*, Vol 06 No.04, hlm. 9.

pemerintahan yang baik pun dijelaskan dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan pada asas:

- a. Kepastian hukum;
- b. Profesionalitas;
- c. Proporsionalitas;
- d. Keterpaduan;
- e. Delegasi;
- f. Netralitas;
- g. Akuntabilitas;
- h. Efektif dan Efisien;
- i. Keterbukaan;
- j. Non-diskriminatif;
- k. Persatuan dan Kesatuan;
- l. Keadilan dan Kesetaraan;
- m. Kesejahteraan.

Manajemen ASN dalam ketatanegaraan Indonesia dapat dikategorikan dalam kekuasaan administratif yang dimiliki oleh Presiden, meskipun secara teknis dilaksanakan oleh menteri sesuai dengan bidang yang dipegangnya. Kedudukan Presiden dalam manajemen ASN berperan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan aparatur sipil negara yang mendelegasikan kewenangan manajemen ASN kepada pembina kepegawaian dan atau pejabat yang berwenang dalam instansi pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **C. Pemberian Wewenangan Dan Pertanggung Jawaban Intansi Pemerintah.**

### **1. Pemberian Wewenang.**

Kewenangan memiliki arti yang berbeda dengan wewenang, dimana kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislate (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>84</sup> Penggunaan wewenang atau kewenangan tidak bisa dipisahkan karena dalam konsep hukum Indonesia istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan adalah apa yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtshe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum public, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distrubi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan

---

<sup>84</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.

perundang-undangan.<sup>85</sup> Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Secara toritis kewenangan bersumber dari peraturan perundang-undangan yang dapat diperoleh dengan tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. H.D. van Wijk berpendapat mengenai atribusi, delegasi, dan mandat yang dikutip oleh Ridwan H.R mendefinisikan:<sup>86</sup>

- a. Atribusi adalah wewenang yang diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang dari suatu organ kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandaat adalah pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan atas nama pemberi kewenangan.

Marbun memaparkan bahwa wewenang yang berasal dari atribusi dapat dibedakan menjadi dua, yaitu yang diperoleh dari pemerintahan di tingkat pusat dan tingkat daerah. Atribusi yang berasal dari pemerintahan tingkat pusat bersumber dari undang-undang dasar 1945, ketetapan MPR dan undang-undang. Berbeda dengan atribusi yang berada di tingkat daerah dimana bersumber dari peraturan daerah yang dibentuk oleh DPRD dan pemerintah daerah. Selain berasal dari peraturan daerah bisa pula bersumber dari peraturan desa yang dibuat oleh badan perwakilan desa

---

<sup>85</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 78.

<sup>86</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.104-105.

(BPD) dan pemerintah desa.<sup>87</sup> Dalam atribusi pelaksanaan tanggung jawab dilakukan secara langsung kepada peraturan perundang-undangan yang memberikan wewenang.

Selain atribusi ada pula delegasi dan mandat, dalam referensi kedua cara pemberian wewenang tersebut dapat dipadukan menjadi satu kelompok. Pengelompokan delegasi dan mandat karena metode pemberian wewenangnya diberikan melalui pelimpahan kekuasaan. Delegasi dalam pemberian wewenangnya diberikan oleh delegans atau delegator kepada delegaris. Berbeda dengan mandat dimana pemberian wewenangnya diberikan oleh mandans atau mandator kepada mandataris.

Pelimpahan dalam delegasi dapat diartikan wewenang yang dialihkan secara utuh dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain sehingga delegans atau delegator dapat meminta pertanggung jawaban atas pelaksanaan wewenang tersebut. Pelimpahan dalam mandat berbeda dengan delegasi karena mandans atau mandator memberikan wewenang kepada mandataris untuk membuat keputusan atas nama mandans atau mandator.<sup>88</sup>

Delegasi dalam pemberian wewenangnya bersifat dilimpahkan. Setelah terjadinya pelimpahan wewenang, wewenang yang dimiliki oleh organ yang memiliki wewenang asli tidak dapat dijalankan secara insidental kecuali adanya pencabutan berlandaskan pada asas *contrarius*

---

<sup>87</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011, hlm. 137-138.

<sup>88</sup> J.G. Brouwer dalam Sonny Pungus, *Teori Kewenangan*, <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>, diunduh pada Selasa 29 Oktober 2019, pukul 16.09 Wib.

actus. Pemberian wewenang dengan delegasi pun haruslah berdasarkan undang-undang dan bersifat tertulis. Berbeda dengan mandat dimana wewenangnya bersifat perintah untuk dilaksanakan. Wewenang yang telah diberikan dalam mandat kepada penerima wewenang dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemilik wewenang asli. Pemberian wewenang dalam mandat pun tidak harus berdasarkan undang-undang dan bisa diberikan dalam bentuk tertulis atau secara lisan.<sup>89</sup>

Dalam delegasi, selain adanya pengalihan wewenang atribusi suatu organ pemerintahan kepada organ lain, terdapat pula pengalihan tanggung jawab dari delegans kepada delegaris. Dalam mandat hanya memberikan wewenang kepada mandataris dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab dari wewenang atribusi, tanggung jawab hanya ada dari mandataris kepada mandator. Adapun asas-asas pendelegasian suatu wewenang, yaitu<sup>90</sup>.

1. Asas kepercayaan, delegator hanya mendelegasikan sebagian wewenang kepada delegee (penerima wewenang), jika delegee tersebut dapat dipercaya, Kepercayaan ini harus didasarkan atas pertimbangan yang obyektif mengenai kecakapan, kemampuan, kejujuran, keterampilan dan tanggung jawab dari delegee yang bersangkutan.
2. Asas delegasi atas hasil yang diharapkan, asas ini memperhatikan hasil yang akan diperoleh dari pendelegasian wewenang itu yang harus sesuai

---

<sup>89</sup> SF. Marbun, *op.cit*, hlm.109.

<sup>90</sup> Melayu S.P Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hal 102.

dengan adanya jaminan kecakapan dan keterampilan untuk mencapai hasil yang diharapkan.

3. Asas penentuan fungsi atau kejelasan tugas, semakin jelas kegiatan yang harus dilakukan, maka semakin jelas pula hubungan wewenang dengan bagian lainnya, maka akan semakin jelas tanggung jawab dalam melakukan tugastugas untuk mencapai tujuan perusahaan.
4. Asas rantai berkala, asas ini menghendaki adanya urutan-urutan wewenang dari manajer puncak sampai pada awahan, jika manajer akan memerintahkan tugas kepada bawahan, harus melalui tingkatan yang ada.
5. Asas keseimbangan wewenang dan tanggung jawab, besarnya wewenang yang didelegasikan harus sesuai dan seimbang dengan besarnya tugas dan tanggung jawab yang diminta.
6. Asas pembagian kerja untuk berfungsinya organisasi hendaknya dilakukan distribusi pekerjaan, karena tanpa adanya pembagian kerja manajemen tidak berarti apa-apa dan semua tugas akan langsung dikerjakan sendiri oleh manajer.
7. Asas kemutlakan tanggung jawab, bahwa setiap delegat yang menerima wewenang mutlak harus bertanggung jawab kepada delegatornya mengenai wewenang yang dilakukan.

## **2. Pertanggung Jawaban Instansi Pemerintah.**

Berbicara tanggung jawab instansi pemerintah, setiap pejabat yang memiliki wewenang pasti tidak terpisah dengan tanggung jawab, hal

tersebut sejalan dengan prinsip “*deen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid*” yang artinya tidak ada wewenang tanpa pertanggung jawaban. Kewenangan dan atau wewenang pada dasarnya melekat pada suatu jabatan yang dimiliki oleh seseorang yang disebut pejabat. Tanggung jawab tersebut bisa berupa tanggung jawab jabatan atau tanggung gugat pribadi.

Berdasarkan ketentuan hukum, pejabat hanya menjalankan fungsi dan wewenang, karena jabatan yang memiliki dan dilekati wewenang. Adanya wewenang dalam jabatan, membuat jabatan dibebani dengan kewajiban yang diberi wewenang untuk melakukan perbuatan hukum. Hak dan kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian pejabat.

Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan keabsahan dari tindakan hukum yang dilakukan pejabat untuk dan atas nama jabatan dalam ranah pemerintahan (*ambtshalve*). Bothlingk berpendapat mengenai tanggung jawab, baik wakil ataupun yang diwakili dianggap sebagai pelaku, namun bukan berarti keduanya akan memiliki tanggung jawab. Berbicara tindakan hukum yang dilakukan pejabat, bisa diartikan sebagai pemberian tugas sekaligus tanggung jawab kepada pihak yang diwakili. Pemberian tugas tanpa adanya tanggung jawab sama dengan meletakkan tanggung jawab tidak pada tempatnya.<sup>91</sup>

Konsekuensi dari wewenang atau kewenangan yang berada pada jabatan akan membuat tanggung jawab melekat pada jabatan itu sendiri,

---

<sup>91</sup> C.J.N.Versteden dalam Julista Mustamu, *Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan, Jurnal Sasi*, Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011, hlm. 7.

namun dalam pelaksanaan wewenang atau kewenangan tersebut tanggung jawab bisa dibebankan secara pribadi terlepas dari jabatan yang dimiliki.

Tanggung jawab pribadi erat kaitannya dengan mal administrasi dalam penggunaan wewenang maupun *public service*. Bothlingk kembali berpendapat bahwasannya pejabat atau yang mewakilinya harus sepenuhnya bertanggung jawab ketika kepentingan pihak ketiga terganggu karena melakukan penyalahgunaan wewenang atau kewenangan dengan tindakan amoral.<sup>92</sup> Seseorang yang memiliki jabatan akan bertanggung jawab secara pribadi kepada pihak ketiga apabila sudah bertindak dengan tercela, iktikad buruk, atau ceroboh melakukan tindakan mal administrasi.

Tanggung jawab jabatan dalam instansi pemerintah yang diberikan oleh seorang pejabat akan diberikan secara fungsional dan secara administrasi. Pemberian tanggung jawab secara fungsional oleh pejabat didasarkan kepada sifat materil instansi pemerintah yang melihat tugas dan fungsi yang melekat. Berbeda dengan tanggung jawab secara administrasi yang didasarkan kepada sifat formil, dimana kedudukan suatu instansi dalam ketatanegaraan menentukan kepada siapa instansi bertanggung jawab.

Terlepas dari tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi, terdapat bentuk pertanggung jawaban instansi pemerintahan kepada pemerintah yang disebut akuntabilitas. Awalnya istilah akuntabilitas diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik ditetapkan dan tidak digunakan secara tak

---

<sup>92</sup> *Ibid.*

wajar. Perkembangan penggunaan akuntabilitas bagi pemerintah juga untuk melihat efisiensi program, dalam usaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan, inefisiensi atau prosedur yang tidak perlu. Akuntabilitas diartikan sebagai kewajiban bagi aparatur pemerintah atau pelayan publik untuk bertindak selaku penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.

Menurut Mardiasmo akuntabilitas adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawab kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Menurutnya, akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu :<sup>93</sup>

1. Akuntabilitas vertikal (vertical accountability) adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja (dinas) kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan pertanggungjawaban pemerintah pusat kepada MPR.
2. Akuntabilitas Horizontal (Horizontal accountability) adalah pertanggungjawaban kepada DPRD dan masyarakat luas.

---

<sup>93</sup> Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Penerbit Andi. Yogyakarta, 2009, hlm. 20-21.

Akuntabilitas yang dikembangkan oleh pemerintah membuat Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang dikutip oleh BPKP menyatakan ada tiga macam akuntabilitas yaitu:

1. Akuntabilitas keuangan, akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan, dan ketaatan terhadap peraturan.
2. Akuntabilitas manfaat, akuntabilitas manfaat pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil dari kegiatan-kegiatan pemerintah.
3. Akuntabilitas prosedural, merupakan pertanggungjawaban mengenai apakah suatu prosedur dari pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan.

Penggunaan akuntabilitas dalam pemerintahan sendiri tidak hanya pada keuangan, dimana dapat dikategorikan menjadi tiga macam akuntabilitas yaitu akuntabilitas keuangan, akuntabilitas administratif, dan akuntabilitas kebijakan publik. Penerapan akuntabilitas dalam setiap urusan pemerintahan dilaksanakan untuk membantu jalannya roda birokrasi yang dipimpin oleh eksekutif .