

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG HUKUM TATA NEGARA, ADMINISTRASI PUBLIK, ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK, PRINSIP KEHATI-HATIAN DAN PENDAFTARAN TANAH

A. Tinjauan Pustaka Mengenai Hukum Tata Negara

1. Pengertian Hukum Tata Negara

Yan Pramadya Puspa, menyatakan bahwa :²⁶

“Istilah hukum tata negara di Indonesia berasal dari bahasa Belanda yaitu *staatsrecht*.”

Hukum di Indonesia mengadaptasi hukum Belanda dalam bentuk *civil law*, maka istilah-istilah bahasa Belanda banyak digunakan dalam sistematika hukum Indonesia. Penjelasan lebih lanjut istilah hukum tata negara juga ditemukan dalam bahasa Jerman, *Verfassungrecht* yang berarti hukum tata negara adalah keseluruhan kaidah dan norma-norma hukum untuk mengatur bagaimanakah sesuatu negara itu harus dibentuk, diatur atau diselenggarakan termasuk badan-badan pemerintahan, lembaga- lembaga negara termasuk juga peradilanannya dengan ketentuan batas-batas kewenangan antar kekuasaan satu badan pemerintahan dengan lainnya.

Telah menjadi kesatuan pendapat di antara para sarjana hukum Belanda untuk membedakan antara hukum tata negara dalam arti luas (*staatsrecht in ruime zin*) dan hukum tata negara dalam arti sempit

²⁶ Yan Pramadya Puspa, *Kamus Bahasa Belanda*, Penerbit Aneka Ilmu, Semarang, 1977, hlm. 445.

(*staatsrecht in enge zin*), dan untuk membagi hukum tata negara dalam arti luas itu atas dua golongan hukum, yaitu :²⁷

- a. Hukum tata negara dalam arti sempit (*staatsrecht in enge zin*) atau singkatnya dinamakan hukum tata negara (*staatsrecht*); dan
- b. Hukum tata usaha negara (*administratief recht*).

Ni'matul Huda, menyatakan bahwa :²⁸

“Menurut J.H.A. Logemann, hukum tata negara adalah serangkaian kaidah hukum mengenai pribadi hukum dari jabatan atau kumpulan jabatan di dalam negara dan mengani lingkungan berlakunya (*gebeid*) hukum dari suatu negara.”

Pribadi hukum jabatan adalah pengertian yang meliputi serangkaian persoalan mengenai subjek kewajiban, subjek nilai (*waardensubject*), personifikasi, perwakilan, timbul dan lenyapnya kepribadian, serta pembatasan wewenang. Pengertian lingkungan berlakunya ialah lingkungan kekuasaan atas daerah (wilayah), manusia dari sesuatu negara, dan lingkungan waktu.

Dalam bukunya *College-aantekeningen over het Staatsrecht van Nederlands Indie*, Logemann mengatakan bahwa ilmu hukum tata negara mempelajari sekumpulan kaidah hukum yang di dalamnya tersimpul kewajiban dan wewenang kemasyarakatan dari organisasi negara, dari pejabat-pejabatnya ke luar, dan di samping itu kewajiban dan wewenang

²⁷ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 11.

²⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 5.

masing-masing pejabat negara di dalam perhubungannya satu sama lain atau dengan kata lain kesatuan (*samenhaag*) dari organisasi. Ilmu hukum tata negara dalam arti sempit menyelidiki hal-hal antara lain :²⁹

- a. Jabatan-jabatan apa yang terdapat di dalam susunan kenegaraan tertentu;
- b. Siapa yang mengadakannya;
- c. Bagaimana cara memperlengkapi mereka dengan pejabat-pejabat;
- d. Apa yang menjadi tugasnya (lingkungan pekerjaannya);
- e. Apa yang menjadi wewenangnya;
- f. Perhubungan kekuasaannya satu sama lain;
- g. Di dalam batas-batas apa organisasi negara (dan bagian-bagiannya) menjalankan tugasnya.

Menurut Logemann, hukum tata negara itu adalah hukum organisasi negara atau hukum keorganisasian negara atau dengan kata lain hukum mengenai organisasi (tata susunnya) negara. Hukum ini dapat dibagi atas dua golongan, yaitu sebagai berikut :³⁰

- a. Hukum mengenai persoalan kepribadian hukum dari jabatan-jabatan negara memungkinkan kumpulan jabatan-jabatan itu disatukan lebih lanjut dalam satu kepribadian hukum. Hukum ini terdiri dari persoalan-persoalan perwujudan kepribadian hukum dalam (atau menjadi) jabatan, kumpulan jabatan, timbul dan lenyapnya jabatan,

²⁹ Usep Ranawijaya, *Op Cit*, hlm. 13.

³⁰ Dr. Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm. 9

kumpulan jabatan dan soal kualitas pejabat, pembatasan wewenang dari jabatan atau kumpulan jabatan, serta hukum keorganisasian; dan

- b. Hukum mengenai (luasnya) lingkungan kekuasaan negara, yaitu suatu lingkungan di mana kaidah-kaidah hukum negara mempunyai kekuatan yang berlaku. Lingkungan itu dapat berupa lingkungan manusia tertentu, dan lingkungan wilayah tertentu, dan lingkungan waktu tertentu.

Maurice Duverger, menyatakan bahwa :³¹

“Istilah hukum tata negara (*droit constitutionnel*) sesungguhnya sama dengan hukum kenegaraan (*droit politique*), yaitu hukum mengenai susunan (organisasi) umum (dalam garisgaris besar) dari negara, cara menjalankan pemerintahannya, dan susunan pemerintahannya.”

Objek hukum tata negara, misalnya: pemilihan umum, parlemen, menteri-menteri, kepala pemerintahan, dan sebagainya. Jadi, hukum tata negara itu tidak lain daripada hukum mengenai lembaga-lembaga kenegaraan (*Le droit constitutionnel c'est le droit qui s'applique aux institutions politiques*).

2. Sumber Hukum Tata Negara

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, menyatakan bahwa :³²

“Istilah sumber hukum itu mempunyai banyak arti yang sering menimbulkan kesalahan-kesalahan, kecuali kalau diteliti

³¹ Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Cetakan Kedua, Institutions, Paris, 1956, hlm. 19.

³² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, 1983, hlm. 44-45.

dengan saksama mengenai arti tertentu yang diberikan kepadanya dalam pokok pembicaraan tertentu pula.”

Jadi, untuk mengetahui sumber hukum itu terlebih dahulu harus ditentukan dari sudut mana sumber hukum itu dilihat, apakah dari sudut ilmu hukum, ilmu ekonomi, filsafat atau ilmu kemasyarakatan.

Apeldoorn, menyatakan bahwa :³³

“Perkataan sumber hukum dipakai dalam arti sejarah, kemasyarakatan, filsafat, dan formil.”

Sumber hukum materiil tata negara adalah sumber yang menentukan isi kaidah hukum tata negara. Sumber hukum tata negara mencakup sumber hukum dalam arti materiil ini diantaranya :³⁴

- a. Dasar dan pandangan hidup bernegara; dan
- b. Kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara.

Sumber hukum dalam arti formal terdiri dari :

- a. Hukum perundang-undangan ketatanegaraan;
- b. Hukum adat ketatanegaraan;
- c. Hukum kebiasaan ketatanegaraan, atau konvensi ketatanegaraan;
- d. Yurisprudensi ketatanegaraan;
- e. Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan; dan
- f. Doktrin ketatanegaraan.

³³ Apeldoorn, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandsrecht*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1968, hlm. 72-75.

³⁴ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, 1987, hlm. 9.

3. Asas Hukum Tata Negara

a. Asas Pancasila

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, menyatakan bahwa :³⁵

“Pada waktu Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam rapat-rapatnya mencari *philosofische grondslag* untuk Indonesia yang akan merdeka, Pancasila diputuskan sebagai dasar negara.”

Hal itu berarti bahwa setiap tindakan rakyat dan negara Indonesia harus sesuai dengan Pancasila yang sudah ditetapkan sebagai dasar negara itu.

b. Asas Negara Hukum

Philipus M. Hadjon, menyatakan bahwa :³⁶

“Istilah *rechtstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the Study of Law of The Constitution*. Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechtstaat* dengan konsep *the rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri yaitu sistem hukum sendiri.”

Konsep *rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule*

³⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 57-59.

³⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72.

of law berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechstaat* dan kriteria *rule of the law*. Konsep *rechtstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *rule of the law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*.

c. Asas Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa :³⁷

“Dianutnya ajaran kedaulatan hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat pula diterangkan secara filosofis dalam hubungannya dengan Kedaulatan Tuhan maupun Kedaulatan Rakyat.”

Kedaulatan itu pertama-tama pada hakikatnya dipegang oleh Allah SWT. Dalam kehidupan kenegaraan, kedaulatan Tuhan terwujud dalam kedaulatan rakyat. Selanjutnya, rakyatlah yang memegang dan melaksanakan kedaulatan itu melalui mekanisme kenegaraan. Artinya, kedaulatan rakyat Indonesia adalah berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 itu, pada hakikatnya, adalah penyelenggaraan kedaulatan Tuhan oleh seluruh rakyat yang merupakan hamba-hamba Tuhan. Pelaksanaan perintah-perintah Tuhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dimusyawarahkan oleh rakyat melalui perantaraan wakil-wakilnya. Hasil permusyawaratan rakyat itu merupakan

³⁷ *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Hukum Indonesia, Mencari Keseimbangan Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Ekonomi*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 74.

kesadaran hukum rakyat yang ditetapkan oleh MPR dalam bentuk ketetapan ketetapannya, dan oleh DPR bersama-sama Presiden dalam bentuk undang-undang. Artinya, kedaulatan rakyat itu dalam kenyataannya tercermin dalam produk-produk MPR dan produk kekuasaan legislatif lain yang dijalankan oleh Presiden bersama-sama DPR.

d. Asas Negara Kesatuan

M. Solly Lubis, menyatakan bahwa :³⁸

“Apabila dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 1 ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).”

Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal (*local government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan

³⁸ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 8.

ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa :³⁹

“Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, di dalam terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air.”

Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

e. Asas Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*

Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa :⁴⁰

“Montesquieu membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan yang berfungsi untuk membentuk undang-undang, kekuasaan yang berfungsi untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Dari pembagian kekuasaan inilah dikenal dalam tiga cabang kekuasaan (*trias politica*), yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*).”

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 56.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 283.

Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip checks and balances ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sabikbaiknya.

B. Tinjauan Pustaka Mengenai Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi

Admintrasi dalam kehidupan sehari-sehari ataupun dalam dunia kerja ,anda pasti sudah tidak asing dengan istilah admintrasi .Kata ini sering dijumpai dan digunakan dalam kehidupan sehari-sehari . Namun tidak semua mengetahui apa sebenarnya yang dimaksud dengan admintrasi itu sendiri.

Sondang P Siagian, menyatakan bahwa :⁴¹

“Admintrasi dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Irra Chrisyanti Dewi, menyatakan bahwa :⁴²

⁴¹ Sondang P Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2012, hlm. 13.

“Admintrasi memiliki pengertian dalam arti yaitu sebagai pekerjaan tulis menulis atau ketatausahaan atau kesekretarisan yaitu meliputi kegiatan menerima, mencatat ,menghimpun,mengolah mengadakan, mengirim, dan menyimpan. ”

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

The Liang Gie, menyatakan bahwa :⁴³

“Administrasi memiliki pengertian dalam arti luas, yaitu adminstrasi merupakan proses kerjasama beberapa individu dengan cara yang efisien dalam mencapai tujuan sebelumnya.”

Hal tersebut menyelesaikan bahwa serangkaian kegiatan yang memerlukan proses kerja sama dan bukan merupakan hal yang baru karena dia telah timbul bersama-sama dengan timbulnya pembedahan manusia.

Masih dari sumber yang sama, definisi administrasi menurut Luther Gullick yaitu :⁴⁴

“Administrstion has to do with getting things done, with the accomplishment of defenid objectives.”

⁴² Irra Chrisyanti Dewi, *Pengantar Ilmu Administrasi*, PT Prestasi, Jakarta, 2011, hlm. 13.

⁴³ The Liang Gie, *Administrasi Perkantoran Modern*, Liberty, Yogyakarta, 2011, hlm. 9.

⁴⁴ *Ibid.*

Jadi menurut Gullick, administrasi berkenaan dengan penyelesaian haal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan.

Hadari. Nawawi, menyatakan bahwa :⁴⁵

“Kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan.”

Selain itu ada juga beberapa ciri-ciri administrasi, yaitu sebagai berikut :

- a. Adanya kelompok manusia yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih;
- b. Adanya kerjasama;
- c. Adanya proses usaha;
- d. Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan; dan
- e. Adanya tujuan.

2. Pengertian Administrasi Publik

Pfiffner dan Presthus, memberikan penjelasan mengenai administrasi negara sebagai berikut: :⁴⁶

- a. Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik;
- b. Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usahausaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan

⁴⁵ Hadari. Nawawi, *Evaluasi Dan Manajemen Kinerja Di Lingkungan Perusahaan Dan Industri*, Gadjah Mada Univercity Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 1.

⁴⁶ Pfiffner dan Presthus, *Public Administration*, The Ronald Press, New York, 2003, hlm. 31.

kebijaksanaan pemerintahan. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah; dan

- c. Secara ringkas, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap jumlah orang.

Yeremias T Keban, menyatakan bahwa :⁴⁷

“Administrasi Publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam publik.”

Pasolong Harbani, menyatakan bahwa :⁴⁸

“Administrasi Publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.”

Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Pasolong, menyatakan bahwa :⁴⁹

⁴⁷ Yeremias T Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, hlm. 3.

⁴⁸ Pasolong Harbani, *Kepemimpinan Birokrasi*, CV. Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 8.

⁴⁹ *Ibid.*

“Administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.”

Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

3. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Administrasi publik memiliki ruang lingkup yang secara implisit berhubungan dengan tata pemerintahan, seperti yang diungkapkan oleh Syafi'i bahwa ruang lingkup administrasi publik meliputi sebagai berikut

.⁵⁰

“Dibidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan yang banyak ditulis pakar pemerintahan meliputi administrasi pemerintahan pusat; administrasi pemerintahan daerah; administrasi pemerintahan kecamatan; administrasi pemerintahan kelurahan; administrasi pemerintahan desa; administrasi pemerintahan kota madya; administrasi pemerintahan kota; administrasi pemerintahan; *administrative departemen; administrative no-departemen.*”

Di bidang kekuasaan yang banyak ditulis oleh pakar ilmu politik luar negeri; administrasi politik dalam negeri; administrasi partai politik, posisi masyarakat LSM, administrasi kebijakan pemerintahan, *policy, wisdom*, kondisi, peran pemerintah.

⁵⁰ Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Armico, Bandung, 1985, hlm. 49.

Cakupan atau ruang lingkup administrasi publik sangat kompleks tergantung dari perkembangan kebutuhan yang dihadapi masyarakat. Menurut Pasolong mengemukakan ada delapan ruang lingkup administrasi publik yaitu :⁵¹

“Kebijakan publik, birokrasi publik, manajemen publik, kepemimpinan, pelayanan publik, administrasi kepegawaian negara, kinerja dan etika administrasi publik.”

Sedangkan menurut pendapat Henry sebagaimana dikutip oleh Pasolong menyebutkan ruang lingkup administrasi publik terdiri dari :⁵²

- a. Organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi;
- b. Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik, dan manajemen sumber daya manusia; dan
- c. Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan, dan etika birokrasi.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup administrasi publik meliputi organisasi publik, kebijakan publik, birokrasi publik, manajemen publik, kepemimpinan, pelayanan publik, administrasi kepegawaian negara, kinerja, dan etika administrasi publik, ruang lingkup

⁵¹ Pasolong, *Op Cit*, hlm. 19.

⁵² *Ibid.*

administrasi publik di bidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan, dan ruang lingkup administrasi publik di bidang kekuasaan.

4. Paradigma Administasi Publik

Perkembangan peradaban, pemikiran dan dinamika masyarakat berdampak pada perkembangan ilmu pengetahuan termasuk ilmu administrasi public.

Denhardt membagi perkembangan ilmu administrasi Publik pada tiga paradigme besar, yaitu :

- a. Paradigma Administrasi Publik Klasik (*Old public Administration*)
1887-1987

Konsep *Old Public Administration* dalam perkembangannya menurut Sabaruddin memunculkan konsep-konsep baru yaitu :⁵³

- 1) Model rasional pandangan Herbert A Simon yang mengungkapkan bahwa preferensi individu dan kelompok seringkali berpengaruh pada berbagai urusan manusia. Organisasi pada dasarnya tidak berkenaan dengan standar tunggal efisiensi, tetapi juga dengan standar lainnya, konsep utama yang ditampilkan Simon adalah Rasionalitas;
- 2) *Public choice* (pilihan public), pandangan ini didasarkan pada tiga asumsi kunci yaitu :
 - a) Teori ini memusatkan perhatian pada individu dengan asumsi bahwa pengambil keputusan perorangan adalah rasional,

⁵³ Sabaruddin, Menejemen Kolaborasi Dalam Pelayanan Publik, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2015, hlm. 16.

mementingkan diri sendiri dan berusaha memanfaatkan orang lain;

- b) Teori ini memusatkan perhatian pada barang public sebagai output dari badan-badan public; dan
- c) Teori ini berdasarkan asumsi bahwa situasi keputusan berbeda akan menghasilkan pendekatan yang berbeda dalam penentuan pilhan.

Sabaruddin menjelaskan pandangan *old public administration* yaitu :

- 1) Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh instansi yang berwenang;
- 2) *Public policy* dan administasi berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan politik;
- 3) Administrasi public mempunyai peranan terbatas dalam pembuatan kebijakan dan lebih banyak dibebani dengan fungsi implementasi kebijakan public;
- 4) Pemberian pelayanan public harus dilaksanakan oleh administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat atau birokrat politik;
- 5) Administrasi negara bertanggung jawab secara demokratis kepada pejabat politik;
- 6) Program public dilaksanakan melalui organisasi hirarkis, dengan manajer menjalankan puncak organisasi;

7) Peranan administrator public dirumuskan sebagai fungsi *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting*.

Berdasarkan pandangan tersebut maka perspektif Administrasi public klasik menempatkan organisasi tertutup sehingga keterlibatan masyarakat dan pemerintahan dinilai tidak penting.

b. Paradigma *New Public Management* (Manajemen Publik Baru) 1990-2000

Lahirnya konsep *new public management* (NPM) pada awal tahun 1990-an merupakan reaksi terhadap lemahnya birokrasi tradisional dalam paradigam administrasi public klasik.

Sabaruddin menjelaskan bahwa :⁵⁴

“Perspektif *new public management* semua pimpinan/manajer didorong untuk menemukan cara baru dan inovatif untuk mencapai hasil maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan.”

NPM berkehendak meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas sehingga kurang memperhatikan keadilan social. Nilai-nilai ekonomis (bisnis) yang dianut NPM seringkali bertentangan dengan demokrasi dan kepentingan public. Pengelolaan pelayanan public yang diserahkan kepada sector swasta pada satu sisi meningkatkan kinerja pelayanan public, namun cenderung dinikmati orang-orang yang memiliki kekuasaan dan kekayaan.

⁴⁶ *Ibid.*

c. Paradigma *New Public Service* (Pelayanan Publik baru)

Menurut Sabaruddin yang menyatakan bahwa :⁵⁵

“Perspektif NPS mengawali pandangannya dari pengakuan atas warga negara dan posisinya sangat penting bagi pemerintahan demokratis. Jati diri warga negara tidak hanya dipandang semata sebagai kepentingan pribadi namun juga melibatkan nilai, kepercayaan, dan kepedulian terhadap orang lain.”

Dalam pendekatan NPS, administrasi public tidak bisa dijalankan seperti perusahaan swasta seperti dikehendaki NPM karena administrasi Negara harus mampu menciptakan suasana demokratis dalam keseluruhan proses kebijakan public, yaitu dengan memperhatikan kepentingan dan nilai yang hidup dalam masyarakat. Pegawai pemerintah tidak melayani pelanggan tetapi memberikan pelayanan untuk kepentingan demokrasi.

Sementara itu istilah *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung stakeholder diluar negara, berorientasi consensus, dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif, yang bertujuan membuat atau melaksanakan kebijakan public serta program-program public.

C. Tinjauan Pustaka Mengenai Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik

1. Sejarah Kelahiran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Sejak dianutnya konsepsi *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan

⁴⁷ *Ibid.*

umum warga negara dan untuk mensejahterakan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tampak bersandar pada peraturan perundang-undangan, tetapi berdasarkan inisiatif sendiri melalui *freies Ermessen*, ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara. Karena dengan *freies ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dan rakyat baik dalam bentuk *onrechmatig overheidsdaad*, *detournement de pouvoir*, maupun dalam bentuk *willekeur*, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara.

Amrullah Salim, menyatakan bahwa :⁵⁶

“Guna menghindari atau meminimalisasi terjadinya benturan tersebut, pada 1946 pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh de Monchy yang bertugas memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang *Verhoogde Rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada 1950 komisi de Monchy kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *verhoogde rechtsbescherming* dalam bentuk *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau asas-asas umum pemerintahan yang baik.”

Hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebabkan beberapa pendapat antara komisi de Monchy dengan pemerintah, yang menyebabkan komisi ini

⁵⁶ Amrullah Salim, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2016, hlm. 127.

dibubarkan oleh pemerintah. Kemudian muncul komisi van de Greenten, yang juga bentukan pemerintah dengan tugas yang sama dengan de Moncy. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama, yaitu ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya tidak disetujui oleh pemerintah, dan komisi ini pun dibubarkan tanpa membuahkan hasil.

SF. Marbun, menyatakan bahwa :⁵⁷

“Agaknya pemerintahan Belanda pada waktu itu tidak sepenuh hati dalam upaya mewujudkan peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara. Terbukti dengan dibubarkannya dua panitia tersebut, ditambah pula dengan munculnya keberatan dan kekhawatiran di Nederland terhadap AAUPB karena dikhawatirkan asas-asas ini akan digunakan sebagai ukuran atau dasar pengujian dalam menilai kebijakan-kebijakan pemerintah.”

Meskipun demikian, ternyata hasil penelitian *de Monchy* ini digunakan dalam pertimbangan putusan-putusan *Raad van State* dalam perkara administrasi. Dengan kata lain, meskipun AAUPB ini tidak mudah memasuki wilayah birokrasi untuk dijadikan sebagai norma bagi tindakan pemerintahan, tetapi tidak demikian halnya dalam wilayah peradilan. Seiring dengan perjalanan waktu, keberatan dan kekhawatiran para pejabat dan pegawai pemerintahan tersebut akhirnya hilang, bahkan sekarang sudah diterima dan dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Nederland.

2. Pengertian Asas-Asas Pemerintahan Yang Baik

Robertho Yanflor Gandaria, menyatakan bahwa :⁵⁸

⁵⁷ SF. Marbun, *Op.Cit*, hlm. 355.

“Sistem Ketatanegaraan dan Administrasi di Indonesia, sudah mengadopsi, memakai dan menerapkan *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur* atau *General Principles of Good Governance* atau Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB).”

Penerapan AAUPB Indonesia yang dipakai dalam Sistem Pemerintahan di Daerah terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan.

Asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), di mana menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara disebutkan beberapa asas penyelenggaraan negara yaitu :⁵⁹

- a. Asas Kepastian Hukum;
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
- c. Asas Kepentingan Umum;
- d. Asas Keterbukaan;
- e. Asas Proporsionalitas;
- f. Asas Profesionalitas; dan
- g. Asas Akuntabilitas.

⁵⁸ Robertho Yanflor Gandaria, Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Aaupb) Dalam Mewujudkan Prinsip Good Governance And Clean Government Di Pemerintahan Daerah, *Lex Administratum*, Vol. III/No. 6/Ags/2015, hlm. 5-13.

⁵⁹ Nike K. Rumokoy. Tinjauan Terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan, *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. XVIII/ No. 3/Mei – Agustus/2010, hlm. 86.

Menurut prinsip penyelenggaraan Negara yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, maka ada beberapa asas umum penyelenggaraan Negara yang meliputi :⁶⁰

- a. Asas kepastian hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
- b. Asas tertib yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;
- c. Asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
- d. Asas keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- e. Asas proporsionalitas yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
- f. Asas profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku;

⁶⁰ Alent R. Tumengkol, Kebijakan Pemerintah Dan Pertanggungjawabannya Dalam Rangka Good Governance, *Lex Administratum*, Vol. III/No.1/Jan-Mar/2015, hlm. 107-115.

- g. Asas akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat di pertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) (1) AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas :⁶¹

- a. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara :
- 1) Kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
 - 2) Kepentingan individu dengan masyarakat;
 - 3) Kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing;
 - 4) Kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;
 - 5) Kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat;

⁶¹ Philipus M. Hadjon, Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Th. 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 4, Nomor 1 Maret 2015, hlm. 51-64.

- 6) Kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
 - 7) Kepentingan manusia dan ekosistemnya;
 - 8) Kepentingan pria dan wanita.
- c. Asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan;
- d. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan;
- e. Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;

- f. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif;
- g. Asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. Asas-asas umum lainnya di luar AUPB adalah asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan negeri yang tidak dibanding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.

Berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Penyelenggara Pemerintahan Daerah, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas :

- a. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara;
- b. Tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara;

- c. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
- d. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- e. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;
- f. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik;
- i. Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna;

- j. Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Pasal 262 (1) Rencana pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 260 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan dirumuskan sebagai berikut :

- a. Transparan adalah membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- b. Responsif adalah dapat mengantisipasi berbagai potensi, masalah, dan perubahan yang terjadi di Daerah;
- c. Efisien adalah pencapaian keluaran tertentu dengan masukan terendah atau masukan terendah dengan keluaran maksimal;
- d. Efektif adalah kemampuan mencapai target dengan sumber daya yang dimiliki dengan cara atau proses yang paling optimal;
- e. Akuntabel adalah setiap kegiatan dan hasil akhir dari perencanaan pembangunan Daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Partisipatif adalah hak masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses tahapan perencanaan pembangunan Daerah dan bersifat inklusif terhadap kelompok yang termarginalkan melalui jalur khusus

komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan. Terukur” adalah penetapan target kinerja yang akan dicapai dan cara-cara untuk mencapainya;

- g. Berkeadilan adalah prinsip keseimbangan antarwilayah, sektor, pendapatan, gender, dan usia; dan
- h. Berwawasan lingkungan adalah untuk mewujudkan kehidupan adil dan makmur tanpa harus menimbulkan kerusakan lingkungan yang berkelanjutan dalam mengoptimalkan manfaat sumber daya alam dengan cara mensesuaikan aktivitas manusia dengan kemampuan sumber daya alam yang menopangnya.

Berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas :

- a. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. Tertib penyelenggara pemerintahan adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara Pemerintahan Desa;
- c. Tertib kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;

- d. Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- f. Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. Efektivitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat Desa;
- i. Efisiensi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan;
- j. Kearifan lokal adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Desa;
- k. Keberagaman adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu;

1. Partisipatif adalah penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang mengikutsertakan kelembagaan Desa dan unsur masyarakat Desa.

Berdasarkan Undang Undang 23 Tahun 2014 yang diundangkan tanggal 2 Oktober 2014 pada pasal 13 ayat (2) menerangkan bahwa kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah :⁶²

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum. Pemikiran manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejahteraan. Oleh karena itu, meskipun konsep Negara hukum dianggap sebagai konsep universal, tetapi pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini karena pengaruh-pengaruh situasi kesejahteraan tadi, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara dan lain-lain. Bahwa berdasarkan teori

⁶² Lilis Supriatin dan Suwari Akhmaddhian, Kewenangan Perizinan Usaha Pertambangan Pasca Berlakunya Undang – Undang Pemerintah Daerah, *Jurnal Unifikasi*, ISSN 2354-5976, e-ISSN 2580- 7382 Vol. 04 Nomor 02 Juli 2017 hlm. 64-76.

negara hukum negara harus hadir dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada rakyatnya yang merupakan pemberi mandat.

D. Tinjauan Pustaka Mengenai Prinsip Kehati-Hatian

1. Definisi Prinsip Kehati-Hatian

Permadi Gandapradja, menyatakan bahwa :⁶³

“Prinsip kehati-hatian atau disebut juga *prudential principle*, diambil dari kata dalam Bahasa Inggris *Prudent* yang artinya Bijaksana.”

Prudent yang berarti bijaksana atau asas kehati-hatian bukanlah merupakan istilah baru, namun mengandung konsepsi baru dalam menyikapi secara lebih tegas, rinci dan efektif atas berbagai risiko yang melekat pada usaha bank. Jadi *prudential* merupakan konsep yang memiliki unsur sikap, prinsip, standar kebijakan dan teknik manajemen risiko bank yang sedemikian rupa sehingga dapat menghindari akibat sekecil apapun yang dapat membahayakan atau merugikan *stakeholders* terutama para depositor dan nasabah.

2. Tujuan Prinsip Kehati-Hatian

Rachmadi Usman, menyatakan bahwa :⁶⁴

“Tujuan *prudential principle* secara luas adalah untuk menjaga keamanan, kesehatan dan kestabilan sistem perbankan. Dalam bidang yang lebih sempit yaitu bidang pembiayaan, *prudential principle* bertujuan untuk menjaga keamanan, kesehatan dan kelancaran pengembalian pembiayaan dari para mitra.”

⁶³ Permadi Gandapradja, *Dasar dan Prinsip Pengawasan Bank*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 21.

⁶⁴ Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 18.

Prinsip kehati-hatian dapat didefinisikan sebagai suatu asas atau prinsip yang menyatakan bahwa dalam menjalankan fungsi dan kegiatan usahanya wajib bersikap hati-hati dalam rangka melindungi dana masyarakat yang telah dipercayakan kepadanya.

Abdul Ghofur Anshori, menyatakan bahwa :⁶⁵

“Dari berbagai sumber yang ada bahwa yang dimaksud dengan prinsip kehati-hatian adalah pengendalian risiko melalui penerapan peraturan perundang-undangan dan ketentuan yang berlaku secara konsisten, serta memiliki sistem pengawasan internal yang secara optimal mampu menjalankan tugasnya.”

E. Tinjauan Pustaka Mengenai Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang

Pendafran Tanah :

“Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, menyatakan bahwa :⁶⁶

“Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24

Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup

kegiatan pendaftaran tanah.”

⁶⁵ Abdul Ghofur Anshori, *Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2010, hlm. 22.

⁶⁶ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 15.

Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang hanya meliputi :

“Pengukuran, Perpetaan dan Pembukuan Tanah, Pendaftaran dan Peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat.”

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahanlahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan.

Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, menyatakan bahwa .⁶⁷

“Pendaftaran tanah dalam bahasa Latin disebut *Capistratum*, di Jerman dan Italia disebut *Catastro*, di Perancis disebut *Cadastre*, di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah *Kadastrale* atau *Kadaster*.”

Capistratum atau *Kadaster* dari segi bahasa adalah register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan kadaster yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.

⁶⁷ *Ibid.*

Hasan Wargakusumah, menyatakan bahwa :⁶⁸

“Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus-menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu.”

Dari pengertian tersebut terdapat beberapa unsur yaitu antara lain :

- a. Adanya kewajiban bagi pemilik tanah untuk mendaftarkan tanah miliknya;
- b. Adanya kepastian hukum dan jaminan hukum terhadap pemegang tanah yang mendaftarkan tanahnya; dan
- c. Adanya lembaga penyelenggara tanah.

2. Pengaturan Pendaftaran Tanah

Urip Santoso, menyatakan bahwa :⁶⁹

“Pada tanggal 24 September 1960 disahkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104-TLNRI No. 2043. Undang-undang ini lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).”

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Ketentuan tentang kewajiban bagi Pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yaitu :

⁶⁸ Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria : Buku Panduan Mahasiswa*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 1992, hlm. 80.

⁶⁹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 75.

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah;
- b. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal 6 meliputi :
 - 1) Pegukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - 2) Pendaftaran hak-hak atas dan peralihan hak tersebut; dan
 - 3) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria; dan
- d. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran yang dimaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pasal 23 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

- a. Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembenahannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang termaksud dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;

- b. Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebasan tersebut;

Pasal 32 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

- a. Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian pula setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19; dan
- b. Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

- a. Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19;
- b. Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Muhammad Fauzi Rijal, menyatakan bahwa :⁷⁰

⁷⁰ Muhammad Fauzi Rijal, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Secara Sporadik Pada Tanah Yang Belum Bersertifikat di Kantor Pertanahan Kabupaten Banjarnegara*, Universitas Sebelas Maret, Solo, 2017, hlm. 24.

“Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan perintah untuk melakukan pendaftaran tanah yang ditujukan kepada pemerintah. Sedangkan pasal 23, 32, dan 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria merupakan perintah untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah yang ditujukan kepada para pemegang hak yang bersangkutan agar mereka memperoleh kepastian tentang hak mereka tersebut.”

Ketentuan lebih lanjut pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Adrian Sutedi, menyatakan bahwa :⁷¹

“Peraturan Pemerintah yang dimaksud Pasal 19 ayat (1) sudah dibuat yaitu, Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.”

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi dengan disahkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tidak berlakunya lagi PP No. 10 Tahun 1961 dinyatakan dalam Pasal 65 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997.

Boedi Harsono, menyatakan bahwa :⁷²

“Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.”

⁷¹ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 112.

⁷² Boedi Harsono, *Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, 1999, Hlm. 155.

Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan lanjutan dari Pasal 12, 23, 32 dan 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang mengatur hal pendaftaran tanah secara terperinci dan disempurnakan lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta disusun dengan diundangkannya beberapa Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagai peraturan pelaksanaannya.

3. Objek Pendaftaran Tanah

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftar hanyalah Hak Milik diatur dalam Pasal 23, Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 32, dan Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 38, dan Hak Pakai diatur dalam Pasal 41, sedangkan Hak Sewa untuk Bangunan tidak wajib didaftar. Objek Pendaftaran Tanah diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, objek pendaftaran tanah meliputi :

a. Hak Milik

Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak milik adalah hak turuntemurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Yang dapat mempunyai Hak Milik, yaitu :

- 1) Hanya Warga Negara Indonesia; dan

2) Bank Pemerintah atau Badan Keagamaan dan Badan Sosial (Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan).

b. Hak Guna Usaha

Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 25 tahun guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. Yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha, yaitu :

- 1) Warga Negara Indonesia; dan
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

c. Hak Guna Bangunan

Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun. Yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan, yaitu :

- 1) Warga Negara Indonesia; dan

- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia Dari asal tanahnya, Hak Guna Bangunan dapat terjadi pada tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan dan tanah Hak Milik.

d. Hak Pakai

Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuanketentuan undang-undang ini. Yang dapat mempunyai Hak Pakai, yaitu ::

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- 3) Departemen, lembaga pemerintah non-departemen, dan pemerintah daerah;
- 4) Badan-badan keagamaan dan social;
- 5) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 6) badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia; dan

7) Perwakilan Negara asing dan perwakilan badan internasional.

Dalam Hak Pakai untuk jangka waktu ada yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan dan ada pula yang diberikan untuk jangka waktu yang ditentukan.

e. Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 jo. Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/ Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Menurut Pasal 2 ayat (3) Undang-undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan jo. Pasal 1 PP No. 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.

f. Tanah Wakaf

Pasal 49 ayat (3) UUPA, Tanah wakaf adalah perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, yang dimaksud dengan wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Agama Islam.

g. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011, satuan rumah susun adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum. Menurut Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang No. 20 Tahun 2011, kepemilikan satuan rumah susun adalah hak milik atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

h. Hak Tanggungan

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah, Hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan kepada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang

No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

i. Tanah Negara

Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah.