

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Secara doktrinan hukum administrasi lebih memiliki sifat dinamis dibandingkan hukum tata negara. Hukum administrasi membicarakan negara dalam keadaan bergerak, sedangkan hukum tata negara membicarakan negara dalam keadaan diam. Dinamisasi hukum administrasi itu selain karena hukum administrasi bekerja dalam rangka percepatan tujuan negara, juga karena hukum administrasi itu lebih memberi pelayanan kepada masyarakat. Dimana saat ini situasi dan kondisi masyarakat semakin mengalami perkembangan. Salah satu hal penting terkait dengan hal tersebut berkaitan dengan dikeluarkan surat keputusan oleh penyelenggara pemerintahan atau pihak yang berwenang khususnya mengenai keputusan yang menguntungkan masyarakat. Misalnya, pengangkatan sebagai pegawai negeri, surat keputusan izin usaha dan lain sebagainya. Saat ini reformasi di bidang peradilan telah dilakukan di Indonesia sebagai hasil dari berkembangnya kemampuan kehakiman untuk menyampaikan ajakan kepada masyarakat guna menegakkan hukum dan ketertiban, sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 ayat 1 UUD 1945. Republik Indonesia Tahun 1945. (UUD NRI 1945).¹ “Penyelenggaraan peradilan atas putusan hakim pada hakikatnya, mengingat substansinya harus mampu menggambarkan harkat,

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 24 ayat (1)

martabat, kehormatan hakim demi tegaknya hukum, dan keadilan dalam koridor Negara Hukum yang demokratis”.²

Salah satu peradilan tata usaha negara Indonesia yang telah mengalami reformasi adalah Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang juga dikenal dengan sebutan *administratief rechtspraak*. Peradilan tata usaha negara merupakan salah satu komponen dari lembaga peradilan yang mandiri, dan Mahkamah Agung bertugas mengadili perkara-perkara agar tegaknya hukum dan keadilan. Dengan kata lain, PTUN harus mampu menegakkan hukum dan keadilan sebagai garis pertahanan terakhir penyelesaian konflik antara pemerintah dan rakyat. Kegiatan pejabat negara yang dianggap melanggar peraturan tata usaha negara harus ditindak lanjuti oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (*misadministrasi*). PTUN harus mampu menegakkan hukum dan keadilan karena juga mengadili kasus-kasus penyelewengan (*abuse of authority*) pemerintah. Negara dalam menjalankan pemerintahan harus hadir di tengah masyarakat dan melayani hak-hak terkait dalam kepentingan masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Negara membentuk beberapa institusi untuk mewakili pemerintah dalam melayani masyarakat. Dalam hal ini, Negara telah memberikan kepercayaan kepada pejabat pemerintah dan pejabat publik untuk menjalankan tugas Negara, khususnya dalam beberapa hal. Hadirnya hal tersebut menjawab kebutuhan masyarakat sehingga terpenuhinya hak-hak masyarakat dalam menerima pelayanan sebagai warga Negara yang dilindungi oleh Negara.

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Iindonesi Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3)

Bagian bentuk campur tangan pemerintah harus dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan asas legalitas. Bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap kesejahteraan masyarakat/warga Negara, pemerintah mempunyai wewenang dan campur tangan khususnya dalam pelayanan publik yang dilandaskan dalam peraturan perundang-undangan. Disisi lain, pengupayaan keaktifan pemerintah dalam mengupayakan perdamaian juga didasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Badan dan/atau pejabat pemerintah, serta penyelenggara negara lainnya yang menjalankan fungsi pemerintahan. Pemerintahan dalam arti yang seluas-luasnya dimaksud dalam pengertian kekuasaan negara.³ Sedangkan istilah “pejabat pemerintah” hanya akan digunakan untuk menggambarkan orang yang bekerja untuk cabang eksekutif pemerintahan atau dalam arti kata yang sangat terbatas.

Bagir Manan mengkategorikan 3 (tiga) jenis lembaga negara yang dilihat berdasarkan fungsinya, yakni⁴:

1. Lembaga negara seperti presiden, republik demokrasi rakyat, dan yudikatif yang secara langsung menjalankan tugas negara atau bertindak atas nama negara. Institusi negara adalah organisasi yang melakukan tugas ini.
2. Organisasi negara yang menjalankan tugas administrasi negara tetapi tidak mewakilinya. Dengan kata lain, badan tersebut secara eksklusif melakukan tugas administratif yang sifatnya inkonstitusional. Badan eksekutif adalah entitas yang bertanggung jawab untuk melaksanakan tugas ini.

³ Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, FH-UII Press, 2004, hlm 32

3. Lembaga-lembaga yang menunjang jalannya aparatur negara atas nama negara atau lembaga pendukung lainnya.

Badan tambahan inilah yang kami sebut sebagai. Pengklasifikasian ini mengarah pada kesimpulan bahwa orang-orang yang dimaksud dengan “penyelenggara negara” adalah orang-orang yang tempat kerjanya.

Pejabat pemerintah adalah mereka yang bekerja pada organisasi yang hanya melakukan tugas administrasi atau yang lebih sering disebut sebagai pejabat administrasi negara, seperti menteri, asisten presiden, dan anggota eksekutif lainnya. Sedangkan teori negara kesejahteraan dikenal dalam pelayanan publik, karena ruang lingkup mandat pemerintah telah meluas sebagai akibat dari keterlibatan aktif negara dalam kehidupan sosial (ekonomi). Kesejahteraan umum disediakan oleh negara. Secara teoritis, bangsa yang mengutamakan kesejahteraan warganya adalah bangsa yang bertipe kesejahteraan. (*welfare state type*).⁵ Setiap kali dia menjalankan tugasnya, hukum administrasi terlibat aktif dalam mengawasi dan memberikan kepastian bahwa tindakannya tidak melanggar aturan dan jaminan hak asasi warga negara, dan harus membedakan kepentingan negara “*administrasi negara*” yang menganggap kebutuhan setiap warga negara.⁶

Untuk mencapai tata kelola yang transparan atau kejelasan mengenai proses pelaksanaan yang sesuai dengan prosedur, diharapkan birokrasi dalam setiap urusan warga negara dapat dilakukan dengan mudah, cepat, dan tanpa menambah

⁵ Made Gde Subha Karma Resen, “*Pengaturan Badan Usaha Milik Daerah Berdasarkan Good Governance Dan Good Corporate Governance*”, *Disertasi Kementerian Riset, Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Universitas Gadjah Mada Fakultas Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada, 2015), hlm. 22.

⁶ Sjahran Basah, *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2014), hlm. 3.

biaya. Penting juga untuk diingat bahwa setiap kebijakan harus didasarkan pada hukum tertulis. Meski tidak tertulis, namun tetap dipertanggung jawabkan.

Peran pemerintah sebagai agen yang bertanggung jawab untuk memastikan kesejahteraan dan kemakmuran penduduknya dalam konsep negara kesejahteraan semakin meluas. Sesuai dengan aturan hukum, kegiatan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan juga harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang relevan atau seringkali bertindak sesuai dengan *freiesermessen*, namun tindakan tersebut seringkali mengakibatkan penyalahgunaan kekuasaan.

Sehingga dapat digaris bawahi tentang AUPB, maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AUPB secara Menurut Jazim Hamidi komprehensif, yaitu⁷ :

1. AUPB sebagai etika yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara.
2. AUPB berfungsi sebagai pedoman bagi Pejabat Tata Usaha Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim tata usaha negara dalam menilai perbuatan tata usaha negara (berupa penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi penggugat.
3. Sebagian besar AUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat di eksplorasi dalam praktik kehidupan di masyarakat.

⁷ Jazim Hamidi, ***Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia***. (Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999).

4. Beberapa asas lainnya telah menjadi norma hukum tertulis dan tersebar dalam berbagai peraturan hukum positif. Beberapa asas tersebut telah berubah menjadi asas hukum tertulis, namun sifatnya tetap asas hukum.

Konsepsi AUPB menurut *Crinche le Roy* meliputi: asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas kehati-hatian, asas motivasi dalam setiap keputusan instansi pemerintah, asas tidak mencampuradukkan kewenangan, asas persamaan dalam pengambilan keputusan, asas fair play, asas keadilan atau fairness, asas menanggapi harapan yang wajar, asas menghilangkan akibat keputusan yang dibatalkan, dan asas melindungi pandangan pribadi terhadap kehidupan. Koentjoro menambahkan dua asas lagi, yaitu: asas kearifan dan asas melaksanakan kepentingan umum.⁸

Sebaliknya, mereka yang memegang kekuasaan memiliki tanggung jawab untuk menegakkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (AUPB) yang luas, dan siapa pun yang memegang Administrasi Negara harus melakukannya. Hal itu agar aturan tersebut saat ini dituangkan dalam “Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014). Prinsip-prinsip berikut tercantum sebagai bagian dari AUPB dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 lebih rinci”:

- (1) Kepastian hukum.
- (2) Kemanfaatan.
- (3) Ketidakberpihakan.
- (4) Kecermatan.

⁸ Muhammad Azhar, *“Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara”*, 8.5 (2015), 274–87.

(5) Tidak menyalahgunakan kewenangan.

(6) Keterbukaan.

(7) Kepentingan umum, dan

(8) Layanan yang layak.

Sebuah kasus terkait prodak SHM yang bermasalah karena terbitnya double pada masa jabatan lurah 2003, jadi pada masa jabatan lurah daerah pati desa brems pernah menerbitkan letter c baru yang mengakibatkan timbulnya SHM double dengan nomor 106, padahal tidak pernah terjadi peralihan pada letter c sebelumnya, diidentifikasi ternyata timbulnya SHM nomor 106 atas dasar letter c baru nomor persil 124. Namun kasusnya baru digugat oleh salah satu pihak pada tahun 2021 dan lurahnya sudah mangkat atau meninggal.

Oleh karena itu hukum administrasi merupakan komponen yang paling penting dalam membangun pemerintahan yang sehat di Indonesia. Bagaimana peran hukum administrasi dalam pengawasan ketika timbul keadaan dimana pemberi kebijakan/stakeholder berada dalam keadaan yang tidak diinginkan, seperti meninggal dunia (meninggal dunia) dan sebagainya, sehingga terjadi kekosongan hukum bagi pejabat di bawahnya sehingga aspek AUPB tidak terpenuhi? Pemerintah dapat memberikan keadilan, kepastian, dan manfaat sehingga sesuai dengan yang diharapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, namun hal tersebut masih menimbulkan pertanyaan. Pada hakikatnya, asas memiliki peran penting dalam mengisi kekosongan hukum ataupun keaburan hukum. Oleh karena itu, keberadaan AUPB sangatlah penting manakala hakim PTUN memeriksa sebuah perkara di mana landasan hukumnya

belum diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan (kekosongan hukum/*vacuum of norm*), atau manakala pengaturannya ada tetapi sangat sumir (kekaburan hukum/*vague of norm*).

Dalam hal ini, diterimanya AUPB sebagai norma hukum positif akan sangat menguntungkan hakim dalam menjalankan independensi dan kekuasaan kehakiman untuk memeriksa segala tindakan pemerintah yang dianggap sewenang-wenang, melawan hukum, atau penyalahgunaan kekuasaannya. Dengan pertimbangan yang tepat dan akurat dengan indikator yang jelas dan mengutamakan aspek kepastian hukum. Untuk memahami legalitas dan kepraktisan putusan hakim, keberadaan AUPB lain yang tidak tertulis juga sangat penting.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran hukum administrasi sebagai pengawas tindakan pejabat pemerintah dalam norma yang membatasi tindakan pemerintah agar tidak melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang yang berpotensi merugikan dalam penyelenggaraan pemerintah. Ketertarikan penulis mengambil judul ini adalah ketika terdapat kasus pejabat yang menerima SK (Surat Keputusan) tetapi belum sampai diangkat oleh pejabat yang berwenang, hingga akhirnya pejabat yang berwenang tersebut meninggal/mangkat, bagaimana dengan pertanggungjawaban dan kepastian hukum terhadap surat keputusan yang diterbitkan tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab pihak yang mengeluarkan Surat Keputusan apabila ia meninggal ?
2. Bagaimana akibat hukum atas keputusan yang sudah dikeluarkan oleh pejabat yang meninggal ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tanggung jawab pihak yang mengeluarkan Keputusan karena mangkat/meninggal.
2. Untuk Mengetahui akibat hukum atas Keputusan dimana pihak yang mengeluarkan Surat Keputusan tersebut mangkat/meninggal.

1.4 Kegunaan/Manfaat

Penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan manfaat, yakni:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dalam manfaat teoritis diharapkan bias member manfaat dan pemahaman terutama dibidang ilmu hukum administrasi yang berkaitan dengan tanggung jawab hukum Akibat Pejabat yang Mengeluarkan Keputusan Mangkat (Meninggal).

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bias memperluas pengetahuan serta bias menjadikan acuan penelitian di masa yang akan datang yang lebih mendalam dan luas tentang tanggung jawab hukum akibat Pejabat yang mengeluarkan Keputusan Mangkat (Meninggal) dan status hukum dari Keputusan tersebut.

1.5 Keaslian Penelitian

Setelah mencari informasi di internet maupun perpustakaan tentang skripsi/tesis yang berjudul sama dengan penulis, penulis tidak menemukan dengan judul yang sama tetapi terdapat berbagai skripsi/tesis yang membahas tentang tema yang sama yaitu tentang pertanggung jawaban hukum.

Tabel Keaslian Penelitian

No	Nama/ Universitas	Judul Tahun	Pembahasan	Perbedaan
1.	Chandra Pradipta Ramadhan, Siti Hajati Hoesin	Perlindungan Hukum Bagi Pihak yang Dirugikan atas Tanggung Jawab Notaris yang Telah Meninggal Dunia (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Tanggal 17 Oktober 2018 Nomor 55/PID/2018/PT.YYK)	Membahas tentang Notaris bertanggung jawab secara pribadi atas tindak pidana pemaafan akta, tetapi karena notaris meninggal dunia, ia tidak dapat memenuhi tanggung jawab tersebut, dan ahli waris notaris tidak	Dalam Skripsi yang diteliti oleh Chandra Pradipta Ramadhan, Siti Hajati Hoesin ini, membahas tentang tanggung jawab Notaris yang telah meninggal dunia. Sedangkan penelitian yang saat ini akan diteliti yaitu membahas tentang tanggung jawab hukum pejabat yang meninggal/mangkat yang mengeluarkan SK (Surat Keputusan) tetapi

			berhak mewarisi beban tersebut..	belum sampai diangkat.
2.	BrindaAnithaWirastuti. 2018.Masters thesis, Universitas NarotamaSurabaya..	Akibat Hukum ProtokolNotaris yang TidakDiserahkan Oleh Ahli WarisKepadaNotaris Lain	Membahas tentang Menganalisis dan mempelajari apa yang terjadi secara hukum jika protokol notaris tidak diberikan kepada notaris pengganti yang dipilih oleh Majelis Pengawas Daerah, serta kelanjutan kewajiban notaris yang meninggal sehubungan dengan akta yang dibuatnya.	Dalam skripsi yang diteliti oleh Brinda Anitha Wirastuti ini, membahas tentang tidak diberikannya protokol Notaris yang telah meninggal dunia kepada Notaris lain yang ditunjuk oleh MPD. Sedangkan penelitian yang saat ini akan diteliti yaitu membahas tentang pertanggung jawaban hukum terhadap pejabat yang mengeluarkanSurat Keputusan tetapi belum sampai diangkat, kemudianpejabat tersebut mangkat (meninggal).
3.	Prawani, Ni Kadek Candika (2019) Magister thesis, Universitas Brawijaya.	Pertanggung Jawaban Notaris Penerima Protokol Atas Protokol Akta Yang Dibuat Oleh Notaris Yang Telah Meninggal Dunia	Membahas tentangJika protokol yang diterima oleh notaris penerima protokol memiliki permasalahan hukum, maka notaris penerima protokol akan	Dalam skripsi yang diteliti oleh Prawani, Ni Kadek Candika ini, mengkaji serta menganalisis mengenai perlindungan hukum terhadap Notaris penerima protokol. Sedangkan penelitian yang saat ini akan diteliti yaitu membahas

			mendapat perlindungan hukum.	tentang pertanggung jawaban hukum terhadap pejabat yang mengeluarkan keputusan kemudian mangkat (meninggal).
--	--	--	------------------------------	--

1.6 Metode Penelitian

Penelitian Hukum ialah sebuah prosesi guna menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum ataupun doktrin-doktrin hukum untuk memberikan jawaban atas isu-isu hukum yang diteliti. Itulah yang menjadi metode penelitian yang dipakai didalam penulisan skripsi ini.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dilakukan karena karena mengidentifikasi isu-isu terkini yang kemudian dapat dikaji lebih lanjut melalui studi berdasarkan teori hukum dan kemudian ditafsirkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang relevan.⁹ Dalam penelitian ini menggunakan jenis bahan sekunder, yakni data yang didapatkan serta di kumpulkan dengan literatur ataupun studi kepustakaan, internet, buku-buku yang erat kaitannya dengan persoalan yang akan di teliti yang berhubungan dengan pertanggung jawaban hukum.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

⁹ Kadek Widya Antari, *Tinjauan Yuridis Mengenai Antynomy Normen (Konflik Norma) antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Terkait Jangka Waktu Perolehan Hak Atas Tanah*, Ejournal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha, Vol.2, No.2, Tahun 2019, hlm 90.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Conseptual Approach* (pendekatan konseptual) dan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu pendekatan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani.

1.6.3 Sumber Bahan hukum

Bahan hukum yang akan dipakai didalam penelitian ini mengacu pada *Statute Approach*, maka sumber datanya merupakan peraturan perundangan-undangan serta beberapa buku panduan yang memberikan pembahasan pertanggungjawaban hukum antara lain yakni:

a. Bahan hukum primer

1. “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 28 D.
2. Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah”.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hokum sekunder yang dipakai sebagai bahan didalam penulisan skripsi ini ialah publikasi bahan-bahan hukum, yaitu media cetak atau buku maupun jurnal hukum yang bersifat kepustakaan. Bahan hokum tersebut akan digunakan sebagai referensi terhadap analisa dalam pennulisan skripsi ini.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hokum ini ditujukan guna mendapatkan sebuah bahan hokum didalam sebuah penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mengacu serta erat kaitannya dengan penulisan skripsi tersebut ialah studi dokumen (studi kepustakaan). Studi tersebut merupakan alat dalam pengumpulan

bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan memakai *content analysis*. Teknik tersebut memperoleh dasar teori melalui mekanisme pengkajian serta mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, serta jurnal.

Seluruh data maupun informasi yang ditulis oleh penulis didalam penelitian skripsi ini ialah data atau informasi yang sifatnya publik, karena penulis mendapatkan data tersebut dari sumber-sumber yang memang dipublikasikan untuk khalayak umum.

1.6.5 Metode Analisis Bahan Hukum

Bahan yang didapatkan didalam penelitian ini kemudian di analisis dengan kualitatif, yakni analisis yang sifatnya menggambarkan bahan yang didapat didalam wujud kalimat yang logis serta kemudian diberikan kesimpulan serta penafsiran. Analisis tersebut dipakai dengan tujuan agar peneliti mempunyai kebebasan yang luas guna melakukan penafsiran pada bahan yang sudah terkumpulkan dengan mengaitkan teori-teori yang mendukung didalam memecahkan persoalan.