

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum Administrasi Negara Merupakan bagian dari hukum publik,yaituyang mengatur tindakan pemerintah dan mengatur hubungan antara pemerintah dan warga negara dan atau hubungan antar organ Pemerintahan. Hukum administrasi negara memuat keseluruhan peraturan yang berkenaan dengan cara bagaimana organ pemerintahan melaksanakan tugasnya.sehingga dapat diartikan bahwa hukum administrasi negara didifenisikan sebagai seperangkat peraturan yang memungkinkan adniminstrasi negara menjalankan fungsinya, sekaligus juga melindungi warga terhadap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.¹

Prajudi Atmosudirjo Mengemukakan bahwa administrasi negara mempunyai tiga arti yaitu :yang pertama bahwa administrasi negara merupakan salah satu fungsi dari pemerintahan ; Yang Kedua administrasi negara sebagai aparatur{machinery) dan aparat (aparatus) daripada Pemerintah; dan yang ketiga sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama tertentu. Hukum administrasi juga dapat dikatakan sebagai hukum yang berlandaskan padaprinsip-prinsip negara hukum (rechtsstaat) serta prinsip prinsip demokrasi dan sesuai dengan konsep hukum adminustrasi sebagai salah satu instrument yuridis,

¹ Kasman, Siburian , *Hukum Administrasi Negara*, (Medan, Capiya Publishing 2017) , hlm.7

hukum administrasi sebagai salah satu instrumen yuridis, hukum administrasi juga mengandung karakter instrumental.²

Badan atau pejabat Pemerintahan adalah unsur yang akan melaksanakan roda pemerintahan atau bisa juga disebut yang menjalankan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Salah satu fungsi dari pemerintahan adalah sebagai organ yang akan melaksanakan Administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, Pemberdayaan, serta perlindungan. Hukum Administrasi merupakan salah satu instrumen hukum paling klasik untuk menjadikan pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan lebih nyata dalam HAN, hanya dari sini kita akan melihat konkret hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, kualitas dari hubungan pemerintah dengan masyarakat inilah setidaknya dapat menjadi batu uji atau percontohan apakah penyelenggaraan pemerintah sudah baik atau belum.

Disatu sisi HAN dapat dijadikan instrumen yuridis oleh pemerintah dalam melakukan pengaturan, pelayanan serta perlindungan bagi masyarakat HAN juga membuat aturan normatif tentang bagaimana pemerintahan dijalankan,³ atau sebagaimana yang dikatakan Sjachran Basah,⁴ bahwa salah satu inti hakikat HAN adalah untuk memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, dan melindungi administrasi negara melaiikan perbuatan yang salah menurut hukum.

²Philipus, M. Hadjon, et al. *Hukum Administrasi dan tindak pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Gadjah mada University Presss, 2011), hlm.6

³ Afran Faiz Muhlizi, "Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi" <http://rechtsvinding.bphn.go.id/artikel/ART%206%20JRV%20VOL%201%20NO%201%20PROTECT.pdf>, diakses 21 maret 2021

⁴ Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara* (Bandung: Alumni 1992), Hlm.6

Sebagai salah satu konsekuensi dari negara hukum, wajib adanya jaminan bagi administrasi negara sebagai suatu alat kelengkapan negara untuk dapat menjalankan pemerintahan dan warga negara memiliki hak dan kewajiban mendapatkan jaminan perlindungan. Oleh karena sebab itu, kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas. Setiap pejabat administrasi negara dalam bertindak (menjalankan tugas tugasnya) harus dilandasi wewenang yang sah, yang diberikan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, yang dimaksud dengan wewenang adalah hak yang dimiliki oleh organisasi/badan atau pejabat Pemerintahan atau Penyelenggaraan negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/tindakan dalam penyelenggaraan negara lainnya untuk mengambil suatu keputusan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sementara kewenangan adalah kekuasaan badan atau pejabat Pemerintahan atau penyelenggaraan negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.⁵ Apabila pejabat pemerintah melakukan tindakan administrasi pemerintah yang melewati batas atau melanggar asas asas yang mengikat didalam tindakan administrasi pemerintah, maka akan berdampak pada hukum lainnya, termasuk sanksi yang mengikutinya. Oleh sebab itu, sangat penting untuk mengetahui dengan jelas batasan-batasan sebuah tindakan administrasi agar tidak berdampak pada sanksi-sanksi hukum lainnya diluar ranah hukum administrasi. Hal tersebut juga menjadi penting untuk menjamin perlindungan bagi para pejabat pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya .

⁵ Indonesia, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, UU No.30 tahun 2014, LN no.292 Tahun 2014, TLN No.5601. Ps.1.

Sebagai salah satu tujuan maupun upaya menuju good governance, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merupakan uji coba terhadap objek sengketa administrasi pemerintahan. Peran peradilan TUN dalam melakukan pengujian putusan atau tindakan aparat pemerintahan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat menjadi salah satu tolak ukur terselenggaranya good governance, yang meliputi asas kepastian hukum, tertip penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitaas. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengaktualisasikan secara khusus norma konstitusi hubungan antara negara dan warga masyarakat.

Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang iniMenaktualisasikan secara khusus norma konstitusi hubungan antara warga negara dan warga masyarakat. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-undang ini merupakan instrumen penting dari negara hukum yang demokratis, dimana Keputusan dan/ Tindakan yang ditetapkan dan atau dilakukan oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya yang meliputi lembaga-lembaga diluar Eksekutif, yudikatif,dan legislatif yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang memungkinkan untuk diuji melalui pengadilan.⁶ Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai dasar hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan,tetapi juga sebagai instrumen bagi pejabat administrasi negara untuk mendapat perlindungan dalam menjalankan kewenangannya. Hal ini dapat dilihat dalam pasal-pasal dalam Undang-Undang ini.

⁶ Indonesia,Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Penjelasan.

Dengan jelas Undang-Undang ini melarang pejabat administrasi melakukan penyalahgunaan wewenang. Larangan penyalagunaan wewenang yang dimaksud meliputi larangan melampaui wewenangnya. Artinya dalam undang Undang-Undang ini begitu tegas disebutkan bahwa pejabat administrasi perlu diawasi dan jika melakukan penyalagunaan wewenang perlu diselesaikan dalam lingkup administrasi terlebih dahulu. Oleh karna itu, sangat penting untuk kemudian mengetahui sejauh mana batasan batasan tindakan pejabat administrasi negara tersebut.

Setelah mengetahui berbagai batasan tindakan administrasi negara bagi pejabat adminstrasi negara dan bagaimana Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberikan perlindungan bagi pejabat administrasi yang menjalankan kewenangannya, maka perlu diketahui pula tindakan hukum apa yang diperlukan guna melindungi pejabat administrasi dalam menjalankan kewenangannya, Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2008 tentang sistim Pengendalian Intern Pemerintah Pasal 58 ayat (1) berbunyi: dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku kepala pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendandalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyelutuh.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana tindakan Administrasi terhadap pejabat pemerintahan yang dapat berakibat pada sanksi diluar hukum administrasi?

2. Bagaimana peraturan perundang-undangan menjamin perlindungan bagi pejabat pemerintahan yang menjalankan kewenangannya?
3. Bagaimana Tindakan hukum yang harus dilakukan untuk melaksanakan perlindungan Bagi pejabat yang menjalankan kewenangannya?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui batasan yang digunakan untuk mengukur tindakan administrasi pejabat pemerintahan yang dapat berdampak pada sanksi diluar hukum administrasi.
2. Mengkaji efektifitas peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melindungi pejabat pemerintahan yang menjalankan kewenangannya, sehingga pejabat pemerintahan tersebut tidak dengan mudah dikenakan sanksi pidana
3. Mengetahui tindakan hukum yang harus dilakukan untuk melindungi pejabat yang menjalankan kewenangannya

D. Manfaat Penelitian

- a. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah pengetahuan di bidang hukum administrasi negara, khususnya terkait tindakan administrasi yang dapat berdampak pada hukum lainnya, dan bagaimana undang administrasi pemerintahan memberikan jaminan perlindungan kepada pejabat administrasi yang menjalankan kewenangannya.

- b. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi penulis, pembaca dan khususnya para pejabat pemerintahan yang sedang berhadapan dengan permasalahan administrasi dan kaitannya dengan sanksi hukum lain. Selain itu, dengan pembahasan mengenai tindakan hukum yang diperlukan dalam upaya memberikan perlindungan bagi pelajar administrasi, diharapkan dapat membantu untuk menyelesaikan berbagai masalah yang berkaitan dengan hal tersebut.

c. Bagi Diri Sendiri

Adapun manfaat penelitian ini bagi diri penulis adalah sebagai salah satu persyaratan dalam menempuh gelar sarjana S1 di Universitas HKBP Nommensen Medan Fakultas Hukum dan sebagai pijakan serta referensi terkait pelaksanaan tindakan administrasi oleh pejabat pemerintahan yang berakibat pada hukum lainnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tindakan Administrasi

1. Pengertian Tindakan Administrasi

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Ap) merupakan perwujudan kehendak pembentuk undang-undang untuk memperbaiki administrasi pemerintahan. Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan pemerintah sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuurs organ*) dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Di dalam undang-undang administrasi pemerintah pasal 1 angka 8 Tindakan administrasi pemerintahan yang selanjutnya disebut tindakan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.⁷

C. Van Vollenhoven mendefinisikan tindak administrasi negara sebagai pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendah (prinsip hierarki). Romeyn mendefinisikan sebagai

⁷Yudhi Setiawan, Dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan praktik* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2017). hlm 87

tindakan/perbuatan dari suatu alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*), juga di luar lapangan Hukum Tata Pemerintahan. Misalnya, keamanan dan peradilan yang bermaksud menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi. Sementara, Van poelje berpendapat tindakan pemerintah merupakan menidestasi atau perwujudan *bestuur*.⁸Tindakan Administrasi negara tersebut harus memenuhi beberapa syarat perlindungan atau pengamanan kepentingan masyarakat dan warga-warganya karena tindakan administrasi negara merupakan perbuatan hukum sepihak yang mengikat warga masyarakat karena wewenang undang-undang.

1. Pembatasan

Tindakan pemerintahan /administrasi negara tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau kepentingan umum,tidak boleh melawan hukum (*onrechtmatig*) baik formal maupun materil dalam arti luas,tidak boleh melampaui/menyelewengkan kewewenangan menurut undang-undang⁹. Menurut Prajudi Atmosudirjo,,tindak pemerintahan harus memenuhi,¹⁰.

- a. Legitimasi, yaitu kegiatan administrasi negara jangan sampai menimbulkan kontroversi karena tidak diterima masyarakat setempat atau lingkungan yang bersangkutan.
- b. Yuridikitas,yaitu perbuatan administrasi negara tidak dapat melawan atau melanggar hukum dalam arti luas

⁸Koentjoro Purbopranoto,*Beberapa Catatan Tata Pemerintahan dan peradilan Administrasi Negara*,cet.4(Bandung Alumni,1945)42-43

⁹Safri Nugraha,et al, *Hukum Administrasi Negara* edisi revisi,(Depok:Fakultas Hukum Universitas Indonesia,2007),hlm 86.

¹⁰Prajudi Atmosudirdjo,*Hukum Administrasi Negara*, hlm.87

- c. Legalitas, yaitu tidak satu pun perbuatan administrasi negara dapat dilakukan tanpa dasar suatu ketentuan undang-undang dalam arti luas, keadaan darurat perlu pembuktian.

2. Keleluasaan

Kadang-Kadang oleh undang-undang, karena satu dan lain hal, dalam pelaksanaannya diserahkan kepada penguasa setempat (kekuasaan delegasi kepada organ pemerintah, yaitu Gubernur/Bupati/Walikota) untuk bertindak atas dasar hukum itu atau dasar kebijakan.

3. Cara Bertindak

Cara bertindak administrasi pemerintahan harus berdasar kebijakan pada umumnya atau dengan mendasarkan pada asas *freies ermessen*. Tidak perlu berdasarkan norma undang-undang secara ketat (seperti Hakim). Akan tetapi harus dapat bertindak segera menurut keperluan untuk mengatasi situasi mendadak dan alasan lainnya, asalkan tidak melampaui batas kewenangan dan hukum¹¹

Muchsan menyebutkan unsur-unsur tindakan hukum pemerintahan adalah sebagai berikut.

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintahan dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
- b. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan

¹¹Nugraha et al *Hukum Adminisrasi negara* hlm.87.

- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi.
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.¹²

2. Jenis Tindakan Administrasi

a. Tindakan penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang merupakan konsep Inggris adalah *Abuse of power*, merupakan konsep yang sama dengan *deteournement de pouvoir* dalam sistem hukum Prancis yang artinya adalah penyalahgunaan wewenang oleh pejabat dengan menyimpang dari ketentuan undang-undang yang berlaku. Larangan untuk melakukan *abuse of power* atau larangan untuk melakukan tindakan *deteournement de pouvoir* merupakan satu asas dalam asas umum pemerintahan yang baik. *Abuse of power* dapat terjadi karena:

1. Menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi atau tujuan politik.
2. Menggunakan wewenang bertentangan dengan undang-undang yang memuat dasar hukum wewenang yang diberikan.
3. Menjalankan wewenang untuk tujuan lain dari yang nyata dikehendaki oleh undang-undang dengan wewenang tersebut.¹³

¹²Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Administrasi Negara ke Peradilan Administrasi Negara*, (Yogyakarta:Liberty.1981) hlm 18-19

¹³Philipus, M, Hadjon, et al. *Hukum Administrasi Dan tidak Pidana Korupsi* (Yogyakarta:Gadjah Mada University Press,,2011)

Salah satu prinsip dasar penyalahgunaan wewenang adalah "tidak ada penyalahgunaan wewenang tanpa wewenang" atau tanpa wewenang tidak ada penyalahgunaan wewenang". Setiap pemberian wewenang kepada suatu badan atau kepada Pejabat Administrasi Negara selalu disertai dengan "tujuan dan maksud" diberikannya wewenang itu, sehingga penerapan wewenang itu harus sesuai dengan tujuan dan maksud diberikannya wewenang itu. Dalam hal penggunaan wewenang tersebut tidak sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian wewenang itu, maka telah melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Tolok ukur atau parameter "tujuan dan maksud" pemberian wewenang dalam menentukan terjadinya penyalahgunaan wewenang dikenal dengan asas spesialisasi (*specialiteisbeginsel*).¹⁴

Secara substansial, *specialiteisbeginsel* mengandung makna bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu, Jean Rivero dan Waline mengartikan penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi diartikan menjadi 3 (tiga) bentuk yaitu:

- a. Penyalahgunaan wewenang untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
- b. Penyalahgunaan wewenang dalam arti tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan

¹⁴Abdul Latif *Hukum Administrasi dalam Praktek Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Prenada, 2014) hlm 27.

apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan peraturan lainnya.

c. Penyalahgunaan wewenang dalam arti penyalahgunaan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggugurkan prosedur lain agar terlaksana.¹⁵

d. Tindakan Sewenang-wenang

Tindakan sewenang-wenang dalam hukum administrasi Belanda dikenal dalam istilah *Willekeur* yang kemudian dikenal dengan istilah *kennelijke Oil redelijke*. *Unreasonableness* menysahkan suatu prinsip awal apabila suatu keputusan sangat menyimpang dari logika, hal tersebut dapat dikatakan sebagai wewenang yang tidak masuk akal.¹⁶ Lord Diplock menggunakan istilah *irrationality* yang memiliki pengertian sama dengan *unreasonableness*, dan digunakan para hakim untuk memutus. Tidak mudah untuk menentukan rasionalitas (*rationality*) suatu tindakan atau diskresi, *Rationality* erat kaitannya dengan *proporsionalitas*, sehingga diskresi yang rasional harus proporsional. Proporsionalitas adalah keseimbangan antara kepentingan-kepentingan atau tujuan, dan yang mewujudkan kesadaran tentang hubungan yang tepat antara penyebab dan hasil akhirnya.¹⁷

Pada Konteks tindak pidana korupsi, *abuse of power* (penyalahgunaan wewenang) atau *unreasonableness* (sewenang-wenang), keduanya merupakan parameter yang utama ada tidaknya penyimpangan dalam penggunaan wewenang

¹⁵Indriyanto seno Adjii, *Korupsi, Kebijakan Aparatur Negara dan Hukum Pidana* (Jakarta: Diadit Media, 2009) hlm.35

¹⁶M. Hadjon, et al, *Hukum Administrasi*, hlm 46.

¹⁷*Ibid*, hlm, 47-48.

pemerintahan, tentunya disamping asas-asas hukum administrasi yang lain. Dalam hal terdapat unsur administrasi dan tentu ada unsur perbuatan melawan hukum, dan perbuatan itu menjadi tanggung jawab pribadi pejabat yang melakukannya. Abuse of power lebih luas pengertiannya daripada unreasonableness, namun dalam kajian hukum administrasi keduanya sangat diperlukan untuk menentukan ada tidaknya korupsi pejabat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, terdapat dua peranan pemerintahan yaitu sebagai pelaku hukum publik yang diberi wewenang publik dan pelaku hukum keperdataan. Dalam peran tersebut pemerintah dapat melakukan kerja sama baik di antara pemerintah sendiri maupun pihak swasta.¹⁸

Menurut Sjachran Basah “abus de droit” (tindakan sewewenang-wenang), yaitu perbuatan pejabat yang tidak sesuai dengan tujuan di luar lingkungan ketentuan perundang-undangan.¹⁹ Pendapat ini mengandung pengertian bahwa untuk menilai ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang dengan melakukan pengujian dengan bagaimana tujuan dari wewenang tersebut diberikan (asas spesialisasi). Bertindak sewewenang-wenang juga dapat diartikan menggunakan wewenang (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan ketentuan.

B. Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pemerintahan

1. Pengertian Pejabat Pemerintahan

¹⁸*Ibid*, hlm. 49-50.

¹⁹Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*. (Bandung; Alumni, 1985), hlm 223.

Badan atau Pejabat pemerintahan adalah Unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembagunan, pemberdayaan dan perlindungan. Pengaturan administrasi pemerintahan meliputi beberapa aktivitas diantaranya:

- Badan atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif
- Badan dan atau pejabat Pemerintahan yang Menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif
- Badan dan atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga
- Badan dan atau Pejabat Pemerintahan lainnya untuk menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan dalam Undang-undang dasar 1945 dan atau undang-undang²⁰

Secara umum, Menurut Para ahli Pengertian Pemerintahan sangatlah beragam. Hal ini menjadikan defenisi dari pemerintahan tersebut berbeda satu dengan yang lainnya, Para ahli yang memberikan pengertian pemerintahan dalam arti luas antara lain, sebagai berikut.

- a) Montesqueiu dengan trias politica (kekuasaan legislatif, eksekutif, dan Yudikatif)

²⁰Kasman Siburian, Victorianus R. Puang, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta; Capiya Publishing, 2017) hlm. 63

- b) Van vollenhoven dengan teori caturpraja membagi pemerintahan dalam empat fungsi, yaitu pemerintahan dalam arti sempit(bestuur), polisi(politie), peradilan (rechtspraak), membuat peraturan (regeling, wegeving)²¹
- c) Van poelje, pemerintah dalam arti luas adalah fungsi yang meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat pemerintahan

Bagir Manan Mengkategorikan 3 tiga jenis lembaga negara yang dilihat berdasarkan fungsinya, yakni:

1. Lembaga Negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, seperti Lembaga Kepresidenan, DPR, dan lembaga kekuasaan kehakiman. Lembaga-Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut sebagai alat kelengkapan negara
2. Lembaga Negara yang menjalankan fungsi administrasi negara tidak bertindak untuk dan atas nama negara, Artinya, lembaga ini hanya menjalankan tugas administratif yang tidak bersifat ketatanegaraan. Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut sebagai lembaga administratif.
3. Lembaga Negara penunjang atau badan penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara. Lembaga ini disebut sebagai *auxiliary organ/agency*.

Berdasarkan kategorisasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pejabat negara adalah pejabat yang dilingkungan kerjanya berada pada lembaga negara adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang

²¹Ibid, hlm 40-41

merupakan alat kelengkapan negara beserta derivatifnya berupa lembaga negara pendukung. Sebagai contoh pejabat negara adalah anggota DPR, Presiden dan Hakim. Pejabat-pejabat tersebut menjalankan fungsinya untuk atas nama negara. Sedangkan pejabat pemerintahannya adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga yang menjalankan fungsi administratif belaka atau lazim disebut sebagai pejabat administrasi negara seperti menteri-mentri sebagai pembantu Presiden, beserta aparatur pemerintahan lainnya di lingkungan eksekutif.

Negara merupakan Suatu organisasi masyarakat untuk mengatur kehidupan bersama Untuk mencapai tujuan bersama tersebut. Maka disusunla suatu tatanan pemerintahan sebagai sarana pelaksana tugas negara, beserta pembagian tugas dan batas kekuasaan. Sebagai suatu abstraksi, pemerintah tidak dapat melakukan berbagai tindakanya tanpa melalui organnya, sejak tahun 1986, yaitu Pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, digunakan istilah badan atau pejabat untuk menyebut organ itu.²²

Utrecht mengungkapkan bahwa jabatan adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subjek hukum (*persoon*) berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*), baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat.²³ Agar wewenang dapat dijalankan, jabatan sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan, yang disebut pejabat, yaitu orang sebagai badan maksudnya bisa dikatakan sebagai pemangku jabatan. Menurut Indoharto yang dipersonifikasi itu adalah “jabatan” bukan “pejabat”. dapat dijelaskan bahwa istilah “pejabat” dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang

²²Fachrudin, *Pengawasan Peradilan*, hlm 55

²³Utrecht, *Pengantar Hukum*, hlm. 144.

Peradilan Tata Usaha Negara kurang tepat digunakan, karena lebih menunjuk kepada manusianya, yaitu orang yang memangku jabatan, jadi, yang dimaksud sebenarnya adalah jabatan atau ambt suatu kedudukan, suatu fungsi untuk melaksanakan urusan pemerintahan.²⁴

Jika diikuti dengan uraian Utrecht, Logemann, dan Indroharto serta Bohtlingk dan bertumpu pada istilah jabatan (ambt) dan pejabat (ambtdrager) terdapat pengertian yang lebih jelas. Terdapat persamaan dan perbedaan yang saling mengisi, sehingga dapat disimpulkan menjadi:

1. Jabatan dapat dikategorikan sebagai objek hukum karena jabatan dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum (logemann dan Utrecht) atau berwenang menghubungkan kekuasaan melalui tindakan (bohtlingk) dalam melaksanakan urusan pemerintahan
2. Wewenang jabatan sebagai personifikasi hak dan kewajiban khususnya melakukan tindakan hukum diwakili oleh pejabat dan pemangku jabatan, yaitu manusia dan badan. Pada akhirnya, jabatan diwakili oleh manusia juga (*utrecht dan logemann*)
3. Pejabat atau pemangku jabatan adalah manusia, sehingga harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku pejabat dan selaku manusia, pemisahan dua kepribadian, yaitu personifikasi sebagai manusia individu dan personifikasi sebagai jabatan (*bothlingk*)²⁵

²⁴Indroharto. *Usaha Memahami*. hlm 70

²⁵Fachrudin, *Pengawasan Peradilan*, hlm 59-59

Indroharto mengambil kesimpulan bahwa ukuran yang harus dipakai adalah masalah berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku dan yang dikerjakan itu berupa kegiatan urusan pemerintahan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara adalah apa yang dikerjakan itu berupa kegiatan urusan pemerintahan tanpa memandang aparat resmi dalam struktur hierarkhis pemerintahan ataupun badan swasta. Dalam menetapkan suatu badan atau jabatan sebagai badan atau jabawan tata usaha negara adalah tidak relevan dengan mencari landasan pada masalah kedudukanya dalam struktur hierarkhis pemerintahan.²⁶ Lingkup jabatan dalam organisai negara dapat dibedakan menjadi berbagai cara yaitu:²⁷

1. Jabatan alat kelengkapan negara (Lazim dikenal dengan sebutan jabatan negara) dan jabatan penyelenggara administrasi negara
2. Jabatan politik dan bukan jabatan politik
3. Jabatan yang secara langsung bertanggung jawab dan berada dalam kendali/pengawasan publik dan jabatan tidak langsung bertanggung jawab dan berada dalam kendali/pengawasan publik.
4. Jabatan yang secara lanngsung melakukan pelayanan umum dan jabatan yang tidak secara langsung melakukan pelayanan umum.

Kuntjotro Purbopranoto menyebut *feitelijke handeling* dengan tindak pemerintah berdasarkan fakta. Namun demikian setiap tindakan pemerintah agar

²⁶Irfan Fachrudin, *Kedudukan Notaris dan Akta-Aktanya dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, (jakarta:1994) hlm.145-146

²⁷I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, (Bandung:Alumnu.2008), hlm 20

memiliki legitimasi, harus mendasarkan pada wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Artinya pejabat administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penggunaan wewenang kekuasaannya terikat pada peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan terhadap hak hak rakyat.

Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Badan atau pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.²⁸ Administrasi Pemerintahan Adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan atau tindakan oleh badan atau pejabat pemerintahan. Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan/pejabat Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Mendefenisikan Pejabat Administrasi sebagai Pegawai ASN yang menduduki Jabatan Administrasi pada Instansi pemerintah.²⁹ Sementara Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina

²⁸Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Pasal 1 angka 2

²⁹Indonesia, *Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*, UU No 5 Tahun 2014. LN No.6 Tahun 2014, TLN No.5494, Pasal 1 angka 10

kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Kewenangan Pejabat Pemerintah

Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas dan wewenang diberikan kekuasaan. Dengan kekuasaan itu pejabat pemerintahan melaksanakan tugas dan fungsi melaksanakan pembangunan, pengaturan dan pelayanan publik. Kekuasaan ini digunakan sesuai dengan tujuan diberikannya berdasarkan norma-norma pengatur dan pengarah. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda. Istilah itu sering kali dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Kalau mengkaji istilah hukum kita secara cermat, ada sedikit perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegtheid*. Perbedaan terletak dalam karakter hukumnya. Istilah Belanda *bevoegtheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat.³⁰

Keabsahan tindakan badan atau Pejabat Pemerintahan dalam Penggunaan Wewenang menurut Van Der Pot harus memiliki 4 syarat terdiri dari yaitu:

1. Ketetapan harus dibuat oleh prgan yang berkuasa membuatnya;
2. Karena ketetapan suatu pernyataan kehendak (*Wilsverklaring*), maka pembentukan kehendak itu tidak boleh memuat kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*)

³⁰Philipus, M. Hadjon, et al. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Yogyakarta: Gadjad Mada University Press, 2011) hlm. 10

3. Ketetapan harus diberi bentuk (vorm yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembuatnya harus juga memperhatikan cara(procedure) membuat ketetapan itu,bila mana cara itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan tersebut;
4. Isi dan tujuan ketetapan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasar.³¹

³²Menurut Prajudi Admosudirjo,Kewenangan yang terdiri atas beberapa wewenang merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan yang berlandaskan peraturan perundang-undangan,sehingga tidak menimbulkan kesewenang-wewangan.

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebagai undang-undang tentang pemerintahan yang terbaru di indonesia,Memberi Definisi wewenang sebagai berikut:

Pasal 1 angka 5

Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan atau pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil putusan dan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal 1 angka 6:

Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan badan atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Keseluruhan pelaksanaan wewenang pemerintah diijalankan oleh organisasi pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintah,tidak mungkin melahirkan

³¹E.Utrecht.Pengantar Hukum Administrasi Indonesia,(Surabaya:Pustaka tinta Mas 1986)
hlm 118

³²Prajudi Admosudirjo,*Hukum Administrasi Negara* (jakarta;Ghali Indonesia,1988)

keputusan yang sah, sehingga wewenang tersebut mengandung cacat hukum.

Wewenang pemerintah memiliki sifat sebagai berikut:

a) Selalu terikat pada suatu masa tertentu

Sifat ini ditentukan melalui peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Jadi, bila wewenang itu digunakan setelah melampaui waktu berlakunya, maka kebijakan (policy) yang dibuat aparatur menjadi tidak sah³³

b) Selalu tunduk pada batas yang ditentukan

Hal ini mencakup batas wilayah kewenangannya dan batas cakupan materi kewenangannya. Mengenai batas wilayah kewenangannya, artinya suatu kewenangan itu berlaku ditentukan suatu wilayah tertentu. Sedangkan mengenai cakupan materi kewenangan, pada dasarnya sama dengan ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pemberian kewenangan tersebut.³⁴

c) Pelaksanaan wewenang pemerintah terikat pada hukum tertulis dan hukum tidak tertulis (Asas-asas Pemerintahan yang Baik)

Pelaksanaan wewenang pemerintah terikat pada hukum tertulis (peraturan perundang-undangan/asas legalitas) dan hukum tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Indonesia sebagai negara hukum tentu setiap pelaksanaan kewenangan tersebut harus berdasarkan hukum³⁵

³³Safri Nugraha, Et al., *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Depok; Center for law and Good Governance Studies (CLSGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007) hlm. 31

³⁴Ibid, hlm 31-32

³⁵Ibid, hlm. 32

Wewenang Pejabat Pemerintahan berdasarkan Pasal 15 UU 30 tahun 2014 dibatasi oleh 3 (tiga) hal, yaitu

1. Masa atau tenggang waktu wewenang.
2. Wilayah atau daerah berlakunya wewenang;
3. Cakupan bidang atau materi wewenang

Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen dasar hukum, bahwa wewenang itu harus selalu dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (jenis wewenang tertentu).³⁶

- Kewenangan

a. Kewenangan Sekretaris Jendral Kementrian ESDM

Kewenangan presiden terhadap pengelolaan keuangan negara yang dilimpahkan kepada pejabat negara, meliputi kewenangan yang bersifat umum yang timbul dari pengurusan umum, dan kewenangan yang bersifat khusus yang timbul dari pengurusan khusus. kewenangan yang bersifat umum meliputi kewenangan untuk:

1. Menetapkan Arah dan kebijakan Umum
2. Menetapkan strategi dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain menetapkan:

³⁶Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, (Surabaya: fakultas Hukum Unair, 1998), hlm 2

- a. Pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN
- b. Pedoman penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga,
- c. Gaji dan tunjangan
- d. Pedoman pengelolaan penerimaan negara

Sementara kewenangan yang bersifat khusus meliputi kewenangan membuat keputusan /kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN, antara lain menetapkan:³⁷

1. Keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN,
2. Keputusan rincian APBN,
3. Keputusan dana perimbangan ,dan
4. Penghapusan aset dan piutang negara.

Untuk mengerjakan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi tugas dari kementerian ESDM,maka terdapat pejabat pemerintahan yang mengerjakan segala urusan tersebut,salah satunya adalah Sekretaris Jenderal. Sekretariat Jendral berada dibawah dan bertanggungjawab kepada menteri. Sekretariat Jendral dipimpin oleh Sekretaris Jenderal. Sekretariat jendral mempunyai tugas menyelenggarakan kordinasi pelaksanaan tugas,pembinaan,dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian ESDM. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud,Sekretariat Jendral menyelenggarakan fungsi:

1. Kordinasi kegiatan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral

³⁷Djedje Abdul Aziz dan Sigit Edi Surono,*Sistem Administrasi Keuangan Negara* (Bogor;Pusdiklatwas BPKP,2007),hlm23

2. Kordinasi dan penyusunan rencana,program,dan anggaran Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral
3. Pembinaan dan pemberian dukungan administrasi yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, keuangan, kerumahtangaan, kerja sama, hubungan masyarakat, arsip, dan dokumentasi Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral
4. Pembinaan dan penataan organisaasi dan tat laksana;
5. Kordinasi dan penyusunan peraturan perundang-undangan serta pelaksanaan advokasi hukum
6. Pengelolaan barang milik negara dan layanan pengadaan barang/jasaq pemerintah
7. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh mentri.

Sekretariat Jendral terdiri atas.³⁸

1. Biro Perencanaan
2. Biro Sumber Daya Manusia
3. Biro Orgasnisasi dan Tata Laksana
4. Biro Keuangan
5. Biro Hukum
6. Biro umum
7. Biro Komunikasi,Layanan Indormasi Publik, dan Kerja Sama
8. Pusat Pengelolaan Barang Milik Negara

³⁸Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, “Struktur Porganisasi dan Pejabat Sturuktural Sekretariat Jendral Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral” <https://www.esdm.go.id/id/profil/tugas-fungsi/sekretariat-jendral>, diakses 20 mei 2021

9. Pusat Data dan Teknologi Informasi

Berdasarkan penyelenggaraan fungsi sekretaris Jendral yang meliputi pengelolaan barang milik negara dan layanan pengadaan barang/jasa pemerintah, maka prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah tersebut merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menjelaskan bahwa menteri Keuangan sebagai pembantu presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) Suatu bidang tertentu. Pemerintahan. Sesuai dengan prinsip tersebut Kementerian Keuangan berwenang dan bertanggungjawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional, sementara kementerian negara/lembaga berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Konsekuensi pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan para menteri lainnya tercermin dalam pelaksanaan anggaran.

Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling-*uji (check and balance)*, maka dalam proses pelaksanaan anggaran perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian negara/lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada Kementerian Keuangan. Kewenangan administratif tersebut meliputi melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lain yang mengakibatkan terjadinya penerimaan dan pengeluaran negara, melakukan

pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga sehubungan dengan realisaasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih permintaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran.

b. Kewenangan Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah. Adapun Menteri/pimpinan lembaga yang dipimpinya,berwenang.³⁹

- a. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran
- b. menunjuk Kuasa Pengguna Anggaran/ Pengguna barang;
- c. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan negara;
- d. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang
- e. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja;
- f. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian dan perintah pembayaran;
- g. menggunakan barang milik negara;
- h. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik negara

³⁹Indonesia, *Undang-Undang Pembendaharaan Negara*, UU No.1 Tahun 2004, LN no.5. Tahun 2004, Ps 4 ayat (2)

- i. mengawasi pelaksanaan anggaran
- j. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Hal ini sejalan dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.06/2005

Tidak jauh berbeda, berdasarkan Pasal 1 Angka 5 Perpres No.54 Tahun 2010 (Tentang Pengadaan Barang Dan Jasa) Pengguna Anggaran adalah Pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah atau Pejabat yang disamakan pada Institusi lain Pengguna APBN/APBD. Pada peraturan presiden ini, Pengguna Anggaran (PA) memiliki tugas dan kewenangan sebagai berikut:

- a. menetapkan Rencana Umum Pengadaan;
- b. mengumumkan secara luas Rencana Umum Pengadaan paling kurang di website
- c. menetapkan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)
- d. menetapkan Pejabat Pengadaan
- e. menetapkan Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan;
- f. menetapkan;
 - 1. Pemenang pada Pelelangan atau penyedia pada Penunjukan Langsung untuk paket pengadaan Barang/Pekerjaan Kontruksi/jasa Lainnya dengan nilai diatas 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah) atau
 - 2. Pemenang pada seleksi atau penyedia pada Penunjukan Langsung untuk paket Pengadaan Jasa Konsultasi dengan nilai diatas Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)

- g. mengawasi pelaksanaan anggaran
- h. menyampaikan laporan keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- i. menyelesaikan perselisihan antara PPK dan ULP/Pejabat Pengadaan dalam hal terjadi perbedaan pendapat; dan
- j. mengawasi penyimpangan dan pemeliharaan seluruh Dokumen Pengadaan Barang/Jasa.

Selain tugas pokok dan kewenangan di atas, dalam hal diperlukan Pengguna Anggaran (PA) dapat menetapkan tim teknis dan atau menetapkan tim ahli untuk pelaksanaan Pengadaan melalui kontes. Mengenai siapa yang dapat menjadi Pengguna Anggaran dalam Perpres tersebut tidak disebutkan, sehingga untuk menentukan siapa saja yang dapat menjadi Pengguna Anggaran (PA) adalah dengan melihat aturan pada UU No.1 Tahun 2004, Dimana yang dapat menjadi PA adalah; a Menteri/Pimpinan lembaga adalah pengguna Anggaran . Pengguna Barang bagi kementerian negara/lembaga negara dipimpinnya berdasarkan pasal 4 ayat (1);b Gubernur,bupati/walikota selaku Kepala Pemerintahan Daerah berdasarkan pasal 5 ayat (1) c.Kepala SKPD bagi SKpd yang dipimpinnya berdasarkan Pasal 6 ayat (1).⁴⁰ Atas dasar pertimbangan besaran beban pekerjaan atau rentang kendali organisasi, maka Pengguna Anggaran pada Kementerian/Lembaga/Institusi pusat lainnya menetapkan seorang atau beberapa orang KPA. Berdasarkan ketentuan tersebutlah, Menteri ESDM menetapkan Sekretaris Jendral Kementerian ESDM.

⁴⁰“Kedudukan PA,KPA,PPK, Pejabat Pengadaan Dan PPTK dalam Pengadaan Barang/Jasa”
lpse.sorongkota.go.id/66666; diakses 30 mei 2021

Pasal 1 Angka 6 Perpres No. 54 Tahun 2010 (pengelolaan Barang Dan Jasa Pemerintah) mendefenisikan Kuasa Pengguna Anggaran sebagai pejabat yang ditetapkan oleh Pengguna Anggaran untuk menggunakan APBN atau ditetapkan oleh Kepala Daerah untuk menggunakan APBD.⁴¹ Mengenai siapa yang dapat KPA tidak diatur, mengingat bahwa defenisi KPA adalah pemegang kuasa dari Pengguna Anggaran, karena penetapannya berupa pelimpahan wewenang dengan memberi kuasa, maka siapa saja dapat ditetapkan oleh PA sebagai KPA dengan pertimbangan tertentu. Pemilihan siapa yang akan ditetapkan oleh PA sebagai KPA tidak diatur, mengingat bahwa defenisi KPA adalah pemegang kuasa dari pengguna anggaran, karna penetapannya berupa pelimpahan wewenang dengan memberi kuasa, maka siapa saja dapat ditetapkan oleh Pengguna Anggaran dari Pemegang Kuasa dari Pengguna Anggaran, dengan pertimbangan tertentu. Pemilihan siapa Kuasa Pemegang Anggaran pada dasarnya wewenang dari pengguna Anggaran, khusus untuk Kepala unit kerja pada SKPD yang akan di tetapkan sebagai KPA oleh Kepala Derah harus diusulkan oleh pengguna Anggaran (dalam Hal ini adalah kepala SKPD) berdasarkan pasal 11 ayat (2) PP No. 58 Tahun 2005 dan penjelasan Pasal 5 UU No. Tahun 2004.

Dengan demikian, dalam hubungan antara Pengguna Anggaran dan Pemegang Kuasa Anggaran, terdapat pelimpahan kewenangan secara delegasi yaitu pelimpahan Kewenangan dari Badan dan /Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah. Sehingga,

⁴¹Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barnag/Jasa Pemerintah*, Perpres No. 54. Tahun 2010, Pasal 1 angka 6.

tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi, dalam hal ini oleh kuasa pengguna anggaran. Kedudukan Kuasa Pengguna Anggaran dilihat sebagai aparatur yang menjalankan kuasa, sehingga kewenangan KPA terbatas berdasarkan khusus pada pelimpahan wewenang yang diberikan. Dengan demikian ketika KPA ditetapkan dalam pengadaan barang dan jasa, maka kewenangan pun sesuai dengan kewenangan PA sebagaimana yang diatur dalam Perpres No. 54 Tahun 2010 (Tentang Pengadaan Barang dan Jasa). Disamping itu Kpa juga bukanlah jabatan, baik secara struktural maupun secara fungsional, sehingga pertimbangan dalam pemilihan aparatur yang ditetapkan sebagai KPA tidak terikat apakah KPA harus pejabat struktural atau fungsional. Pertimbangan yang baik dapat berdasarkan pada tingkatan daerah, besaran SKPD, besaran jumlah uang yang dikelola beban kerja, lokasi, kompetensi dan atau rentang kendali dan pertimbangan objektif lainnya dalam hal penggunaan barang daerah, sebagaimana disebutkan dalam pasal 11 ayat 3 PP No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pada tahun 2013, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara. Pada bagian definisi disebutkan bahwa Kuasa Pengguna Anggaran yang selanjutnya disingkat KPA adalah pejabat yang memperoleh kuasa dari Pengguna Anggaran untuk melaksanakan sebagian kewenangan dan tanggung jawab penggunaan anggaran pada Kementerian Negara Lembaga yang bersangkutan. Peraturan pemerintah ini telah menguraikan dengan jelas dan khusus tugas dan wewenang KPA dalam pelaksanaan anggaran, yaitu:

- a. menyusun DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran); Merupakan Dokumen Pelaksanaan Anggaran yang digunakan sebagai acuan Pengguna Anggaran dalam melaksanakan kegiatan Pemerintah sebagai pelaksanaan APBN
- b. menetapkan PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) dan PPSPM (Pejabat Penandatangan Surat Perintah Membayar) PPK adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh PA/KPA untuk mengambil keputusan dan atau melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara. Sedangkan PPSPM adalah pejabat yang diberi kewenangan oleh PA/KPA untuk melakukan pengujian atas permintaan pembayaran dan menerbitkan perintah pembayaran.
- c. Menetapkan panitia/pejabat yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan dan anggaran
- d. Menetapkan rencana pelaksanaan kegiatan dan rencana pencairan dana
- e. Melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran anggaran Belanja Negara;
- f. Melakukan pengujian tagihan dan perintah pembayran atas beban anggaran negara
- g. Memberikan supervisi, konsultasi, dan pengendalian pelaksanaan kegiatan dan anggaran
- h. Mengawasi penatausahaan dokumen dan transaksi yang berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan dan anggaran dan

- i. Menyusun laporan keuangan dan kinerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁴²

Selain berbagai tugas dan kewenangan yang dimiliki, dalam menjalankan tugasnya, KPA bertanggung jawab secara formal dan materil kepada PA atas pelaksanaan kegiatan yang berada dalam penguasanya. Tanggung jawab formal yang dimaksud merupakan tanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang terhadap KPA yaitu, Menetapkan panitia/pejabat yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan dan anggaran. Sedangkan tanggung jawab materil merupakan tanggung jawab atas penggunaan anggaran yang dihasilkan atas beban negara.⁴³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, PA/Kpa untuk keperluan pelaksanaan kegiatan sebagaimana tersebut dalam dokumen pelaksanaan anggaran, berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran berhak untuk menguji, membebaskan pada mata anggaran yang telah disediakan, dan memerintahkan pembayaran tagihan-tagihan atas beban APBN/APBD. Dengan demikian, untuk melaksanakan ketentuan tersebut, PA/Kpa berwenang untuk;

- a. menguji kebenaran metrial surat surat bukti mengenai hak pihak penagih,
- b. meneliti kebenaran dokumen yang menjadi persyaratan/kelengkapan sehubungan dengan ikatan/ perjanjian pengadaan barang/jasa.
- c. Meneliti tersedianya dana yang bersangkutan;

⁴²Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang *Tat Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara*, Perpres No. 45 tahun 2013, pasal 8

⁴³*Ibid*, Pasal 10.

- d. Membebaskan pengeluaran sesuai dengan mata anggaran pengeluaran yang bersangkutan;
- e. Memerintahkan pembayaran atas beban APBN/APBD.⁴⁴

Ukuran menentukan seorang KPA melakukan perbuatan sewenang-wenangnya ayauu menyalahgunakan kewenangan adalah tujuan dan rasionalitas sesuai dengan asas spesialisasi. Dengan arti harus dibuktikan apakah ada tujuan dan rasionalitas yang terlewati. Berdasarkan Undang-Undang Perbendaharaan Negara, Pengguna Anggaran merupakan salah satu pejabat perbendaharaan negara, Dalam pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa Menteri/pimpinan Lembaga adalah pengguna Anggaran /Pengguna barang bagi kementerian negara/lembaga yang dipimpinya ,kemudian menjadi pejabat perbendaharaan negara bukan karna amanah Undang-undang namun karena pelimpahan wewenang. Pelimpahan wewenang inilah yang dicantumkan dalam Peraturan Presiden untuk kemudian menjadi amanah para legislator dalam Peraturan yang dinidangnya kepada lembaga eksekutif maupun pemerintah, dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang.⁴⁵

Para pihak bertanggung jawab berdasarkan wewenang yang tertulis dalam peraturan termasuk didalamnya bertanggung jawab atas setiap produk hukum yang dihasilkan dari pelimpahan wewenang yang dimilikinya. Dengan demikian, tidak

⁴⁴Indonesia, *Undang-Undang Pembendaharaan Negara*, Pasal 18 ayat(2).

⁴⁵Dearma Sinaga,er,at,"Tanggung Jawab Kuasa Pengguna Anggaran terhadap Keuangan negara dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *USU Law Journal*,(2 agusuts 2015) hlm.51

setiap perbuatan hukum yang dilakukan salah satu pihak dalam sebuah organisasi
Pengadaan Barang/jasa pemerintah memiliki tanggung jawab kecil dengan pihak
lainnya.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam sebuah penelitian tentunya dibutuhkan ruang lingkup yang bertujuan untuk membatasi pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas. Adapun yang menjadi ruang lingkup dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana tindakan Administrasi terhadap pejabat pemerintahan yang dapat berakibat pada sanksi diluar hukum administrasi?
2. Bagaimana peraturan perundang-undangan menjamin perlindungan bagi pejabat pemerintahan yang menjalankan kewenangannya?
3. Bagaimana Tindakan hukum yang harus dilakukan untuk melaksanakan perlindungan Bagi pejabat yang menjalankan kewenangannya?

B. Jenis Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian kepustakaan, yang bersifat yuridis normatif, artinya mengacu kepada norma hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, serta kebiasaan kebiasaan yang berlaku di masyarakat.

C. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam Skripsi ini adalah data sekunder yang berupa studi dari data kepustakaan melalui peraturan perundang-undangan seperti undang-

undang Administrasi Pemerintahan maupun doktrin-doktrin ataupun analisis yuridis dari para ahli hukum. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah:

1. Bahan Hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, di antaranya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan
2. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku yang membahas Hukum Administrasi Negara. Penulis juga menggunakan bahan hukum sekunder seperti skripsi, tesis, dan jurnal hukum pada umumnya menganalisa penyalagunaan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara

D. Metode Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data penulis gunakan adalah studi kepustakaan dimana penulis mengumpulkan berbagai data melalui peraturan perundang-undangan, Buku, Skripsi serta jurnal hukum baik secara langsung maupun secara internet. metode analisis data yang penulis gunakan adalah metode kualitatif sehingga menghasilkan laporan penelitian dalam deksripsi analitis.