



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PEMBERHENTIAN TENAGA AHLI DI LINGKUNGAN DPRD  
(ANALISIS Sk Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah  
Provinsi DKI Jakarta No.28 Tahun 2007)**

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Hukum

**MORANDORINA A**

**0505230584**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
DEPOK  
JUNI 2012**

## **HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS**

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,  
semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar**

**Nama : Morandorina A**

**NPM : 0505230584**

**Tanda Tangan :**

**Tanggal :**

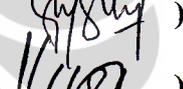
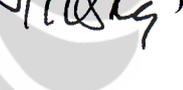
## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Morandorina A  
NPM : 0505230584  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Pemberhentian Tenaga Ahli di Lingkungan  
DPRD DKI Jakarta (Analisis SK Sekretaris Dewan  
Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta No.28  
Tahun 2007)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr.Andhika Danesjvara, SH, MSi (  )  
Penguji : Dr.Tri Hayati, SH, MH (  )  
Penguji : Eka Sri Sunarti, SH.CN.M.Si (  )  
Penguji : Dr.Dian P.Simatupang, SH, MH (  )  
Ditetapkan di :  
Tanggal :

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmatnya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana Hukum Jurusan Hukum Tata Negara. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangat sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terimakasih kepada:

(1) Bapak Andhika Danesjvara,SH,M.Si selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing saya dalam penyusunan skripsi ini. Serta kepada seluruh dosen yg sudah memberikan saya ilmu.

(2) Untuk Bapak Purnawidhi W.Purbacaraka, yang telah mengarahkan saya dalam bidang akademik walaupun dengan wejangan-wejangan ajaib, matur nuhun sanget pa.

(3) Untuk orangtua yang tidak jemu-jemu memberikan bantuan dukungan baik moral dan materiil, serta adik-adik dan keluarga yang selalu memberikan semangat untuk saya, kalian adalah anugerah terindah untuk ku.

(4) Untuk Indra Sinaga, semangatku, cinta yang telah membuatku bangkit dari keterpurukan, makasih sudah ada untuk ku.

(5) Untuk Rekan-rekan tanpa pamrih : Cesilia, Jhonson, Yume, mba Hesa. Merasa beruntung dipertemukan dengan orang-orang baik seperti kalian, Terimakasih untuk kehadiran kalian yang telah banyak memberi warna di dalam perjalanan hidup yang keras ini.

Akhir kata saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi banyak orang.

Depok, Juni 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI**  
**TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Morandorina A

NPM : 0505230584

Program Studi : Hukum Tata Negara

Departemen : Hukum Administrasi Negara

Fakultas : Hukum

Jenis karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan , menyetujui untuk memberikan kepada universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**TINJAUAN HUKUM TERHADAP PEMBERHENTIAN  
TENAGA AHLI DI LINGKUNGAN DPRD DKI JAKARTA  
(ANALISIS SK Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah  
Provinsi DKI Jakarta No.28 Tahun 2007)**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap menandatangani nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di :

Pada Tanggal :

Yang menyatakan

(Morandorina A)

## ABSTRAK

Nama : Morandorina A  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Judul : Pemberhentian Tenaga Ahli di Lingkungan  
DPRD DKI Jakarta (ANALISIS SK Sekretaris Dewan  
Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta No.28  
Tahun 2007)

Skripsi ini membahas kesesuaian keputusan sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta No.28 Tahun 2007 tentang peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Hasil penelitian menyarankan bahwa Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta agar membuat Surat Keputusan Peresmian Pemberhentian Tenaga ahli secepatnya yang disesuaikan dengan berakhirnya jangka waktu masa jabatan Tenaga ahli ; Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta agar jeli memeriksa data administratif tentang masa dinas tenaga ahli; Tenaga ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta agar sesegera mungkin menjelang masa jabatannya berakhir untuk mengajukan surat yang meminta kejelasan atau kepastian tentang statusnya sebagai tenaga Ahli pada tahun anggaran berikutnya.

Kata Kunci :

Asas-asas umum pemerintahan yang baik, pemberhentian, tenaga ahli, masa jabatan.

## ABSTRACT

Name : Morandorina Sidjabat

Study Program : State Law

Title : LEGAL ANALYSIS CONCERNING RESIGNATION OF THE EXPERT IN THE REGIONAL ASSEMBLY OF THE PROVINCE OF THE CAPITAL CITY OF JAKARTA (Analysis of the Decision of Regional Assembly Secretary of The Province Of The Capital City of Jakarta Number 28 in the Year of 2007).

The focus of this study is Decision of Regional Assembly Secretary of The Province of the Capital City of Jakarta Number 28 in the Year of 2007. The purpose of the study is to understand the consistency of The Decision of Regional Assembly Secretary of The Province of The Capital City of Jakarta Number 28 in the Year of 2007 and the principles of good governance. This research is qualitative descriptive interpretive. The data were collected by means of secondary data. The research suggest that Regional Assembly Secretary of the province of The Capital City of Jakarta to make new decision concerning resignation of

expert; Regional Assembly Secretary of the Province of the Capital City of Jakarta has check the administrative data concerning the period job of the expert; the expert should send letter concerning whether his job period will end or will continue to the following year.

key words:

The Principles of Good Governance, resignation, expert, job period.



## DAFTAR ISI

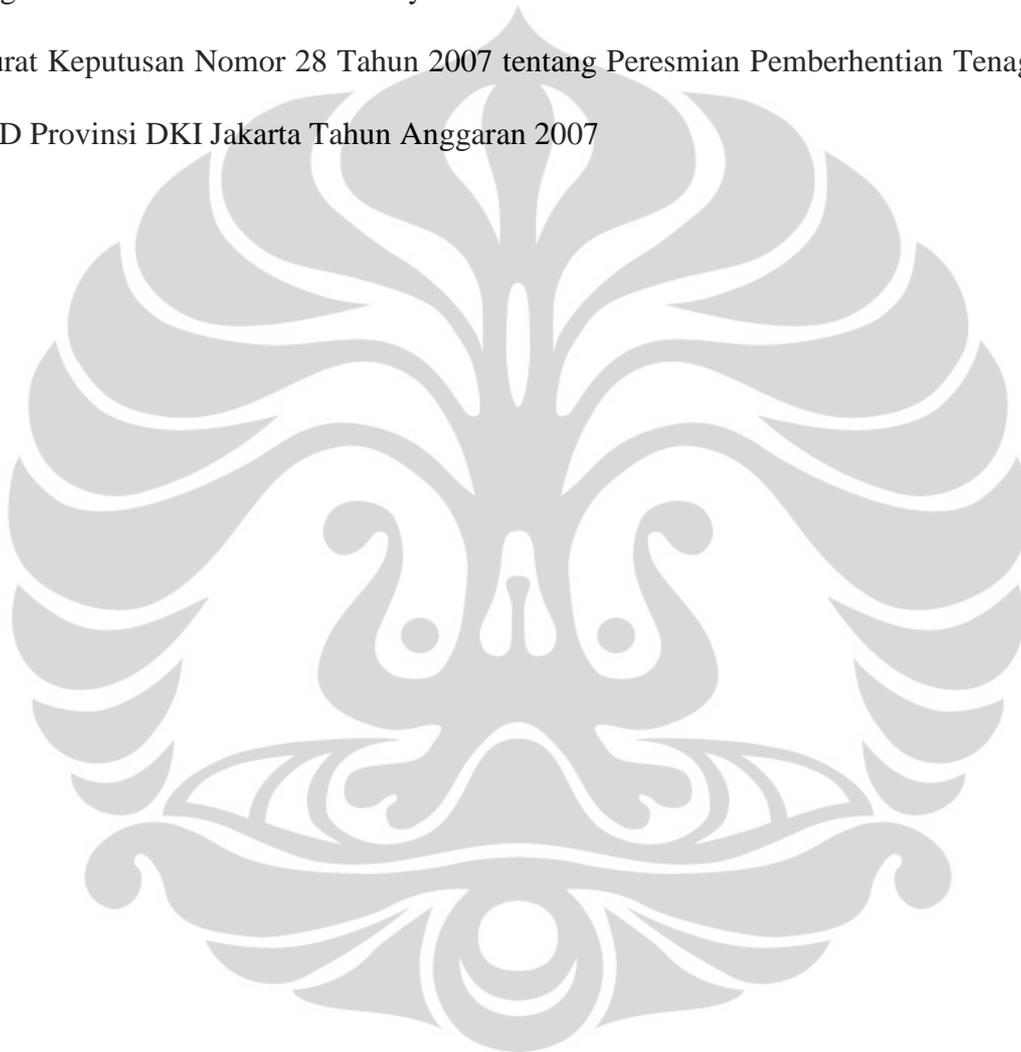
	<u>HAL</u>
<b>HALAMAN JUDUL</b>	i
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b>	ii
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b>	iii
<b>KATA PENGANTAR</b>	iv
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH</b>	v
<b>ABSTRAK</b>	vi
<b>ABSTRACT</b>	vii
<b>DAFTAR ISI</b>	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	10
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Metode Penelitian	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan yang baik	14
2.2 Fungsi Pemerintahan	15
2.3 Pemerintahan Daerah	19
2.4 Penyelenggaraan Negara	20
2.5 Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara	23
2.6 Keputusan Tata Usaha Negara	30
2.7 Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara	43

2.8 Sengketa Tata Usaha Negara	46
<b>BAB III PEMBAHASAN</b>	
3.1 Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta sebagai Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara	48
3.1.1 Keputusan Pemberhentian Tenaga Ahli Tumpal Marojahan Hutabarat	48
3.1.2 DPRD Provinsi DKI Jakarta Sebagai Organ Administrasi Negara	49
3.1.3 Sekretaris DPRD DKI Jakarta sebagai Pejabat Tata Usaha Negara	50
3.1.4 Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI sebagai Keputusan Pejabat TUN	51
3.2 Prosedur Pengangkatan dan Pemberhentian Tenaga Ahli	54
3.2.1 Pengangkatan Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta	54
3.2.2 Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta	56
3.3 Kesesuaian Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik	58
3.3.1 Kesesuaian Keputusan Sekretaris DPRD Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku	58
3.3.2 Kesesuaian Keputusan Sekretaris DPRD dengan Azas- azas Pemerintahan yang Baik	65
<b>BAB IV PENUTUP</b>	
4.1 Kesimpulan	76
4.2 Saran	79

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **LAMPIRAN**

1. Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No62 Tahun 2006 tentang Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta
2. Surat Keputusan Nomor 28 Tahun 2007 tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2007



# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Undang-undang Dasar Republik Indonesia pasal 1 Ayat (3) menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Selain itu sistem pemerintahan ditegaskan dalam penjelasan Undang-undang Dasar Republik Indonesia Negara Indonesia, yaitu bahwa Indonesia berdasarkan atas hukum *rechts staat*, tidak berdasarkan kekuasaan belaka *machts staat*. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi atau hukum dasar tidak bersifat absolutisme atau kekuasaan yang tidak terbatas.

A.V. Dicey menyebutkan ciri-ciri negara hukum yaitu supremasi hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang yang boleh dihukum jika melanggar hukum. Terdapat kedudukan yang sama didepan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat. Selain itu terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.<sup>1</sup>

Sejalan dengan pikiran Dicey, pakar yang lain bernama Friedrich Julius Stahl menyebutkan ciri-ciri negara hukum *rechtstaat* yaitu pengakuan hak-hak asasi manusia *grondrechten*, pemisahaan kekuasaan *scheiding van machten*, pemerintah berdasar atas undang-undang *wetmatigheid van bestuur* dan peradilan administrasi *administratieve rechtspraak*.<sup>2</sup>

Selain itu, Indroharto berpendapat bahwa terdapat unsur-unsur universal yang terdapat pada negara hukum. Dalam negara hukum, pemerintahan dilakukan

---

<sup>1</sup> Robert Mohl, *Two Concepts of the Rule of Law*, (Indianapolis: Liberty Fund Inc, 1973), hlm. 22.

<sup>2</sup> Oemar Seno Adji, *Prasaran dalam Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*, (Jakarta: Seruling Masa, 1966) sebagaimana dikutip Moh. Mahud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 22.

berdasarkan undang-undang atau asas legalitas dimana kekuasaan dan wewenang yang dimiliki pemerintah hanya semata-mata ditentukan oleh Undang-undang dasar atau undang-undang. Dalam negara, hak-hak dasar manusia diakui dan dihormati oleh penguasa yang bersangkutan. Kekuasaan pemerintahan dalam negara tidak dipusatkan dalam satu tangan, tetapi harus diberi lepada lembaga-lembaga kenegaraan dimana yang satu melakukan pengawasan terhadap yang lain sehingga tercipta statu keseimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga kenegaraan tersebut. Perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur kekuasaan pemerintah dimungkinkan untuk diajukan kepada pengadilan yang tidak memihak diberi wewenang menilai apakah perbuatan pemerintah tersebut bersifat melawan hukum atau tidak. Pada batang tubuh UUD 1945 dapat ditemukan prinsip-prinsip pokok dasar penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang memenuhi persyaratan-persyaratan teori negara hukum.<sup>3</sup>

Negara hukum juga menjunjung asas legalitas *asas wetmatigheid van het bestuur*. Asas tersebut semula di negara-negara barat hanya berkaitan dengan usaha melawan hak raja-raja untuk memungut pajak dari rakyat, kalau rakyat tidak diwakili dalam badan perwakilan *no taxation without representation* atau kalau raja melakukan penahanan dan menjatuhkan pidana. Kini pengertian asas tersebut meluas sampai mengenai semua wewenang dari aparat-aparat pemerintah yang melanggar kebebasan atau hak milik warga masyarakat di tingkat manapun. Asas tersebut mencanangkan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Ini berarti bahwa setiap

---

<sup>3</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Harapan: 2004), hlm. 82.

wewenang pemerintahan untuk melakukan kebijaksanaan dan tindakan hukum Tata Usaha Negara, baik mengenai bentuk dari tindakan-tindakan hukum demikian itu serta isi hubungan hukum yang diciptakan olehnya harus ada dasar atau sumbernya pada atau diberikan oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan atau hukum tertulis.<sup>4</sup>

Disamping itu berdasarkan asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. Sebab tindakan hukum pemerintah hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang. Oleh karena itu setiap perbuatan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara manapun apabila keluar dari batas-batas dan tujuan pemberian wewenang atau melanggar asas legalitas tersebut, tentu tidak akan dibenarkan oleh hukum.

Negara Indonesia bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram serta tertib. Dalam tata kehidupan tersebut dijamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum. Pelaksanaan berbagai fungsi untuk menjamin kesamaan kedudukan tersebut dan hak perseorangan dalam masyarakat harus disesuaikan dengan pandangan hidup serta kepribadian negara dan bangsa berdasarkan Pancasila sehingga tercapai keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Dalam usaha mencapai tujuan tersebut, sesuai dengan sistem yang dianut Undang-undang Dasar 1945, Pemerintah melalui aparturnya di bidang Tata Usaha Negara diharuskan berperan positif aktif dalam kehidupan masyarakat dengan menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umumnya dan hak serta kewajiban asasi warga masyarakat pada khususnya.

---

<sup>4</sup> Ibid, hlm. 83.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa Indonesia bukan berdasarkan atas kekuasaan *machts staat*. Sebagai negara yang berdasarkan hukum *rechts staat*, Indonesia bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram dan tertib. Untuk mencapai tujuan tersebut, Pemerintah berwenang mengeluarkan ketentuan atau pengaturan dalam berbagai segi kehidupan masyarakat.

Negara Republik Indonesia berdasarkan atas hukum *rechtstaat*, tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka *machstaat*. Negara hukum menghendaki agar setiap tindakan penguasa haruslah berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Tujuan dari Negara hukum ini adalah untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia dari tindakan sewenang-wenangan penguasa.

Julius Stahl berpendapat bahwa untuk menjamin jangan sampai terjadi tindakan sewenang-wenang dari negara dalam menyelenggarakan pemerintahan, suatu negara hukum harus memiliki unsur-unsur pokok, yaitu:<sup>5</sup>

1. adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia;
2. adanya pemisahan kekuasaan dalam negara;
3. setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan pada undang-undang yang dibuat terlebih dahulu. Dalam hal ini negara baru bisa bertindak jika telah ada undang-undang untuk tindakannya itu;
4. peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan antara penguasa dan rakyat dengan persyaratan, peradilan tidak memihak dan pelaksanaannya harus dilakukan oleh ahli hukum dalam bidangnya.

Sejalan dengan pemikiran Stahl, Juniarso Ridwan berpendapat bahwa negara hukum adalah suatu negara yang menentukan cara bagaimana hak asasi

---

<sup>5</sup> Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hal. 76-82.

manusia dilindungi. Cara untuk melindungi hak ini berarti pula masyarakat siapakah yang berhak menentukan peraturan itu dan bagaimana peraturan itu dilaksanakan. Rakyatlah yang berhak menentukan peraturan perundang-undangan, karena langsung berkepentingan, sehingga negara hukum menjadi sistem yang wajar dalam negara demokrasi.<sup>6</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DKI Jakarta melalui Sekretariatnya dapat mempekerjakan tenaga ahli untuk bekerja atau melaksanakan tugasnya di lingkungan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Sekretariat DPRD Pemprov DKI Jakarta). Terdapat seorang Tenaga Ahli mengalami kekosongan status hukum dengan diterbitkannya Keputusan Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007 Tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta.

Problema tersebut secara historis bermula dari pengangkatan tenaga ahli Pimpinan DPRD Propinsi DKI Jakarta pada Bulan Mei Tahun 2007. Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Surat Keputusan No. 17 Tahun 2007. Surat Keputusan tersebut berisi pengangkatan antara lain Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta untuk ditugaskan pada Wakil Ketua II DPRD Propinsi DKI Jakarta, yaitu Ilal Ferhard, Bsc. Masa tugas jabatan tersebut adalah selama beberapa bulan yaitu dimulai pada bulan Mei sampai dengan Desember 2007.

Selama kurun waktu tugas tersebut Marojahan Hutabarat telah melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Surat Keputusan yang menyatakan bahwa Tumpal Marojahan

---

<sup>6</sup> Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa, 2010), hal. 60.

Hutabarat sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD Propinsi DKI Jakarta. Tumpal Marojahan Hutabarat juga telah menyusun dan menyampaikan hasil-hasil kinerjanya sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta selama kurun waktu bekerja tersebut kepada Wakil Ketua II DPRD DKI Jakarta dan juga Kepada Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta melalui Sekretarisnya.

Pada Tanggal 7 Desember 2007, Tumpal Marojahan Hutabarat menyampaikan Nota Dinas Wakil Ketua II DPRD DKI Jakarta yang di tujukan Kepada Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta. Nota Dinas disampaikan melalui Sekretariat Sekretaris DPRD DKI Jakarta. Isi pokoknya adalah agar Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta memperhatikan Tumpal Marojahan Hutabarat untuk bisa diperpanjang masa tugasnya untuk Tahun 2008 sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta.

Sambil menunggu realisasi Nota Wakil Ketua II DPRD DKI Jakarta berkaitan dengan perpanjangan masa kerja Tahun 2008, Tumpal Marojahan Hutabarat tetap menjalankan tugas sebagai Tenaga Ahli Sementara sambil menunggu Surat Keputusan Pengangkatan Kembali Sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta untuk Tahun 2008, Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta masih tetap memperlakukan Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta dengan menerbitkan dan menyampaikan undangan-undangan kepada Tumpal Marojahan Hutabarat untuk menghadiri sidang-sidang Paripurna DPRD DKI Jakarta pada Bulan Januari dan Februari 2008. Pada setiap rapat dipaparkan berikut ini, Tumpal Marojahan Hutabarat hadir dan mengisi daftar hadir yang disediakan oleh petugas sekretariat DPRD Propinsi DKI Jakarta.

Pertama, pada tanggal 28 Desember 2007 dengan surat No. 1852/-071.78 Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta menyampaikan undangan kepada seluruh

Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta yang ditandatangani Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk menghadiri rapat dalam acara Penyampaian Jawaban Gubernur Atas Pandangan Umum Fraksi-Fraksi Terhadap Raperda Tentang APBD Propinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2008, dimana undangan tersebut termasuk Tumpal Marojahan Hutabarat yaitu pada daftar namaurut no. 6.

Kedua, pada tanggal 3 Januari 2008 dengan Surat No. 01/-071.78, Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta menyampaikan undangan kepada seluruh Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk menghadiri rapat dalam acara Penyampaian Laporan Hasil Pembahasan Komisi-Komisi Terhadap Ranperda tentang APBD Propinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2008, dimana undangan tersebut termasuk Tumpal Marojahan Hutabarat pada daftar namaurut no. 6.

Ketiga, pada tanggal 17 Januari 2008 dengan Surat No. 39/- 071.78. Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta menyampaikan undangan kepada seluruh Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta yang ditandatangani Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta dalam hal ini untuk menghadiri rapat dalam acara Penyampaian Kata Akhir Fraksi-Fraksi Terhadap Raperda tentang APBD Propinsi DKI Jakarta Tahun 2008, dimana undangan tersebut termasuk Tumpal Marojahan Hutabarat pada daftar namaurut no. 6.

Keempat, pada tanggal 30 Januari 2008 dengan Surat No. 883/ - 071.78, Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta menyampaikan undangan kepada seluruh Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta yang ditandatangani Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk menghadiri rapat dalam acara : Penyampaian Laporan Hasil Pembahasan Komisi-Komisi Terhadap Raperda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Propinsi DKI Jakarta Tahun

2007-2012, dimana undangan tersebut termasuk Tumpal Marojahan Hutabarat pada daftar nama urut nomor 6.

Kelima, pada tanggal 12 Februari 2008 dengan Surat No. 103/-071.78, Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta menyampaikan undangan kepada seluruh Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk menghadiri rapat dalam acara Penyampaian Kata Akhir Fraksi-fraksi Terhadap Ranperda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Propinsi DKI Jakarta Tahun 2007-2012, dimana undangan tersebut termasuk Tumpal Marojahan Hutabarat pada daftar nama urut nomor 6.

Keenam, pada tanggal 20 Februari 2008, Tumpal Marojahan Hutabarat menghadiri Rapat Paripurna DPRD dengan kawan-kawan Staff Ahli lainnya dimana Tumpal Marojahan Hutabarat tidak menerima surat undangan dari Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta namun mengisi daftar hadir yang disediakan oleh petugas sekretariat DPRD Propinsi DKI Jakarta. Setelah selesai mengikuti Rapat Paripurna Tumpal Marojahan Hutabarat meminta informasi kepada Sekretariat DPRD Bagian Persidangan menanyakan surat undangan untuk mengikuti Rapat Paripurna DPRD tersebut yang belum diterima oleh Tumpal Marojahan Hutabarat. Informasi yang diperoleh bahwa yang membuat undangan adalah Bagian Perundang-undangan.

Selanjutnya, pada Tanggal 20 Februari 2008 setelah selesai menghadiri Rapat Paripurna, Tumpal Marojahan Hutabarat meminta informasi mengenai undangan tersebut kepada Bagian Perundang-undangan DPRD DKI JAKARTA dan menanyakan bagaimana realisasi Nota Dinas Wakil Ketua II DPRD DKI Jakarta untuk perpanjangan masa kerja Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli untuk Tahun 2008. Pada saat itu juga disampaikan kepada Tumpal Marojahan

Hutabarat Surat Keputusan No. 28 Tahun 2007 tertanggal 28 Desember 2007 tentang Persemian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta yang ditandatangani Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta pada Tanggal 28 Desember 2007 termasuk di dalamnya Tumpal Marojahan Hutabarat dalam daftar urut nomor 6 dari Lampiran Surat Keputusan tersebut.

Selain itu, Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta sekitar bulan Maret dan April 2008 telah menerbitkan perpanjangan kembali tugas para Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk Masa Kerja 2008 sesuai dengan usulan dari fraksi-fraksi di DPRD maupun usulan dari Ketua DPRD, Wakil I Ketua DPRD, Wakil II Ketua DPRD, dan Wakil III Ketua DPRD. Namun demikian nama Tumpal Marojahan Hutabarat tidak tercantum sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk Tahun 2008.

Ketua DPRD Propinsi Jakarta telah menyampaikan beberapa surat kepada Sekretaris DPRD Propinsi Jakarta untuk meminta informasi maupun penjelasan mengenai status Tumpal Marojahan Hutabarat untuk masa kerja 2008, apakah masih berstatus Tenaga Ahli atau diberhentikan. Namun Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta tidak memberikan tanggapan apapun terhadap surat Tumpal Marojahan Hutabarat tersebut, sehingga Tumpal Marojahan Hutabarat tidak memperoleh kepastian mengenai status Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli.

Dengan tidak diterbitkannya Surat Pengangkatan Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli Pimpinan untuk Masa Kerja Tahun 2008 berarti Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta secara formal telah memberhentikan Tumpal Marojahan Hutabarat dengan memberlakukan Surat Keputusan No. 28 Tahun 2007 tertanggal 28 Desember 2007, dimana hal ini sangat bertentangan

dengan Surat-Surat Undangan/Penugasan yang disampaikan Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta terhadap Tumpal Marojahan Hutabarat untuk menghadiri Rapat-Rapat Paripurna DPRD Propinsi DKI Jakarta pada bulan Januari sampai dengan Pebruari 2008. Atas Surat Keputusan Pemberhentian tersebut diatas, Tumpal Marojahan Hutabarat mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta.

Berlatar belakang kasus tersebut, penulisan skripsi ini ditulis dengan judul **”TINJAUAN HUKUM TERHADAP PERESMIAN PEMBERHENTIAN TENAGA AHLI DI LINGKUNGAN DPRD DKI JAKARTA (Analisis SK Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007)”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007 Tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta termasuk ruang lingkup Keputusan Pejabat Tata Usaha Negera?
2. Apa prosedur yang harus ditempuh untuk memberhentikan Tenaga Ahli khususnya di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku?
3. Apakah Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007 sudah sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan Perumusan Masalah tersebut diatas, Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan:

1. Mengetahui dan memahami apakah Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007 Tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta termasuk termasuk ruang lingkup Keputusan Pejabat Tata Usaha Negera.
2. Mengetahui dan memahami prosedur yang harus ditempuh untuk memberhentikan Tenaga Ahli khususnya di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
3. Mengetahui dan memahami apakah Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007 sudah sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

### 1.4 Metode Penelitian

#### 1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang dipakai adalah penelitian kepustakaan atau dengan meneliti baik dari data sekunder maupun dari data tersier yang ada. Penelitian ini memakai alat data berupa studi dokumen atau bahan pustaka yang berkaitan dengan judul penulisan ini. Sedangkan metodenya memakai pendekatan kualitatif, dimana pendekatan ini menghasilkan penelitian yang menghasilkan hasil penulisan hukum yuridis normatif.

## 2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder, yang meliputi bahan-bahan hukum, antar lain:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat kepada masyarakat, seperti Norma Dasar, yaitu Undang-undang Dasar 1945, peraturan perundang-undangan, dan Yurisprudensi yang mempunyai hubungan dengan penulisan ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 sebagaimana yang telah diubah dengan undang-undang 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
- 3) Undang-undang No.28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas KKN.

b. Bahan Hukum Sekunder yang dipergunakan yaitu bahan hukum yang dapat digunakan untuk menjelaskan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian ini yang digunakan berupa buku mengenai pengantar teori hukum, teori hukum administrasi negara, teori pemerintahan dan bahan lainnya yang mempunyai hubungan dengan tulisan ini;

c. Bahan Hukum Tersier yang dipergunakan adalah kamus hukum dan ensiklopedia umum dan ensiklopedia hukum.

## 3. Analisis Data

Bahan hukum yang ada diurai dan dirangkai untuk mendapatkan kesatuan data yang terangkai dengan baik. Data-data yang telah dirangkai tersebut kemudian dianalisis untuk dapat melihat dan menjawab pokok permasalahan yang ada,

yang kemudian disajikan secara sistematis agar dapat menjadi suatu penelitian yang dapat dijadikan suatu pertimbangan dan membantu dalam pemahaman dan penerapan hukum. Data sekunder dan data tersier dikumpulkan kemudian dianalisa secara kualitatif, analisa secara kualitatif adalah mengelompokkan data menurut aspek-aspek yang diteliti dimana data yang muncul berwujud kata-kata bukan rangkaian angka.<sup>7</sup>



---

<sup>7</sup> Metthew B. Milles. A, Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, 1992, Hlm. 15-16.

## BAB II

### PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN YANG BAIK

#### 2.1 Pengertian Umum

Secara terminologis ada yang mendefinisikan istilah *governance* dapat sebagai pemerintahan. Akibatnya, masih banyak yang beranggapan bahwa *governance* sinonim dengan *government*. Interpretasi dari praktik-praktik *governance* selama ini lebih banyak mengacu pada perilaku dan kapasitas pemerintah, sehingga *good governance* seolah-olah otomatis akan tercapai apabila terdapat *good governance*. Secara historis, istilah *governance* diadopsi oleh para praktisi lembaga pembangunan internasional. Makna *governance* digunakan secara sangat sempit dan bersifat teknokratis di seputar kinerja pemerintah yang efektif, utamanya yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Oleh karena itu, banyak program bantuan yang termasuk kategori *governance*, tidak lebih dari bantuan teknis yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik dan mendorong adanya pemerintah yang bersih.

*Governance* juga dapat dimaknai sebagai mekanisme, praktik dan tata cara pemerintah dan warga negara mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Implikasinya peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut. *Governance* menuntut peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pula pada peran warga. Terdapat tuntutan yang lebih besar pada

warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri.

Beberapa lembaga juga mendefinisikan istilah *governance* sebagai berikut. Bank Dunia pada tahun 1992 melalui publikasi yang berjudul *Governance and Development*, mendefinisikan *governance* adalah “*the manner in which power is exercised in the management of a country’s social and economic resources for development*”. Asia Development Bank (ADB) berdasarkan *Policy Paper* berjudul *Governance : Sound Development Management* mengartikulasikan empat elemen esensial dari good governance yaitu *Accountability, participation, predictability* dan *transparency*. Selanjutnya, United Nations Development Bank atau UNDP membuat defenisi yang lebih luas, yaitu *governance* meliputi pemerintah, sektor swasta dan *civil society*.

## 2.2 Fungsi Pemerintahan

Negara Indonesia adalah Negara hukum, artinya Negara yang berdasarkan hukum. Hukum dibuat antara lain untuk kesejahteraan rakyat atau warga negara. Untuk mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana yang tercantum pada alinea keempat Undang-undang Dasar 1945, dibutuhkan adanya dan peran pemerintahan. Kesejahteraan rakyat di bidang kesehatan membutuhkan peran atau fungsi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Apa yang menjadi tugas dan fungsi pemerintahan itu senantiasa mengalami perubahan dan perbedaan ditinjau dari segi waktu dan tempat. Hal ini karena tugas dan fungsi pemerintahan itu berhubungan dengan kehidupan kemasyarakatan yang selalu bergerak dengan dinamis. Dalam konsepsi Negara hukum modern *welfare state, verzorgingsstaat*, pemerintah disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum *bestuurszorg*. Dengan kata lain, tugas dan fungsi

pemerintahan adalah mengatur *regelen* dan menyelenggarakan *besturen* urusan pemerintahan atau melayani kepentingan umum *algemeen belang*. Dalam bidang publik, pemerintah memiliki tugas spesifik, selaku “*de houdster van het algemeen belang*”.

Dalam penjelasan Pasal 1 angka (1) UU No. 5 tahun 1986 tentang PTUN disebutkan bahwa urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Menurut Hadjon, kekuasaan pemerintahan tidaklah sekadar melaksanakan undang-undang. Kekuasaan pemerintahan merupakan kekuasaan yang aktif. Sifat aktif tersebut dalam konsep hukum administrasi secara intrinsik merupakan unsur utama dari “*sturen*” *besturen*.

Pengkajian fungsi pemerintahan ini ditentukan dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan. Perlu kita pahami bahwa di dalam perkembangannya pemerintahan tidak sama dengan kekuasaan eksekutif. Banyak kegiatan pemerintahan yang tidak dapat dipandang sebagai pelaksana undang-undang, seperti pemberian subsidi tertentu atau tugas melaksanakan pekerjaan umum, atau beberapa macam penyelesaian perselisihan perburuhan yang lebih dekat dengan fungsi mengadili dilaksanakan oleh Panitia Penyelesaian Perburuhan Daerah dan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan yang merupakan badan pemerintahan, dan lain lain. Tugas-tugas tersebut tidak masuk pada pelaksanaan undang-undang, tetapi merupakan bagian dari fungsi pemerintahan.

Walaupun ada ahli hukum administrasi mengatakan, bahwa pelaksanaan kekuasaan yang terdiri atas peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih lanjut, yakni peraturan-peraturan dari pihak penguasa yang lebih rendah tidak dapat

dikategorikan dalam hukum administrasi. Hal ini dapat juga dilihat dari sudut yang lain. Namun demikian pendapat tersebut juga perlu adanya suatu pertimbangan dan pemikiran lebih lanjut bahwa dengan memperhatikan Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan memungkinkan fungsi pemerintahan membentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, peraturan kepala Daerah, dan peraturan-peraturan lain untuk mengatur kepentingan umum di luar undang-undang dan Peraturan Daerah.

Fungsi pemerintahan yang lain, yakni berkaitan dengan fungsi pengaturan dan fungsi pembangunan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Rasjid, bahwa:

- a. a. Fungsi pengaturan yang lazimnya dikenal sebagai fungsi regulasi dengan segala bentuknya, dimaksudkan sebagai usaha untuk menciptakan kondisi yang tepat sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya berbagai aktifitas, selain terciptanya tatanan sosial yang baik diberbagai kehidupan masyarakat;
- b. b. Fungsi pelayanan, akan membuahkan keadilan dalam masyarakat;
- c. c. Fungsi pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat dan pembangunan terciptanya kemakmuran dalam masyarakat.

Ketiga fungsi tersebut sebagai tugas pemerintahan yang ditujukan pada kepentingan umum *public service* yang dijalankan oleh alat pemerintahan. Dengan demikian secara umum fungsi pemerintahan menjalankan segala kegiatan di luar fungsi yang dijalankan oleh badan legislatif dan badan yudisial berdasarkan ketentuan dan kewenangan yang mengikat.

Dilihat dari pekerjaan yang dikerjakan oleh aparatur pemerintah, fungsi pemerintah memiliki cakupan yang sangat luas, terlebih lagi dalam konsep Negara kesejahteraan *welfare state*. di dalam Negara kesejahteraan konsep dasar

penyelenggaraan pemerintahan tertuju pada terwujudnya kesejahteraan umum, karena itu fungsi pemerintah dapat dipetakan, meliputi: fungsi perencanaan (*planning*), fungsi pengaturan (*regeling*), fungsi tata pemerintahan (*bestuur*), fungsi kebijakan (*police*), fungsi penyelesaian perselisihan secara administratif, fungsi tata usaha yang dilakukan oleh kantor pemerintahan dan sebagainya, fungsi pelayanan (*public service*), fungsi pemberdayaan dan pembangunan, fungsi penyelenggaraan usaha-usaha Negara yang dilakukan oleh dinas-dinas, lembaga-lembaga dan perusahaan-perusahaan Negara, fungsi keuangan, fungsi hubungan luar negeri, fungsi pertahanan dan keamanan, fungsi menyelenggarakan kesejahteraan umum, dan fungsi kewarganegaraan (*burgers*). Dengan demikian kesehatan umumnya dan jaminan kesehatan khususnya merupakan bidang yang merupakan cakupan dari kesejahteraan umum yang merupakan tugas dan fungsi pemerintahan. Jaminan Kesehatan merupakan tanggungjawab Pemerintah Pusat. Namun dengan adanya Otonomi Daerah, tanggungjawab pelaksanaan jaminan kesehatan kini berada pada pemerintah daerah.

### **2.3 Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan republik indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945. Pemerintah Daerah termasuk Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, mengembangkan sistem jaminan sosial.

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; mengajukan rancangan Perda dan menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian pemerintah daerah memegang tanggungjawab untuk melaksanakan program Jamkesda. Dengan Otonomi Daerah, pemerintah kabupaten dapat membuat kebijakan berupa Perda dan Peraturan Bupati dalam rangka mendukung dan melaksanakan kebijakan di level pusat.

Pembiayaan Kesehatan tidak hanya menjadi tanggungjawab Pemerintah Pusat melainkan juga menjadi Pemerintah Daerah. Besar anggaran kesehatan pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara di luar gaji. Di samping itu besar anggaran

kesehatan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dialokasikan minimal 10% (sepuluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah di luar gaji.

Selain pemerintah baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah, masyarakat berperan serta, baik secara perseorangan maupun terorganisasi dalam segala bentuk dan tahapan pembangunan kesehatan dalam rangka membantu mempercepat pencapaian derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.

## **2.4 Penyelenggaraan Negara**

Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya. Penyelenggara Negara meliputi:

- a. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
- b. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
- c. Menteri;
- d. Gubernur, yaitu wakil Pemerintah Pusat di daerah;
- e. Hakim yang meliputi Hakim di semua tingkatan Peradilan.
- f. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku, yaitu misalnya Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh, Wakil Gubernur, dan Bupati/Walikota;
- g. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan

penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku. Yang dimaksud dengan “pejabat lain yang memiliki fungsi strategis” adalah pejabat yang tugas dan wewenangnya didalam melakukan penyelenggaraan negara rawan terhadap praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang meliputi:

1. Direksi, Komisaris, dan pejabat struktural lainnya pada Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah;
2. Pimpinan Bank Indonesia dan Pimpinan Badan Penyehatan Perbankan Nasional;
3. Pimpinan Perguruan Tinggi Negeri;
4. Pejabat Eselon I dan Pejabat lain yang disamakan di lingkungan sipil, militer, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
5. Jaksa;
6. Penyidik;
7. Panitera Pengadilan; dan
8. Pemimpin dan bendaharawan proyek.

Setiap Penyelenggara Negara memiliki hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak setiap penyelenggara negara memiliki hak sebagai berikut:

- a. menerima gaji, tunjangan, dan fasilitas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaku;
- b. menggunakan hak jawab terhadap setiap teguran, tindakan dari atasannya, ancaman hukuman, dan kritik masyarakat;
- c. menyampaikan pendapat di muka umum secara bertanggungjawab sesuai

dengan wewenangnya; dan

- d. mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain memiliki hak, setiap Penyelenggara Negara memiliki kewajiban sebagai berikut:

- a. mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelum memangku jabatannya;
- b. bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama, dan setelah menjabat;
- c. melaporkan dan mengumumkan kekayaan sebelum dan setelah menjabat;
- d. tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- e. melaksanakan tugas tanpa membeda-bedakan suku, agama, ras, dan golongan;
- f. melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggungjawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- g. bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2.5 Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik semakin mendapatkan perhatian mengingat perlindungan terhadap warga masyarakat semakin mendapat perhatian dari kalangan yang menjunjung hak asasi manusia. Disamping itu kesadaran hukum masyarakat semakin tinggi dan merata sehingga mereka kritis sekali jika dirinya

terusik akibat tindakan pemerintah yang tidak patut.

Penyelenggaraan Negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggungjawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara. Pada kenyataannya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar-Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggaraan Negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya. Asas Umum Pemerintahan Negara Yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Koentoro Purbopranoto menyebutkan bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dibagi menjadi 13 (tiga belas) asas yaitu :

- a. a. asas kepastian hukum atau *principle of legal security*. Asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seorang berdasarkan suatu keputusan badan atau pejabat administrasi negara;
- b. b. asas keseimbangan atau *principle of proportionality*. Asas ini menghendaki proporsi yang wajar dalam penjatuhan hukum terhadap pegawai yang melakukan kesalahan. Artinya hukuman yang dijatuhkan tidak boleh berlebih-lebihan sehingga tidak seimbang dengan kesalahan yang dilakukan pegawai yang bersangkutan

- c. c. asas kesamaan dalam mengambil keputusan. Asas ini menghendaki agar dalam menghadapi kasus atau fakta yang sama alat administrasi negara dapat mengambil tindakan yang sama
- d. d. asas bertindak cermat. Asas ini menghendaki agar administrasi negara senantiasa bertindak secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Tentang ini ada yurisprudensi Hoge Raad tanggal 9 Januari 1942 yang bisa dikemukakan sebagai contoh. Ditegaskan bahwa apabila ada bagian jalan yang keadaannya tidak baik dan membahayakan, maka pemerintah harus memberi tanda atau peringatan agar keadaan itu bisa diketahui oleh para pemakai jalan. Jika pemerintah lalai melakukan hal tersebut dan ternyata betul menimbulkan kecelakaan (kerugian) bagi masyarakat maka pemerintah dapat digugat agar mengganti kerugian;
- e. e. asas motivasi untuk setiap keputusan. Asas ini menghendaki agar dalam mengambil keputusan pejabat pemerintah dapat bersandar pada alasan atau motivasi yang cukup agar sifatnya benar, adil dan jelas. Dengan alasan atau motivasi ini maka orang yang terkena keputusan itu menjadi tahu betul tentang alasan-alasan keputusan itu sehingga bila orang itu tidak menerimanya dapat memilih kontra argumen yang tepat untuk naik banding guna memperoleh keadilan;
- f. f. asas jangan mencampuradukan Kewenangan. Asas ini menghendaki agar keputusan pejabat administrasi negara tidak menggunakan kewenangan atas kekuasaan diluar maksud pemberian kewenangan atau kekuasaan itu. Penggunaan kewenangan diluar maksud pemberiannya dalam hukum dikenal dengan istilah *detournement de pouvoir* atau penyalahgunaan wewenang. Satu istilah yang berasal dari tradisi hukum Perancis. Bila pemerintah menggunakan

uang untuk pembinaan olahraga yang diambil dari anggaran yang sebenarnya diberikan untuk pembinaan Koperasi Unit desa, maka tindakan pemerintah tersebut termasuk *detournement de pouvoir*;

- g. g. asas permainan yang layak. Asas ini menghendaki agar pejabat pemerintah dapat memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar dan adil. Sehingga dapat pula memberikan kesempatan yang luas untuk menuntut keadilan dan kebenaran;
- h. h. asas keadilan atau kewajaran. Asas ini menghendaki agar dalam melakukan tindakan pemerintah yang berlaku sewenang-wenang atau berlaku tidak layak. Jika pemerintah melakukan tindakan sewenang-wenang dan tidak layak maka keputusan yang berkaitan dengan tindakannya dapat dibatalkan;
- i. i. asas menanggapi pengharapan yang wajar. Asas ini menghendaki agar tindakan pemerintah dapat menimbulkan harapan-harapan yang wajar bagi yang berkepentingan. Seorang pegawai negeri yang memakai mobil pribadinya untuk keperluan dinas, misalnya, dapat (wajar) untuk berharap mendapatkan kompensasi biaya pembelian bensin dan lain-lain;
- j.

Selain pendapat dari Koentoro Purbopranoto tersebut diatas, Undang-undang Penyelenggaraan Negara menyebutkan bahwa Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara meliputi:

1. Asas Kepastian Hukum yaitu adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian

penyelenggaraan negara;

3. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. 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;
5. Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
6. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas ini 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 yang berlaku.

Asas-asas tersebut diatas pada mulanya ditujukan bagi para penyelenggara negara secara keseluruhan, berbeda dengan asas-asas dalam Asas-asas Pemerintahan yang Layak yang sejak semula hanya ditujukan pada pemerintah dalam arti sempit, sesuai dengan "*bestuur*" pada *algemeen beginselen van behoorlijk bestuur*, bukan *regering* atau *overheid*, yang mengandung arti pemerintah dalam arti luas. Seiring dengan perjalanan waktu, asas-asas dalam UU No. 28 Tahun 1999 tersebut diakui dan diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam proses peradilan di PTUN, yakni setelah adanya UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan UU No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN. Pasal 53 ayat (2) poin a menyebutkan : "Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu

bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik”. Penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi atas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, dan akuntabilitas sebagaimana dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga memberlakukan asas-asas umum pemerintahan yang baik dijadikan sebagai asas dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-undang Pemerintahan Daerah Pasal 20 ayat (1) menyebutkan: ”Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi dan asas efektivitas. Dari rumusan pasal tersebut nampak dua asas tambahan yaitu asa efisiensi dan asas efektivitas”.

Pemahaman terhadap Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan di samping dari segi kebahasaan. Asas tersebut menjadi wacana yang dikaji dan berkembang di kalangan para sarjana sehingga melahirkan rumusan di kalangan para sarjana sehingga melahirkan rumusan dan interpretasi yang beragam.

Philipus Hadjon berpendapat bahwa Asas Pemerintahan yang Baik dipandang sebagai norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus diaati oleh pemerinta, meskipun arti yang tepat dari Asas-asas Umum Pemerintah yang Baik bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa asas tersbut merupakan asas-asas hukum yang tidak tertulis,

darimana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan yang dapat diterapkan.

Jamin Hamidi memberikan beberapa pengertian Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Pertama, asas yang merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara. Kedua, asas yang berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/beshikking), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat. Ketiga, sebagian asas tersebut masih merupakan asas-asas tidak tertulis. Keempat, sebagian asas lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan tersebar dalam berbagai peraturan hukum positif.

Dengan adanya kewenangan bagi administrasi negara untuk bertindak secara bebas dalam melaksanakan tugas-tugasnya maka ada kemungkinan bahwa administrasi negara melakukan perbuatan yang menyimpang dari peraturan yang berlaku sehingga menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat. Oleh karena itu untuk meningkatkan perlindungan hukum secara lebih baik bagi warga masyarakat maka pada tahun 1950 de Monchy di Nederland telah membuat laporan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau *general principles of good administration*).

## 2.6 Keputusan Tata Usaha Negara

Keputusan dalam bahasa Belanda disebut *beshickking* sedangkan di Perancis disebut *acte Administratif* dan di Jerman dinamakan *Verwaltungsakti*. Di negeri Belanda istilah *beschickking* pertama sekali dipergunakan oleh Van der Pot dan Van Vollenhoven, kemudian masuk ke Indonesia melalui Mr. WF.Prins. Di

Indonesia oleh sebagian sarjana seperti Mrs. E.Utrecht dan Prof. Boedisoesetya diterjemahkan sebagai Ketetapan dan sebagian sarjana lain menyalinnya sebagai keputusan.

Beberapa sarjana yang memberikan definisi *beschickking* antara lain:

- a. a. Mr. Drs. E.Utrecht dalam bukunya Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, menyatakan bahwa *beschickking* atau ketetapan adalah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.
- b. b. Mr. W.F. Prins dalam buku *Inleiding in het Administratiefrecht van Indonesia*, menyebutkan *beschickking* sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu.
- c. c. Van der Pot dalam bukunya *Nederlandsch Bestuurrecht* menyatakan *beschickking* adalah perbuatan hukum yang dilakukan alat-alat pemerintahan, pernyataan-pernyataan kehendak alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hak istimewa, dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan perhubungan-perhubungan hukum.

Dari definisi tersebut dapat diketahui beberapa hal sebagai berikut. Pertama, *beschickking* merupakan perbuatan hukum publik yang bersegi satu atau perbuatan sepihak *eenzijdig* dari pemerintah dan bukan merupakan hasil persetujuan dua belah pihak. Adanya tindakan sepihak sering dipertentangkan dengan istilah persetujuan *overeenkomst*. Misalnya mengenai pengangkatan pegawai negeri, apakah merupakan keputusan atau persetujuan. Dilihat dari prosedur awal terdapat adanya persetujuan, tetapi pada akhir prosedur awal terdapat adanya persetujuan, tetapi pada akhir proses pengangkatan sebagai pegawai negeri dengan surat

keputusan merupakan tindakan sepihak.

Mengenai perbuatan hukum publik bersegi satu, diantara para sarjana masih terdapat silang pendapat. Perbedaan pendapat bersumber pada pembagian atau macam perbuatan hukum publik, yakni: perbuatan hukum publik yang bersegi satu *eenzildigpubliekrechtelijk handelin* dan perbuatan hukum publik bersegi dua *tweezijdige publiekrechtelijk handelin*. Sarjana yang mengakui adanya perbuatan hukum bersegi satu adalah Mr.MM Van Praag. Beliau menyatakan bahwa tidak ada hukum publik yang bersegi dua. Jika pemerintah mengadakan perjanjian dengan pihak swasta, maka perjanjian itu senantiasa menggunakan hukum privat. Perbuatan itu merupakan perbuatan hukum bersegi dua karena diadakan oleh kehendak kedua belah pihak. Sedangkan hubungan hukum yang diatur oleh hukum publik hanya berasal dari satu pihak saja, yaitu pemerintah dengan menentukan kehendaknya sendiri. Sedangkan sarjana yang mengakui adanya hukum publik bersegi dua atau ada perjanjian menurut hukum publik diantaranya Van der Pot, Kranenburg-Vegting, Wiarda dan Donner. Mereka memberi contoh *Kortverband Contract* atau perjanjian jangka pendek antara pemerintah sebagai pemberi kerja dengan pihak swasta sebagai pekerja. Pada *Kortverband Contract* terdapat persesuaian kehendak antara kedua belah pihak yang kemudian diatur dalam suatu hukum istimewa.

Kedua, *beschikking* dimana bersifat hukum publik oleh dari atau berdasarkan wewenang atau kekuasaan istimewa. Wewenang atau kekuasaan istimewa itu diperoleh dari Undang-undang berdasarkan asas legalitas, sesuai dengan prinsip negara hukum yang meletakkan undang-undang sebagai sumber kekuasaan. Badan pemerintah tanpa dasar peraturan umum tidak mempunyai wewenang untuk melaksanakan perbuatan hukum administrasi. Akibatnya semua

wewenang hukum administrasi pemerintahan harus berlandaskan atas peraturan umum, dan dalam peraturan itu harus pula dicantumkan wewenangnya. Asas tersebut di Perancis disebut *le principe de la legalite de'l administration*. Di Jerman dan negara lainnya yang memiliki hukum serupa dengan Jerman berlaku asas *Gesetzmassigkeit der Verwaltung*. Dan di Inggris disebut *rule of law*.

Ketiga, *beschikking* dengan maksud terjadinya perubahan dalam lapangan hubungan hukum. Perbuatan pemerintah harus merupakan perbuatan hukum *rechshandeling* yang menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu yang kemudian melahirkan dan atau dituangkan dalam bermacam-macam atau jenis keputusan atau penetapan. Dilihat dari akibat-akibat hukum yang ditimbulkan, maka keputusan atau penetapan yang bersifat positif dapat dibagi menjadi 5 (lima) golongan, yaitu:

- a. a. keputusan atau penetapan yang umumnya melahirkan atau menimbulkan keadaan hukum baru, misalnya pemberian ijin pada suatu perseroan terbatas dan pemberian ijazah pada seorang sarjana perguruan tinggi negeri atau swasta yang disamakan;
- b. b. keputusan atau penetapan yang melahirkan atau menimbulkan keadaan hukum baru bagi objek tertentu;
- c. c. keputusan atau penetapan yang mendirikan dan atau membubarkan badan hukum;
- d. d. keputusan atau penetapan yang menimbulkan hak-hak baru kepada seseorang atau beberapa orang yang menguntungkan;
- e. e. keputusan atau penetapan yang membebankan kewajiban baru kepada seseorang atau lebih.

Keputusan atau penetapan konstitutif merupakan bagian dari keputusan atau penetapan yang bersifat positif, dimana keputusan tersebut menimbulkan suatu hak

baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum pada keputusan tersebut *rechtsscheppende beschikking*. Selain keputusan atau penetapan positif, terdapat pula keputusan atau penetapan negatif yang bertujuan memenuhi permintaan seorang warga Negara kepada administrasi negara agar tidak melakukan suatu perbuatan hukum karena tidak berhak atau karena tidak berdasarkan hukum atau untuk melakukan penolakan seluruhnya. Atau tiap-tiap penolakan atas sesuatu permohonan untuk mengubah sesuatu keadaan hukum tertentu yang telah ada. Bentuk keputusan negatif antara lain suatu pernyataan tidak berwenang *onbevoegheid*, pernyataan tidak diterima *niet ontvankelijkheid* dan suatu penolakan.

Suatu keputusan keabsahannya ditentukan oleh beberapa syarat. Pertama, keputusan harus dibuat oleh organ atau badan atau pejabat yang berwenang membuatnya *bevoegd*. Pada pasal 53 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 disebutkan bahwa apabila suatu keputusan dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang tidak berwenang, maka terhadap keputusan yang demikian dapat dinyatakan sebagai "bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Jika tidak berwenang tersebut dikaitkan dengan ruang lingkup kompetensi atau jabatan, maka dapat dirumuskan adanya kemungkinan tiga macam bentuk tidak berwenang *onbevoegdheid*, yaitu:

- a. *a. onbevoegdheid ratione materiae*, yaitu tidak berwenang karena keputusan dibuat oleh organ atau badan atau pejabat lain yang materi atau persoalan yang diatur dalam keputusan tidak merupakan bagian kewenangannya atau menyangkut kompetensi absolut. Keputusan tersebut dapat mengakibatkan batal *nietig* atau *vernietigbaar* atau batal demi hukum, sehingga akibat keputusan yang batal tersebut berlaku surut mulai dari saat tanggal dibuatnya

keputusan yang dibatalkan, sehingga keadaannya dikembalikan pada saat semula sebelum dibuatnya keputusan *ex-tunc*, tidak sah, dan akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan itu dianggap tidak pernah ada atau dapat juga dibatalkan. Dengan demikian akibat-akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan dianggap ada sampai pada saat keputusan dibatalkan. Jadi akibat-akibat hukum tidak berlaku surut atau tidak sah atau *et-nunc*;

- b. *b. onbevoegheid ratione loci*, yaitu keputusan dibuat oleh organ atau badan atau pejabat yang tidak berwenang karena diluar kewenangan lingkup wilayah haknya. Tindakan badan atau pejabat tata usaha negara diluar wilayah hukum jabtannya dapat mengakibatkan kebatalan nietig atau vernietigbaar. Hal tersebut bersangkut-paut dengan kompetensi relatif;
- c. *c. onbevoegdheid ratione temporis*, yaitu tidak berwenang karena telah lewat waktu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kedua, harus diberi bentuk sesuai dengan peraturan yang menjadi dasarnya dan harus menurut prosedur pembuatnya atau *regmatige*. Suatu keputusan harus memenuhi syarat-syarat formal dan yang termasuk didalamnya adalah prosedur atau cara pembuatannya, bentuk keputusan, dan pemberitahuan pada yang bersangkutan. Prosedur cara pembuatan harus dituruti dan jika tidak maka keputusan dapat menjadi batal.

Mengenai bentuk dapat dibedakan antara keputusan tertulis dengan keputusan tidak tertulis atau lisan mondeling. Keputusan disyaratkan untuk dibuat dalam bentuk tertulis, karena sangat penting terutama bagi mereka yang tidak puas atas keputusan itu. Keputusan tertulis memuat secara jelas motivasi dikeluarkannya keputusan, sehingga dapat dimengerti pertimbangan-pertimbangan yang dijadikan alasan bagi dikeluarkannya suatu keputusan. Terhadap hal-hal penting dan

mendasar, umumnya keputusan dikeluarkan dalam bentuk tertulis. Sedangkan untuk hal-hal yang tidak begitu penting dan sangat mendesak keputusan dapat dikeluarkan dalam bentuk lisan atau *mondeling*. Ketiga, keputusan tidak boleh memuat kekurangan-kekurangan yuridis. Suatu keputusan yang memuat kekurangan yuridis dapat disebutkan antara lain penipuan *bedroeg*, paksaan dwang atau sogokan atau *omkoping*, kesesatan atau *dwaling* atau kekeliruan atau khilaf.

Keempat, isi dan tujuan keputusan harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya atau *doelmatig*. Keputusan harus langsung terarah pada sasaran tujuan, sehingga efisien dan cermat. Jika keputusan diambil tidak sesuai dengan isi dan tujuan menurut *de pouvoir* atau penyalahgunaan wewenang *detournement de pouvoir*, maka dapat digugat agar dibatalkan. Pada penjelasan pasal 53 poin b Undang-undang Nomor 5 tahun 1986, hal ini dapat dijadikan dasar pembatalan suatu keputusan. Dan demikian pula dengan poin c, sehingga dasar pembatalan didasarkan "larangan berbuat sewenang-wenang".

Adakalanya suatu keputusan dapat dinyatakan sebagai keputusan yang tidak sah, yaitu berupa:

- a. a. keputusan yang batal karena hukum atau *van rechtwege nietig*. Utrecht tidak setuju penggunaan istilah batal demi hukum, karena menimbulkan kesan seolah-oleh kebatalan berlaku dengan sendirinya tanpa perantaraan hukum atau instansi yang berwenang, padahal hakim atau instansi atasan tetap merupakan instansi yang berwenang mengambil keputusan. Keberlakuan surut putusan yang batal karena hukum menyebabkan bahwa akibat dari keputusan batal mulai saat tanggal dibuatnya keputusan yang dibatalkan, sehingga keadaan dikembalikan pada keadaan semula sebelum dibuatnya keputusan tidak sah atau *et-nunc*, dan akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan itu dianggap

tidak pernah ada;

- b. keputusan yang batal mutlak atau *absolut nietig*, yakni apabila pembatalan terhadap keputusan itu dapat dituntut oleh setiap orang;
- c. keputusan yang batal nisbi atau *relatif nietig*, yaitu keputusan yang pembatalannya hanya dapat dituntut oleh setiap orang;
- d. keputusan yang dapat dibatalkan atau *Vernietigbaar*, yaitu suatu keputusan baru dapat dinyatakan batal setelah pembatalan oleh hakim atau intansi, pembatalan tidak berlaku surut. Jadi bagi hukum perbuatan dan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dianggap sah sampai dikeluarkan Keputusan pembatalan atau *ex-nunc* kecuali undang-undang menentukan lain;
- e. keputusan yang dapat dibatalkan mutlak atau *absolut Vernietigbaar*;
- f. keputusan yang dapat dibatalkan nisbi atau *relatif Vernietigbaar*.

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Menurut S. Prajudi Atmosudirdjo, Administrasi Negara atau Tata Usaha Negara (TUN) meliputi tiga hal, yaitu aparatur negara, aparatur pemerintah atau institusi politik (kenegaraan); fungsi atau aktivitas melayani atau sebagai kegiatan pemerintah operasional; dan proses teknis penyelenggaraan Undang-undang. Ketiga unsur tersebut dapat diwujudkan dalam kenyataan melalui aktivitas pejabat birokrasi atau "aparatur negara yang menjalankan tugas administrasi melalui pengambilan keputusan-keputusan administratif *administratieve beschikking* yang bersifat individual, kasual, faktual, teknis penyelenggaraan, dan tindakan

administratif, yang bersifat organisasional, manajerial, informasional atau operasional. Keputusan maupun tindakan pejabat birokrasi itu dapat dilawan melalui berbagai bentuk peradilan administrasi negara"

Selanjutnya dalam menjalankan kewenangannya pejabat administrasi Negara memiliki dikresi. S. Prajudi Atmosudirjo mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. Selanjutnya dijelaskannya bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi Undang-Undang untuk mengatur segala macam kasus posisi dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu perlu adanya kebebasan atau diskresi dari administrasi negara yang terdiri atas diskresi bebas dan diskresi terikat.

Terdapat berbagai macam keputusan yang termasuk kategori keputusan Tata Usaha Negara. Namun demikian Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara membuat kategori Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak termasuk ruang lingkup Undang-undang sebagai berikut.

Pertama, Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata. Keputusan tersebut misalnya keputusan yang menyangkut masalah jual beli yang dilakukan antara instansi pemerintah dan perseorangan yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata.

Kedua, Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum. Keputusan tersebut misalnya pengaturan yang memuat

norma-norma hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan yang kekuatan berlakunya mengikat setiap orang.

Ketiga, Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan. Keputusan tersebut merupakan keputusan yang untuk dapat berlaku masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain. Dalam kerangka pengawasan administratif yang bersifat preventif dan keseragaman kebijaksanaan seringkali peraturan yang menjadi dasar keputusan menentukan bahwa sebelum berlakunya Keputusan Tata Usaha Negara diperlukan persetujuan instansi atasan terlebih dahulu. Adakalanya peraturan dasar menentukan bahwa persetujuan instansi lain itu diperlukan karena instansi lain tersebut akan terlibat dalam akibat hukum yang akan ditimbulkan oleh keputusan itu. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan akan tetapi sudah menimbulkan kerugian dapat digugat di Pengadilan Negeri.

Keempat, Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana misalnya dalam perkara lalu lintas, dimana terdakwa dipidana dengan suatu pidana bersyarat, yang mewajibkannya memikul biaya perawatan si korban selama dirawat di rumah sakit. Karena kewajiban itu merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh terpidana, maka Jaksa yang menurut Pasal 14 huruf d Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Ditunjuk mengawasi dipenuhinya atau tidaknya syarat yang dijatuhkan dalam pidana itu, lalu mengeluarkan perintah kepada terpidana agar segera mengirimkan bukti pembayaran biaya perawatan tersebut kepadanya. Keputusan

Tata Usaha Negara berdasarkan Ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana misalnya kalau Penuntut Umum mengeluarkan surat perintah penahanan terhadap tersangka. Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana ialah umpamanya perintah jaksa untuk melakukan penyitaan barang-barang terdakwa dalam perkara tindak pidana ekonomi, Penilaian dari segi penerapan hukumnya terhadap ketiga macam Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat dilakukan hanya oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum.

Kelima, Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; Keputusan Badan Pertanahan Nasional yang mengeluarkan sertifikat tanah atas nama seseorang yang didasarkan atas pertimbangan putusan pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang menjelaskan bahwa tanah sengketa tersebut merupakan tanah negara dan tidak berstatus tanah warisan yang diperebutkan oleh para pihak. Keputusan serupa angka 1, tetapi didasarkan atas amar putusan pengadilan perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Keputusan pemecatan seorang notaris oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi jabatan notaris, setelah menerima usul Ketua Pengadilan Negeri atas dasar kewenangannya menurut ketentuan Undang-Undang Peradilan Umum.

Keenam, Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia; Ketujuh, Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Kategori tersebut diatas merupakan perubahan dari Pasal 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 yang menyebutkan keputusan yang tata usaha negara tidak termasuk cakupan Undang-undang tersebut, yaitu:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Dari perubahan terhadap kategori keputusan yang bukan cakupan Undang-undang Peradilan Tata Usaha tersebut diatas dapat diketahui bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata yang termasuk cakupan Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Istilah penetapan tertulis menunjuk pada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usahan Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis bukanlah bentuk formatnya seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif. Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum Badan atau pejabat

Tata Usaha Negara yang bersumber pada ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak dan kewajiban pada orang lain.

Bersifat kongkret artinya bahwa objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara tidak abstrak, tidak berwujud, tertentu dan dapat ditentukan, umpamanya ijin usaha dan pemberhentian seseorang sebagai pegawai negeri.

Bersifat individual artinya Keputusan Tata Usaha tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju lebih dari seorang. Maka tiap-tiap nama orang yang terkena keputusannya itu disebutkan. Umpamanya, keputusan tentang pembuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut.

Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final sehingga belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Misalnya keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

## **2.7 Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara**

Negara merupakan suatu organisasi dimana organisasi Pemerintah termasuk di dalamnya, yang sangat besar dan sangat pelik susunannya yang dibentuk menurut hukum publik atau hukum tata negara. Negara terdiri dari berbagai lembaga hukum publik yang kemudian dijumpai nama-nama badan, aparat, instansi, jawatan, jabatan, daerah, wilayah dan sebagainya. Sebagai bagian dari organisasi negara/pemerintah yang diciptakan menurut peraturan perundang-undangan atau hukum publik dan terdiri dari Badan atau Jabatan TUN

sebagai organ-organnya; lembaga-lembaga hukum publik demikian memiliki kedudukan yang mandiri dalam statusnya sebagai badan hukum perdata. Lembaga-lembaga hukum publik yang menjadi induk dari Badan atau Jabatan TUN ini yang besar-besar diantaranya adalah Negara, Lembaga-lembaga Tinggi Negara, Departemen, Badan-badan Non Departemen, Propinsi, Kabupaten, Kotamadya dan sebagainya.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Indroharto berpendapat bahwa untuk memahami apa yang dimaksud dengan Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara sebagai organ dari suatu lembaga hukum publik, dapat didekati dengan dua cara yaitu sebagai organ-organ dari suatu lembaga hukum publik yang menjadi induknya dan sebagai jabatan-jabatan Tata Usaha Negara yang memiliki wewenang-wewenang pemerintahan. Dalam banyak hal keduanya adalah identik satu dengan yang lain, tetapi tidak selalu demikian. Dalam hukum Tata Usaha Negara cara pendekatan yang kedualah yang mempunyai arti penting. Menurut pendekatan ini, Badan atau jabatan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku memiliki wewenang pemerintahan, yaitu wewenang untuk membentuk hukum positif yang berlaku serta mempertahankannya. Sedangkan urusan pemerintahan merupakan kegiatan yang bersifat eksekutif.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 menyebutkan batasan atau ukurannya hanya soal "berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dikerjakan berupa kegiatan urusan pemerintahan. Oleh karena itu suatu peraturan perundang-undangan dapat saja memberi tugas pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut kepada apa saja dan siapa

saja di luar instansi-instansi/jajaran pemerintah di bawah Presiden. Dengan kata lain yang menjadi ukuran untuk dapat menganggap apa dan siapa saja itu sebagai Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara adalah asal apa saja tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku melaksanakan suatu urusan pemerintahan.

Dengan demikian apa dan siapa yang dapat disebut sebagai Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2) harus dilihat apakah ada peraturan perundang-undangan yang masih berlaku yang menentukan apa fungsinya, apa tugasnya, apa yang dilakukannya, yang diperbuatnya pada suatu waktu tertentu. Ukurannya ditentukan oleh fungsi yang dilaksanakannya, yaitu apabila yang diperbuat oleh apa yang diperbuat oleh apa dan siapa tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan suatu pelaksanaan urusan pemerintahan baik itu dilakukan di tingkat pusat maupun didaerah. Karena itu apa dan siapa yang melaksanakan fungsi demikian, maka pada saat itu ia berbuat tersebut menurut undang-undang ini dianggap sebagai suatu Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara atau pelaksana urusan pemerintahan di negeri ini.

Indroharto meringkaskan tentang apa saja atau siapa saja yang dapat disebut sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan nama apapun sebagai dalam garis besarnya dapat dikelompokkan dalam:

- a. a. instansi-instansi resmi pemerintah yang berada dibawah Presiden sebagai kepala eksekutif;
- b. b. instansi-instansi dalam lingkungan kekuasaan negara berada di luar lingkungan kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan suatu urusan pemerintahan;

- c. c. badan-badan hukum perdata yang didirikan oleh pemerintah dengan maksud untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan;
- d. d. instansi-instansi yang merupakan kerjasama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan; serta
- e. e. lembaga-lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sistem perijinan melaksanakan tugas-tugas ilmu pemerintahan.

## **2.8. Sengketa Tata Usaha Negara**

Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul akibat dari adanya tindakan badan atau pejabat tata usaha negara yang melanggar hak-hak orang perorangan maupun badan hukum. Wewenang peradilan tata usaha negara adalah mengadili sengketa tata usaha negara antara orang atau badan hukum dengan badan atau pejabat tata usaha negara.

Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa, “Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Sengketa tata usaha negara yang timbul akibat dari keputusan badan atau pejabat tata usaha negara tersebut mengandung unsur-unsur :

1. 1. Subjek yang bersengketa adalah orang atau badan hukum perdata disatu pihak dan badan atau pejabat tata usaha negara di lain pihak, baik di pusat

maupun didaerah;

2. 2. Objek sengketa adalah keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara termasuk sengketa kepegawaian.



## **BAB III**

### **KEPUTUSAN SEKRETARIS DPRD PROPINSI DKI JAKARTA SEBAGAI KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA**

#### **3.1 Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta sebagai Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara**

##### **3.1.1. Keputusan Pemberhentian Tenaga Ahli Tumpal Marojahan Hutabarat**

Dalam rangka mendukung tugas dan fungsi DPRD Provinsi DKI Jakarta, untuk membantu Pimpinan Dewan, Komisi dan Badan Kehormatan DPRD Provinsi DKI Jakarta sesuai dengan jangka waktu penugasan yang telah ditetapkan, pada Tahun Anggaran 2007 telah diangkat Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta. Para Tenaga Ahli yang diangkat tersebut telah menjalankan tugasnya yang berakhir pada bulan Desember 2007.

Sehubungan dengan hal tersebut, Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 28 Tahun 2007 tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2007.

Surat Keputusan tersebut mengacu atau berlandaskan pada Pasal 7 ayat (1) huruf e, Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 62 Tahun 2006 tentang Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta yang menyebutkan bahwa Tenaga Ahli berhenti atau diberhentikan oleh Sekretaris Dewan apabila:

- a. meninggal dunia ;
- b. diusulkan oleh Pimpinan DPRD dan atau Komisi;
- c. mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis;
- d. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Tenaga Ahli;

- e. berakhirnya kegiatan yang ditetapkan dalam surat tugas;

Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta menetapkan dua hal, yaitu pertama, meresmikan pemberhentian dengan hormat para Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta, yang namanya tercantum pada lampiran Keputusan tersebut. Kedua, Keputusan tersebut mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

### **3.1.2. DPRD Provinsi DKI Jakarta Sebagai Organ Administrasi Negara**

Untuk mengetahui apakah Dewan Perwakilan Rakyat termasuk kategori organ administrasi negara, perlu dipahami kembali definisi tata usaha negara. pasal 1 butir 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mendefinisikan tata usaha negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Pada bagian penjelasan pasal 1 butir 1 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif.

Dari bunyi pasal tersebut beserta penjelasannya dapat diketahui bahwa administrasi negara melaksanakan urusan pemerintahan yang adalah kegiatan yang bersifat eksekutif yang tidak hanya di tingkat pusat melainkan juga di tingkat daerah.

Untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah dibutuhkan acuan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah. Pasal 1 butir 2 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut Undang-undang Pemerintah Daerah)

mendefinisikan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>54</sup> Selanjutnya Pasal 1 butir 2 dan butir 3 menyebutkan siapa yang dimaksudkan dengan pemerintah daerah, yaitu:

- a. Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD yaitu lembaga perwakilan rakyat sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa lembaga DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikategorikan sebagai organ administrasi Negara. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa DPRD Provinsi juga dapat dikategorikan sebagai organ administrasi negara. Selain itu Jabatan Sekretaris DPRD merupakan organ atau termasuk struktur organisasi DPRD, sehingga jabatan Sekretaris DPRD Provinsi merupakan jabatan tata usaha negara atau jabatan administrasi negara.

### **3.1.3. Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta sebagai Pejabat Tata Usaha Negara**

Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>55</sup> Penyelenggara Negara tidak saja

---

<sup>54</sup> Indonesia, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125 Pasal 1 butir 2.

<sup>55</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Pasal 1 angka 1.

meliputi Penyelenggara di tingkat pusat, melainkan juga pada tingkat daerah yang meliputi.<sup>56</sup>

1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Dari cakupan tersebut memang jabatan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi tidak secara tegas atau spesifik. Namun demikian jabatan Sekretaris DPRD Propinsi termasuk Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta dapat dikatakan termasuk pada kategori Penyelenggara Negara. Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta adalah pejabat TUN yang merupakan pimpinan Sekretariat DPRD Propinsi DKI Jakarta yang bertanggung jawab dalam menerbitkan Surat Keputusan Pengangkatan Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta.

#### **3.1.4. Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI sebagai Keputusan Pejabat TUN**

Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007 tertanggal 28 Desember 2007 Tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2007 dimana Nama Tumpal

---

<sup>56</sup> Ibid., Pasal 2.

Marojahan Hutabarat tercantum didalamnya yaitu Nomor urut 6 dalam Lampiran Daftar Keputusan tertanggal 28 Desember 2007. Keputusan tersebut pada pokoknya berbunyi sebagai berikut. Pertama, meresmikan Pemberhentian Dengan Hormat Para Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta yang namanya tercantum dalam lampiran Keputusan Sekretaris DPRD DKI Jakarta ini, disertai ucapan terima kasih atas pelaksanaan tugasnya. Kedua, Keputusan tersebut mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan apabila di kemudian hari terdapat kekeliruan akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

Pasal 1 angka 3 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 mendefinisikan Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Berikut ini dipaparkan sifat-sifat tersebut pada Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007.

Pertama, bersifat konkret. Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa suatu Keputusan Tata Usaha Negara bersifat konkret artinya bahwa objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara tidak abstrak, tidak berwujud, tertentu dan dapat ditentukan, umpamanya ijin usaha dan pemberhentian seseorang sebagai pegawai negeri. Keputusan Tata Usaha Negara tidak abstrak tetapi berwujud tertentu atau dapat ditentukan yaitu secara khusus. Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007 merupakan keputusan berkaitan dengan peresmian pemberhentian para Tenaga Ahli yang telah melaksanakan

tugasnya sampai dengan Desember 2007. Dengan demikian Keputusan tersebut memenuhi syarat kongkret sebagai Keputusan Tata Usaha Negara.

Kedua, bersifat Individual. Pasal 1 angka 3 beserta penjelasannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan Suatu Keputusan Tata Usaha Negara bersifat individual yang artinya bahwa keputusan tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju lebih dari seorang. Maka tiap-tiap nama orang yang terkena keputusannya itu disebutkan. Umpamanya, keputusan tentang pembuatan atau pelebaran jalan dengan lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang terkena keputusan tersebut.

Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007 tertanggal 28 Desember 2007 Tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2007 mencantumkan 44 (empat puluh empat) nama Tenaga Ahli. Setiap Tenaga Ahli dicantumkan di posisi mana ditempatkan, yaitu sebagai Tenaga Ahli Ketua Dewan, Tenaga Ahli Wakil Ketua Dewan, Tenaga Ahli pada Komisi A, Komisi B, Komisi C, Komisi D, Komisi E dan pada Badan Kehormatan. Pada Surat Keputusan Pemberhentian nama Tumpal Marojahan Hutabarat SE. SH, Msi, tercantum, yaitu pada nomor urut 6 (enam) dalam lampiran Daftar Keputusan, yaitu sebagai Tenaga Ahli yang ditempatkan pada Wakil Ketua Dewan pada DPRD Provinsi DKI Jakarta. Dengan demikian Keputusan tersebut memenuhi syarat individual sebagai Keputusan Tata Usaha Negara.

Ketiga, bersifat final. Pasal 1 angka 3 beserta penjelasannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara berlaku definitif dan karenanya dapat

menimbulkan akibat hukum. Keputusan Tata Usaha Negara tidak lagi memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain.

Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta telah berlaku definitif dan telah menimbulkan akibat hukum berupa berhentinya Tumpal Marojahan Hutabarat dari jabatan Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta sebagaimana tersebut dalam diktum pertama dan kedua dari Keputusan tersebut. Diktum pertama meresmikan pemberhentian dengan hormat para Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta, yang namanya tercantum pada lampiran Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta yang disertai dengan ucapan terimakasih. Sedangkan pada diktum kedua, menyebutkan bahwa Keputusan tersebut mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa jika dikemudian hari terdapat kekeliruan, maka akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

Dengan demikian berhentinya Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta berlaku sejak tanggal ditetapkan Keputusan Dewan DPRD Provinsi DKI Jakarta, yaitu sejak tanggal 28 Desember 2007.

## **3.2 Prosedur Pengangkatan dan Pemberhentian Tenaga Ahli**

### **3.2.1 Pengangkatan Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta**

Pada Lembaga DPRD dibutuhkan tenaga ahli dalam rangka membantu Komisi, Badan Kehormatan dan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka meningkatkan kinerja dan pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang anggota DPRD. Pasal 18 Peraturan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 20 Tahun 2004 tentang Kedudukan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta telah mengatur kewenangan Sekretaris

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengangkat tenaga ahli. Berdasarkan Peraturan Daerah tersebut ditetapkan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 62 Tahun 2006 tentang Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta.<sup>57</sup>

Penyediaan Tenaga Ahli berdasarkan pada beberapa asas yaitu asas manfaat, daya guna, hasil guna dan memenuhi kebutuhan untuk meningkatkan kinerja dan membantu pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang DPRD.<sup>58</sup> Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, Pimpinan DPRD dan/atau Komisi beserta Sekretaris Dewan secara bersama-sama menyusun kriteria Tenaga Ahli. Tenaga Ahli diusulkan oleh Pimpinan DPRD dan/atau komisi. Tim Seleksi yang terdiri dari unsur Pimpinan DPRD dan/atau Komisi beserta unsur Sekretariat Dewan yang melaksanakan seleksi Tenaga Ahli. Tenaga Ahli yang telah dinyatakan lulus oleh Tim Seleksi diangkat dan ditetapkan berdasarkan Keputusan Sekretaris Dewan.<sup>59</sup>

Tenaga Ahli bertugas membantu Pimpinan DPRD dan/atau Komisi dalam rangka melaksanakan kegiatan sesuai program kerja yang telah ditetapkan berdasarkan surat tugas yang ditandatangani oleh Sekretaris Dewan sesuai jangka waktu kegiatan tersebut. Terhadap Tenaga Ahli diberikan honorarium.<sup>60</sup> Tenaga Ahli ditempatkan sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD atau Tenaga Ahli Komisi.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Bagian Pertimbangan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 62 Tahun 2006 tentang Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

<sup>58</sup> Pasal 2 Ibid.

<sup>59</sup> Pasal 3-4 Ibid.

<sup>60</sup> Pasal 5 Ibid.

<sup>61</sup> Pasal 6 Ibid.

### 3.2.2 Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta

Surat Keputusan tidak hanya dibutuhkan untuk mengangkat seseorang menjadi Tenaga Ahli DPRD, melainkan juga dibutuhkan untuk memberhentikan Tenaga Ahli DPRD. Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta ditetapkan dengan suatu Keputusan Sekretaris Dewan DPRD, yaitu bahwa Tenaga Ahli berhenti atau diberhentikan jika memenuhi persyaratan sebagai berikut :<sup>62</sup>

- a. meninggal dunia ;
- b. diusulkan oleh Pimpinan DPRD dan atau Komisi;
- c. mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis;
- d. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Tenaga Ahli;
- e. berakhirnya kegiatan yang ditetapkan dalam surat tugas.

Untuk memahami problem akibat pemberhentian Tumpal Marojahan Hutabarat, dibutuhkan latar belakang historis pengangkatan beliau sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD Propinsi DKI Jakarta pada Bulan Mei Tahun 2007. Tenaga Ahli Pimpinan DPRD dan/atau Komisi bertugas membantu pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pimpinan DPRD dan/atau komisi. Selain itu Tenaga Ahli tersebut melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada pimpinan DPRD dan/atau komisi dengan tembusan kepada Sekretaris Dewan.

Tumpal Marojahan Hutabarat ditugaskan pada wakil Ketua II DPRD Propinsi DKI Jakarta, yaitu Ilal Ferhard, Bsc. Masa tugas jabatan yang ditentukan adalah selama beberapa bulan yaitu dimulai pada bulan Mei sampai dengan Desember 2007. Surat Keputusan tersebut berisi pengangkatan antara lain Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta.

---

<sup>62</sup> Pasal 7 Ibid.

Pada bulan berakhirnya masa tugas Tumpal Marojahan Hutabarat tersebut, yaitu pada bulan Desember 2007 Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Khusus Jakarta mengeluarkan Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Khusus Jakarta No. 28 Tahun 2007 tertanggal 28 Desember 2007 Tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2007 dimana nama Tumpal Marojahan Hutabarat tercantum pada nomor urut 6 pada Lampiran Daftar Keputusan tertanggal 28 Desember 2007.

Keputusan tata usaha negara tersebut pada pokoknya berbunyi sebagai Berikut. Pertama, meresmikan pemberhentian dengan hormat para Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta yang namanya tercantum dalam lampiran Keputusan Sekretaris DPRD DKI Jakarta ini, disertai ucapan terima kasih atas pelaksanaan tugasnya. Kedua, keputusan tentang peresmian pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2007 mulai berlaku pada tanggal di tetapkan. Namun demikian jika di kemudian hari terdapat kekeliruan akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.

Dari uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta yang ditetapkan dengan suatu Keputusan Sekretaris Dewan DPRD telah mengacu pada ketentuan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 62 Tahun 2006 tentang Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang menyebutkan bahwa salah satu alasan Tenaga Ahli berhenti atau diberhentikan adalah jika memenuhi persyaratan yaitu berakhirnya kegiatan yang ditetapkan dalam surat tugas. Dengan demikian pemberhentian Tumpal Marojahan Hutabarat telah memenuhi syarat pemberhentian.

### **3.3 Kesesuaian Keputusan Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik**

#### **3.3.1. Kesesuaian Keputusan Sekretaris DPRD Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku**

Sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya bahwa pada bulan Mei Tahun 2007 Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta mengeluarkan Surat Keputusan No. 17 Tahun 2007. Surat Keputusan tersebut antara lain berisi pengangkatan Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta untuk ditugaskan pada wakil Ketua II DPRD Propinsi DKI JAKARTA, yaitu Ilal Ferhard Bsc, dengan masa tugas mulai terhitung Bulan Mei sampai dengan Desember 2007.

Sehubungan dengan telah berakhirnya masa tugas Tenaga Ahli pada DPRD Provinsi DKI Jakarta, Sekretaris DPRD Provinsi DKI Jakarta menerbitkan Surat Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 28 Tahun 2007 tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2007. Surat Keputusan tersebut diterbitkan dengan mengacu pada Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 62 Tahun 2006 tentang Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Peraturan Gubernur tersebut antara lain mengatur tentang pemberhentian Tenaga Ahli. Pemberhentian yang dimaksud adalah bahwa Tenaga Ahli berhenti atas keinginan sendiri atau diberhentikan oleh Sekretaris Dewan. Pasal 7 ayat (1) Peraturan Gubernur tersebut menyebutkan bahwa Tenaga Ahli berhenti atau diberhentikan jika meninggal dunia, diusulkan oleh Pimpinan DPRD dan atau Komisi, mengundurkan diri atas permin taan sendiri secara tertulis, tidak dapat

melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Tenaga Ahli dan berakhirnya kegiatan yang ditetapkan dalam surat tugas.<sup>63</sup> Dari kelima alasan tersebut nampak jelas salah satu alasan yaitu berakhirnya kegiatan yang ditetapkan dalam surat tugas. Selain itu pada ayat (2) disebutkan bahwa pemberhentian Tenaga Ahli ditetapkan dengan Keputusan Dewan.

Jika dinilai dari unsur alasan pemberhentian Tenaga Ahli dan terdapatnya unsur Surat Keputusan Sekretaris Dewan, maka Surat Keputusan Pemberhentian dapat dikategorikan telah memenuhi unsur atau syarat pemberhentian. Namun demikian hal pemberlakuan Surat Keputusan Pemberhentian Tenaga Ahli tertanggal 28 Desember 2007 tersebut bertentangan dengan berlakunya tahun anggaran belanja daerah Provinsi DKI Jakarta sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada paragraf ketujuh APBD, Pasal 179 yang selengkapnya berbunyi : "APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember." Konsekuensinya periode tersebut juga yang menjadi dasar pemberian honorarium para Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta, dimana tahun anggaran 2007 dimulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember 2007. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Keputusan Sekretaris DPRD tidak bertentangan Pasal 179 Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Selain itu penyerahan Surat Keputusan Peresmian pemberhentian kepada Tumpal Marojahan Hutabarat ternyata dilakukan pada bulan Maret 2008. Tumpal ternyata masih masih menjalankan tugas pada bulan Januari dan Pebruari 2008 dan seterusnya. Pemberlakuan Surat Keputusan Pemberhentian Tenaga Ahli

---

<sup>63</sup> Pasal 7 Ibid.

sebagaimana dikemukakan diatas menyimpang dari waktu yang seharusnya diperhatikan baik sebelumnya maupun sesudah lewat waktu.

Sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya bahwa pada bulan Mei Tahun 2007 Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta mengeluarkan Surat Keputusan No. 17 Tahun 2007. Surat Keputusan tersebut antara lain berisi pengangkatan Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta untuk ditugaskan pada wakil Ketua II DPRD Propinsi DKI Jakarta, yaitu Ilal Ferhard Bsc, dengan masa tugas mulai terhitung Bulan Mei sampai dengan Desember 2007.

Selama kurun waktu bekerja dari Bulan Mei sampai dengan Desember 2007 Tumpal Marojahan Hutabarat telah melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Surat Keputusan yang menyatakan bahwa Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai tenaga ahli Pimpinan DPRD Propinsi DKI Jakarta.

Tumpal Marojahan Hutabarat telah menyusun dan menyampaikan hasil-hasil kinerjanya sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta selama kurun waktu bekerja dari bulan Mei sampai dengan Bulan Desember 2007 kepada Wakil Ketua II DPRD DKI Jakarta dan juga Kepada Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta melalui Sekretarisnya.

Pada Tanggal 7 Desember 2007, Tumpal Marojahan Hutabarat menyampaikan Nota Dinas Wakil Ketua II DPRD DKI Jakarta yang di tujukan Kepada Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang oleh Tumpal Marojahan Hutabarat disampaikan melalui Sekretaris Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang isi pokoknya adalah agar Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta

memperhatikan Tumpal Marojahan Hutabarat untuk bisa diperpanjang, yaitu diperpanjang untuk Tahun 2008 untuk melakukan aktifitas sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta.

Sambil menunggu realisasi Nota Wakil Ketua II DPRD DKI Jakarta berkaitan dengan perpanjangan masa kerja Tahun 2008, Tumpal Marojahan Hutabarat tetap menjalankan tugas sebagai tenaga ahli Sementara Tumpal Marojahan Hutabarat menunggu Surat Keputusan Pengangkatan Kembali Sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta untuk Tahun 2008 Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta masih tetap memperlakukan Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD DKI Jakarta dengan menerbitkan dan menyampaikan undangan-undangan kepada Tumpal Marojahan Hutabarat untuk menghadiri sidang-sidang Paripurna DPRD DKI Jakarta pada Bulan Januari dan Februari 2008 sebagai berikut.

Pertama, pada tanggal 28 Desember 2007 dengan surat No. 1852/-071.78 Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta menyampaikan undangan kepada seluruh Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta yang ditandatangani Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk menghadiri rapat dalam acara; Penyampaian Jawaban Gubernur Atas Pandangan Umum Fraksi-Fraksi Terhadap RAPERDA Tentang APBD Propinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2008, dimana undangan tersebut termasuk Tumpal Marojahan Hutabarat (daftar namaurut no. 6), Tumpal Marojahan Hutabarat hadir dan mengisi daftar hadir yang disediakan oleh petugas sekretariat DPRD Propinsi DKI Jakarta.

Kedua, pada tanggal 3 Januari 2008 dengan Surat No. 01/-071.78, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta

menyampaikan undangan kepada seluruh Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk menghadiri rapat dalam acara Penyampaian Laporan Hasil 1 Pembahasan Komis-Komisi Terhadap RAPERDA tentang APBD Propinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2008, dimana undangan tersebut termasuk Tumpal Marojahan Hutabarat (daftar namaurut no. 6), Tumpal Marojahan Hutabarat hadir dan mengisi daftar hadir yang disediakan oleh petugas sekretariat DPRD Propinsi DKI Jakarta.

Ketiga, pada tanggal 17 Januari 2008 dengan Surat No. 39/- 071.78. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta menyampaikan undangan kepada seluruh Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta yang ditandatangani Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam hal ini untuk menghadiri rapat dalam acara Penyampaian Kata Akhir Fraksi-Fraksi Terhadap Raperda tentang APBD Propinsi DKI Jakarta Tahun 2008, dimana undangan tersebut termasuk Tumpal Marojahan Hutabarat (daftar namaurut no. 6), Tumpal Marojahan Hutabarat hadir dan mengisi daftar hadir yang disediakan oleh petugas sekretariat DPRD Propinsi DKI Jakarta.

Keempat, pada tanggal 30 Januari 2008 dengan Surat No. 883/ - 071.78, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta menyampaikan undangan kepada seluruh Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta yang ditandatangani Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk menghadiri rapat dalam acara : Penyampaian Laporan Hasil Pembahasan Komisi-Komisi Terhadap Raperda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Propinsi DKI Jakarta Tahun 2007- 2012, dimana undangan tersebut termasuk Tumpal Marojahan Hutabarat (daftar namaurut no. 6). Tumpal Marojahan Hutabarat hadir dan mengisi daftar hadir yang disediakan oleh petugas sekretariat DPRD Propinsi DKI Jakarta.

Kelima, pada tanggal 12 Februari 2008 dengan Surat No. 103/-071.78, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta menyampaikan undangan kepada seluruh Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk menghadiri rapat dalam acara Penyampaian Kata Akhir Fraksi - Fraksi Terhadap Raperda Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Propinsi DKI Jakarta Tahun 2007-2012, dimana undangan tersebut termasuk Tumpal Marojahan Hutabarat (daftar namaurut no. 6), Tumpal Marojahan Hutabarat hadir dan mengisi daftar hadir yang disediakan oleh petugas sekretariat DPRD Propinsi DKI Jakarta.

Keenam, pada tanggal 20 Februari 2008, Tumpal Marojahan Hutabarat menghadiri Rapat Paripurna DPRD dengan kawan-kawan staf ahli lainnya dimana Tumpal Marojahan Hutabarat tidak menerima surat undangan dari Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta namun mengisi daftar hadir yang disediakan oleh petugas sekretariat DPRD Propinsi DKI Jakarta. Setelah selesai mengikuti Rapat Paripurna Tumpal Marojahan Hutabarat meminta informasi kepada Sekretariat DPRD Bagian Persidangan menanyakan surat undangan untuk mengikuti Rapat Paripurna DPRD tersebut yang belum diterima oleh Tumpal Marojahan Hutabarat. Informasi yang diperoleh bahwa yang membuat undangan adalah Bagian Perundang-Undangan.

Ketujuh, pada Tanggal 20 Februari Tumpal Marojahan Hutabarat setelah selesai menghadiri Rapat Paripurna selanjutnya meminta informasi mengenai undangan tersebut kepada Bagian Perundang-undangan DPRD DKI Jakarta dan menanyakan bagaimana realisasi Nota Dinas Wakil Ketua II DPRD DKI Jakarta untuk perpanjangan masa kerja Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli untuk Tahun 2008, dimana pada saat itu juga disampaikan kepada Tumpal

Marojahan Hutabarat Surat Keputusan No. 28 Tahun 2007 tertanggal 28 Desember 2007 tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta yang ditanda tangani Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Pada Tanggal 28 Desember 2007 termasuk di dalamnya Tumpal Marojahan Hutabarat dalam daftar urut no. 6 dari Lampiran Surat Keputusan tersebut.

Kedelapan, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta sekitar bulan Maret dan April 2008 telah menerbitkan perpanjangan kembali tugas para Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk Masa Kerja 2008 sesuai dengan usulan dari fraksi-fraksi di DPRD maupun usulan dari Ketua DPRD, Wakil I Ketua DPRD, Wakil II Ketua DPRD, dan Wakil III Ketua DPRD, dimana nama Tumpal Marojahan Hutabarat tidak tercantum sebagai Tenaga Ahli Pimpinan DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk Tahun 2008.

Kesembilan, Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta telah menyampaikan beberapa surat kepada Ketua DPRD Propinsi DKI Jakarta termasuk pula kepada Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta untuk meminta informasi maupun penjelasan mengenai status Tumpal Marojahan Hutabarat untuk masa kerja 2008, apakah masih berstatus Tenaga Ahli atau diberhentikan. Namun Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta tidak memberikan tanggapan apapun terhadap surat Tumpal Marojahan Hutabarat tersebut, sehingga Tumpal Marojahan Hutabarat tidak memperoleh kepastian mengenai status Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli.

Kesepuluh, dengan tidak diterbitkannya Surat Pengangkatan Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli Pimpinan untuk Masa Kerja Tahun 2008

berarti Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta secara formal telah memberhentikan Tumpal Marojahan Hutabarat dengan memberlakukan Surat Keputusan No. 28 Tahun 2007 tertanggal 28 Desember 2007, dimana hal ini sangat bertentangan dengan Surat-Surat Undangan/Penugasan yang disampaikan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta terhadap Tumpal Marojahan Hutabarat untuk menghadiri Rapat-Rapat Paripurna DPRD Propinsi DKI Jakarta pada bulan Januari sampai dengan Pebruari 2008.

### **3.3.2 Kesesuaian Keputusan Sekretaris DPRD dengan Azas-azas Pemerintahan yang Baik**

Suatu keputusan yang dibuat oleh pejabat atau badan tata usaha negara, hendaknya sesuai dengan azas-azas pemerintahan yang baik. Kesesuaian ini dimaksudkan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan jabatan atau lebih tepat untuk mencapai dan memelihara adanya pemerintahan dan administrasi yang baik, yang bersih, maka ada beberapa asas administrasi negara, yang dapat dibagi menjadi dua golongan atau kategori , yakni :<sup>64</sup>

1. asas-asas yang mengenai prosedur dan atau proses pengambilan keputusan, yang bilamana dilanggar secara otomatis membuat keputusan yang bersangkutan batal karena hukum tanpa memeriksa lagi kasusnya.
  - a. Asas yang menyatakan, bahwa orang yang ikut menentukan atau dapat mempengaruhi terjadinya keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi di dalam keputusan tersebut, baik secara maupun langsung tidak langsung.

---

<sup>64</sup> Atmosudirjo Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994, hlm 90-92.

- b. Asas, bahwa keputusan-keputusan yang merugikan atau mengurangi hak-hak seorang warga masyarakat atau warga negara tidak boleh diambil sebelum memberi kesempatan kepada warga tersebut untuk membela kepentingannya.
  - c. Asas yang menyatakan, bahwa konsiderans dari keputusan tersebut wajib cocok dengan atau dapat membenarkan penetapan daripada keputusan tersebut, dan bahwa konsiderans tersebut mempergunakan fakta-fakta yang benar.
2. asas-asas yang mengenai kebenaran dari fakta-faktanya yang dipakai sebagai dasar untuk pembuatan keputusannya.

- a. asas larangan kesewenang-wenangan

Yang tidak mempertimbangkan semua faktor yang relevan dengan kasus yang bersangkutan secara lengkap dan wajar, sehingga tampak atau terasa oleh orang yang berpikir sehat adanya ketimpangan.

Sikap sewenang-wenang akan terjadi bilamana pejabat administrasi negara yang bersangkutan menolak untuk meninjau kembali keputusannya yang oleh masyarakat yang bersangkutan dianggap tidak wajar. Keputusan tersebut dapat digugat pada pengadilan perdata sebagai perbuatan penguasa yang melawan hukum, berdasar pasal 1365 KUHper.

Didalam masyarakat yang sedang berkembang dari masyarakat non-modern menjadi ke masyarakat modern selalu terdapat keragu-raguan dalam hal nilai-nilai, norma-norma dan prinsip-prinsip yang harus dipegang di dalam saling berhubungan. Oleh karena itu, maka rumusan yang selengkap-lengkapnyanya di dalam setiap peraturan baru daripada norma-norma kewajaran yang harus dipegang teguh merupakan suatu jalan dan mungkin

satu-satunya jalan untuk mencegah sikap dan perbuatan yang sewenang-wenang. Bilamana rumusan tersebut tidak ada, maka pelaksanaan peraturan akan terlalu bergantung dari latar belakang keluarga dan budaya daripada pejabat administrasi negara yang bersangkutan, dan hal ini harus dihindari oleh sebab terlalu sifat personal.

b. asas larangan *detournement de pouvoir*

penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) yakni bilamana suatu wewenang oleh pejabat yang bersangkutan dipergunakan untuk tujuan yang bertentangan dengan atau menyimpang daripada apa yang dimaksudkan atau dituju oleh wewenang sebagaimana ditetapkan atau ditentukan oleh undang-undang (dalam arti luas, dalam arti materiil) yang bersangkutan.

Penanganan masalah “penyalahgunaan wewenang” ini masih banyak mengalami hambatan didalam praktik oleh karena berbagai faktor kondisional.

c. asas kepastian hukum

Bahwa sikap atau keputusan pejabat administrasi negara yang manapun tidak boleh menimbulkan keguncangan hukum atau status hukum.

Asas kepastian hukum ini mewajibkan kepada pemerintah / administrasi negara untuk menetapkan peraturan atau perubahan status hukum sesuatu dengan adanya suatu masa peralihan. Batal karena hukum (*van rechtswege nietig*) adalah setiap keputusan administrasi negara yang membuat sesuatu yang sebelumnya adalah legal secara mendadak (tanpa suatu masa peralihan) menjadi tidak legal, sehingga warga masyarakat yang bersangkutan dirugikan. Keputusan yang demikian ini merusak tertib hukum oleh karena kepastian hukumnya menjadi hilang. Dan bilamana suatu

masyarakat negara tidak dapat memperoleh kepastian hukum, maka orang akan mencari kepastian bentuk lain, dan mungkin tidak segan-segan membuat kepastian dengan melawan hukm atau melanggar hukum, misalnya: karena di antara mereka ada yang kebetulan dikenan sangat baik secara pribadi, baik dalam arti positif atau negatif, lalu diadakan perbedaan keputsan. hal yang demikian sangat terlarang, oleh sebab merusak tujuan dari hukum obyektif, dan akhirnya akan merongrong hukum dan wibawa negara karena akan timbul kesan, bahwa negara adalah milik dari golongan rakyat tertentu saja.

d. asas larangan melakukan diskriminasi hukum

para pejabat administrasi negara harus mampu berpikir, mempertimbangkan segala sesuatunya dan melakukan evaluasi sedemikian rupa. Dengan hal ini mereka memiliki kemantapan jiwa untuk memperlakukan kasus-kasus yang sama dengan cara dan kesudahan yang sama, tidak pandang bulu, serta tidak pilih kasih.

e. asas batal karena kecerobohan pejabat yang bersangkutan

Bahwa bilamana seorang pejabat administrasi negara telah mengambil keputusan dengan ceroboh, kurang teliti dalam mempertimbangkan faktor-faktor yang dikemukakan oleh seorang warga masyarakat yang menguntungkan baginya, sehingga warga masyarakat yang menguntungkan baginya, sehingga warga masyarakat yang dirugikan, maka keputusan tersebut otomatis menjadi batal. Hal tersebut berarti, bahwa negara setelah kecerobohan ternyata, maka pejabat administrasi negara yang bersangkutan, tanpa menunggu instruksi atasan, wajib memperbaiki keputusannya dengan menerbitkan keputusan yang baru.

Kecerobohan terjadi bilamana hanya sebagian dari faktor-faktor atau data yang diteliti dan dipergunakan sebagai bahan pertimbangan. Bilamana sama sekali tidak diadakan penelitian terhadap apa yang dikemukakan oleh warga masyarakat yang bersangkutan, dengan perkataan lain bilamana penalaran argumentasi dari warga masyarakat pemohon sama sekali tidak digubris, maka perbuatan tersebut dinamakan sewenang-wenang.

Demikianlah secara singkat asas-asas hukum mengenai pemerintahan yang baik. Bilamana asas-asas hukum tersebut tidak dijunjung tinggi, maka kebersihan daripada pemerintahan tidak akan tercapai dan keputusan-keputusannya serta tindakan –tindakanya tidak akan mempunyai wibawa serta efek yang diharapkan.

Keputusan yang dibuat oleh Sekretaris DPRD Propinsi DKI dalam hal Surat Keputusan Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta, jika ditinjau dari kesesuaiannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, maka keputusan tersebut tidak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pertama, asas larangan kesewenang-wenangan. Dimana Sekretaris DPRD Propinsi sebagai pejabat atau badan tata usaha negara menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas ini pada dasarnya mengharuskan setiap orang menghormati, melindungi, menegakkan, dan memberikan apa yang menjadi haknya orang lain, baik secara individual maupun secara makro disebut hak sosial atau keadilan sosial. Karena itu setiap badan / pejabat administrasi negara harus pula menerima dan melaksanakan azas ini dengan cara melindungi, menegakkan dan memberikan hak setiap orang baik yang bersifat konstitutif maupun hak regulatif. Dalam hal pengangkatan seorang tenaga ahli berdasarkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 62 Tahun 2006 tentang Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta, dimana staf ahli diangkat

berdasarkan pengajuan oleh Pimpinan DPRD Propinsi DKI Jakarta dalam hal ini Tumpal Marojahan Hutabarat sudah mendapat nota dinas dari Wakil Ketua II DPRD Propinsi DKI Jakarta sebagai unsur pimpinan, maka seharusnya Sekretariat DPRD Propinsi DKI Jakarta mengeluarkan surat keputusan pengangkatan saudara Tumpal Marojahan Hutabarat memperpanjang masa kerja sebagai Staf Ahli untuk tahun anggaran 2008 berdasarkan nota dinas dari pimpinan DPRD. Dalam hal ini Sekretariat DPRD Propinsi DKI Jakarta telah sewenang-wenang dengan tidak mencantumkan nama saudara Tumpal Marojahan Hutabarat dalam lampiran Surat Keputusan pengangkatan Staf Ahli untuk tahun 2008 yang ditandatangani pada bulan maret 2008.

Kedua, batal karena kecerobohan pejabat yang bersangkutan, pejabat administrasi negara telah mengambil keputusan dengan ceroboh, kurang teliti dalam mempertimbangkan faktor-faktor atau data yang diteliti dan dipergunakan sebagai bahan pertimbangan. Nota Dinas yang dibuat oleh Wakil Ketua DPRD kepada Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk memperpanjang masa kerja Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai staf ahli dapat dijadikan dasar bagi Sekretaris DPRD Propinsi DKI untuk menerbitkan Surat Keputusan perpanjangan masa kerja Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai staf ahli. Nota Dinas Wakil Ketua DPRD Propinsi DKI Jakarta tersebut telah memenuhi Ketentuan Peraturan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 62 Tahun 2006 tentang Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam hal ini Pasal 3 ayat (2) dari Peraturan Gubernur tersebut. Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta telah melakukan kecerobohan dengan mengabaikan Nota Dinas yang seharusnya dapat dijadikan dasar sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta tentang Tenaga Ahli DPRD. Keputusan yang diterbitkan oleh

Sekretaris DPRD tersebut dapat ditinjau kembali dengan menerbitkan Surat Keputusan yang baru dengan memasukkan nama Tumpal Marojahan Hutabarat dalam lampiran surat keputusan sebagai tenaga ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk tahun anggaran 2008.

Dari keseluruhan perbuatan-perbuatan dan tindakan-tindakan Sekretaris DPRD Provinsi DKI sebagaimana dikemukakan diatas terhadap Tumpal Marojahan Hutabarat yang diwujudkan kedalam pemberlakuan Surat Keputusan No. 28 Tahun 2007 tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2007 telah mengakibatkan kerugian materiil dan immaterial terhadap Tumpal Marojahan Hutabarat. Kerugian materiil berupa tidak diterimanya lagi honorarium sebagai tenaga ahli sedangkan Tumpal Marojahan Hutabarat mengeluarkan biaya-biaya transportasi dan biaya-biaya makan selama Tumpal Marojahan Hutabarat menjalankan tugas-tugas sebagai Tenaga Ahli pada bulan Januari hingga Maret 2008. Sedangkan kerugian moriil yang diderita Tumpal Marojahan Hutabarat adalah bahwa Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta telah merendahkan martabat, citra dan wibawa Tumpal Marojahan Hutabarat di mata para Tenaga Ahli DPRD lainnya, seolah-oleh Tumpal Marojahan Hutabarat telah melakukan perbuatan tercela dalam pelaksanaan tugas sebagai Tenaga Ahli sehingga Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta tidak diangkat kembali sebagai Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta.

Kerugian yang dialami Tumpal Marojahan Hutabarat dapat dijadikan alasan yang kuat bagi beliau untuk mengajukan gugatan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang

Peradilan Tata Usaha Negara Jo. Pasal 53 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 5 Tahun 1986.

Permohonan penundaan terhadap pelaksanaan Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 28 Tahun 2007 dapat diajukan dengan dalil bahwa Tumpal Marojahan Hutabarat sangat menderita kerugian material dan moriil akibat dikeluarkannya Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara tersebut yaitu Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 28 Tahun 2007 sampai ada putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap *in kracht van gewest* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (4) jo ayat (2) Undang-undang PTUN yang menyebutkan bahwa penundaan dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan. Selain itu permohonan penundaan tidak dapat dikabulkan jika kepentingan umum dalam rangka mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta tidak menjamin kepastian hukum bagi Tumpal Marojan Hutabarat, yaitu apakah jabatannya sebagai Tenaga Ahli diperpanjang atau tidak, sementara beliau masih terus diundang untuk mengikuti rapat-rapat DPRD Propinsi DKI Jakarta pada bulan Januari dan Februari 2008.

Selain itu dapat pula disimpulkan bahwa Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta tidak mengindahkan Azas-azas Pemerintahan yang Baik dalam menjalankan tugas, wewenang, jabatannya terhadap Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam

membuat Surat Keputusan Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta.

Suatu keputusan keabsahannya ditentukan oleh beberapa syarat termasuk harus diberi bentuk sesuai dengan peraturan yang menjadi dasarnya dan harus menurut prosedur pembuatnya atau *regmatige*. Suatu keputusan harus memenuhi syarat-syarat formal dan yang termasuk didalamnya adalah prosedur atau cara pembuatannya, bentuk keputusan, dan pemberitahuan pada yang bersangkutan. Prosedur cara pembuatan harus dituruti dan jika tidak maka keputusan dapat menjadi batal.<sup>65</sup>

Ditinjau dari penyelenggaraan pemerintahan daerah, Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 28 Tahun 2007 tersebut bertentangan dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana yang tercantum pada Pasal 20 Undang-undang Pemerintah Daerah, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas keterbukaan dan asas profesionalitas.

Konsekuensinya terbuka kemungkinan untuk melakukan pencabutan atas Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 28 Tahun 2007 tersebut. Indroharto menyebutkan bahwa kelahiran suatu penetapan tertulis mempunyai arti penting karena ada kaitannya dengan kemungkinan pencabutannya.<sup>66</sup> Selain itu penetapan tertulis tersebut telah menimbulkan suatu perubahan dalam suasana hubungan hukum yang ada, maka sebagai tindakan hukum ia selalu dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum,

---

<sup>65</sup> Marbun dan Moh. Mahfud, MD, Op.Cit, hlm. 80.

<sup>66</sup> Indroharto, Op.Cit, hlm. 178.

yaitu menimbulkan menimbulkan suatu perubahan hukum yang telah ada dalam hal ini adalah menghapuskan hubungan hukum yang telah ada.<sup>67</sup>

Suatu keputusan tata usaha negara dapat dinyatakan sebagai keputusan yang tidak sah, yaitu berupa:<sup>68</sup>

- a. keputusan yang batal karena hukum atau *van rechtwege nietig*. Utrecht tidak setuju penggunaan istilah batal demi hukum, karena menimbulkan kesan seolah-oleh kebatalan berlaku dengan sendirinya tanpa perantara hukum atau instansi yang berwenang, padahal hakim atau instansi atasan tetap merupakan instansi yang berwenang mengambil keputusan. Keberlakuan putusan yang batal karena hukum menyebabkan bahwa akibat dari keputusan batal mulai saat tanggal dibuatnya keputusan yang dibatalkan, sehingga keadaan dikembalikan pada keadaan semula sebelum dibuatnya keputusan tidak sah atau *et-nunc*, dan akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan itu dianggap tidak pernah ada;
- b. keputusan yang batal mutlak atau *absolut nietig*, yakni apabila pembatalan terhadap keputusan itu dapat dituntut oleh setiap orang;
- c. keputusan yang batal nisbi atau *relatif nietig*, yaitu keputusan yang pembatalannya hanya dapat dituntut oleh setiap orang;
- d. keputusan yang dapat dibatalkan atau *Vernietigbaar*, yaitu suatu keputusan baru dapat dinyatakan batal setelah pembatalan oleh hakim atau instansi, pembatalan tidak berlaku surut. Jadi bagi hukum perbuatan dan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dianggap sah sampai dikeluarkan Keputusan pembatalan atau *ex-nunc* kecuali undang-undang menentukan lain;
- e. keputusan yang dapat dibatalkan mutlak atau *absolut Vernietigbaar*;

---

<sup>67</sup> Ibid, hlm. 174-175.

<sup>68</sup> Marbun dan Moh. Mahfud, MD, Op.Cit, hlm 83.

- f. keputusan yang dapat dibatalkan nisbi atau *relatif Vernietigbaar*.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **4.1 Kesimpulan**

1. Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007 Tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta termasuk termasuk ruang lingkup Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara. Dasarnya adalah bahwa Keputusan tersebut merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yaitu pemberhentian 44 (empat puluh empat) orang termasuk Tumpal Marojan Hutabarat sebagai Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta yang berdasarkan Peraturan Gubernur Propinsi DKI Jakarta Nomor 62 Tahun 2006 sebagai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Surat Keputusan tersebut bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keputusan bersifat kongkret yaitu tentang peresmian pemberhentian Tumpal Marojahan Hutabarat dari jabatan Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta. Pemberhentian dilaksanakan setelah Tumpal Marojahan Hutabarat melaksanakan tugasnya sampai dengan Desember 2007. Keputusan disebut bersifat individual karena ditujukan kepada orang tertentu, yaitu khususnya kepada Tumpal Marojahan Hutabarat. Keputusan disebut bersifat final karena Surat Keputusan tersebut berlaku definitif dan karenanya dapat menimbulkan

akibat hukum dan tidak lagi memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain. Surat Keputusan Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta telah berlaku definitif dan telah menimbulkan akibat hukum berupa berhentinya Tumpal Marojahan Hutabarat dari jabatan Tenaga Ahli DPRD DKI Jakarta. Keputusan menimbulkan akibat hukum bagi Tumpal Marojahan Hutabarat yaitu berhentinya beliau sebagai Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta sebagaimana tersebut dalam diktum pertama dan kedua dari Surat Keputusan bagian Memutuskan yang menyatakan bahwa keputusan tersebut mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

2. Surat Keputusan Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta dibutuhkan tidak hanya untuk mengangkat seseorang menjadi Tenaga Ahli, melainkan juga dibutuhkan untuk memberhentikan Tenaga Ahli DPRD. Tenaga Ahli berhenti atau diberhentikan jika memenuhi berbagai persyaratan yaitu meninggal dunia, diusulkan oleh Pimpinan DPRD dan atau Komisi, mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis. Selain itu Tenaga Ahli berhenti atau diberhentikan jika tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Tenaga Ahli dan berakhirnya kegiatan yang ditetapkan dalam surat tugas. Tenaga Ahli Pimpinan DPRD dan/atau Komisi bertugas membantu pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pimpinan DPRD dan/atau komisi. Selain itu Tenaga Ahli tersebut melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada pimpinan DPRD dan/atau komisi dengan tembusan kepada Sekretaris Dewan.

3. Keputusan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007 sudah sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yaitu telah mengacu pada ketentuan Pasal 3 dan Pasal 7 Bab III Peraturan Gubernur Propinsi DKI Jakarta Nomor 62 Tahun 2006 Tentang Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta. Sekretaris DPRD DKI Jakarta telah tepat menerapkan Pasal 7 ayat (1) poin b dalam surat keputusan tersebut karena berdasarkan usulan dari Pimpinan DPRD Propinsi DKI Jakarta yang ditandatangani oleh Wakil Ketua dengan memo menggunakan kop surat resmi DPRD Propinsi DKI Jakarta bertanggal bulan Januari 2008.

Surat Keputusan Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta No. 28 Tahun 2007 tertanggal 28 Desember 2007, diterima oleh Tenaga Ahli yang diberhentikan pada bulan Maret 2008 sehingga tidak ada kejelasan status dari tenaga ahli yang diberhentikan selama periode Januari sampai dengan Maret 2008. Hal ini bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik, sedangkan Surat Keputusan Pemberhentian Tenaga Ahli juga bertentangan dengan berlakunya tahun Anggaran Belanja Daerah Propinsi DKI Jakarta sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada paragraf ketujuh APBD, di mana Pasal 179 yang menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan 31 Desember yang juga menjadi dasar pemberian honorarium para Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta,

dimana tahun anggaran 2007 dimulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember 2007.

Selain melanggar peraturan, Sekretaris Dewan juga tidak mengindahkan azas-azas Pemerintahan yang baik dalam menjalankan tugas, wewenang, jabatannya yaitu azas larangan untuk kesewenang-wenangan yang mengharuskan setiap orang menghormati, melindungi, menegakkan, dan memberikan apa yang menjadi haknya orang lain, baik secara individual maupun secara makro disebut hak sosial atau keadilan sosial. Setiap badan/pejabat administrasi negara harus pula menerima dan melaksanakan asas tersebut dengan cara melindungi, menegakkan dan memberikan hak setiap orang baik yang bersifat konstitutif maupun hak regulatif. Tumpal Marojahan Hutabarat mempunyai hak untuk mendapatkan Surat Keputusan Pengangkatan Perpanjangan Kembali tugas sebagai Tenaga Ahli untuk tahun 2008 karena tetap melaksanakan tugas sebagai Tenaga Ahli dari bulan Januari sampai dengan bulan Maret 2008 seperti halnya Tenaga Ahli lainnya.

Surat Keputusan Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta juga melanggar **asas batal karena kecerobohan pejabat yang bersangkutan**, dimana Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta seharusnya mempertimbangkan Nota Dinas yang diajukan oleh Wakil Ketua DPRD untuk memperpanjang masa kerja Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai staf ahli dapat dijadikan dasar bagi Sekretaris DPRD Propinsi DKI untuk menerbitkan Surat Keputusan perpanjangan masa kerja Tumpal Marojahan Hutabarat sebagai staf ahli. Nota dinas yang diberikan oleh wakil ketua DPRD kepada Sekretaris Dewan pada dasarnya

dapat dijadikan rekomendasi bagi Sekretaris Dewan untuk menerbitkan Surat Keputusan Perpanjangan Tugas Tumpal Marojahan Hutabarat untuk Tahun Anggaran 2008. Nota Dinas Wakil Ketua DPRD Propinsi DKI Jakarta tersebut memenuhi Ketentuan Peraturan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 62 Tahun 2006 tentang Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam hal ini Pasal 3 ayat (2) dari Peraturan Gubernur tersebut.

#### **4.2 Saran**

Kepada Pejabat Tata Usaha Negara khususnya Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta disarankan agar membuat Surat Keputusan Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli secepatnya yang disesuaikan dengan berakhirnya jangka waktu masa jabatan Tenaga Ahli tersebut. Hal ini penting untuk menjaga kepastian hukum status seseorang sebagai Tenaga Ahli apakah diperpanjang untuk masa atau Anggaran berikutnya, ataukah masa jabatannya tidak diperpanjang. Selain itu Penulis menyarankan kepada Sekretaris DPRD Propinsi DKI Jakarta untuk jeli memeriksa data administratif Tenaga Ahli yang tidak diperpanjang lagi masa jabatannya, sehingga dapat dicegah pembuatan surat undangan yang kepada pihak yang tidak lagi secara aktif masih menjabat sebagai Tenaga Ahli. Undangan resmi untuk menghadiri rapat pada DPRD dapat dimaknai sebagai pengakuan tidak resmi bahwa Tenaga Ahli yang diundang masih diakui sebagai Tenaga Ahli.

Kepada Tenaga Ahli DPRD Propinsi DKI Jakarta disarankan untuk sesegera mungkin setelah atau lebih baik sebelum masa jabatannya berakhir untuk

mengajukan surat yang isinya meminta kejelasan atau kepastian tentang statusnya sebagai Tenaga Ahli.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Adji, Oemar Seno. (1966), *Prasaran dalam Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*, Jakarta: Seruling Masa.
- Atmosudirjo, Prajudi, (1994). *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Hadjon, Philipus, M.(1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Hadjon Philipus, M dan Paulus E. Lotulung, (Ed). (2010), *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hamidi, Jazim. (1999), *Penerapan Asas-asas Umum Penyelenggaraan yang Layak di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Indroharto. (2004), *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan.
- MD, Moh. Mahfud. (1999). *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media.
- Mohl, Robert. (1973). *Two Concepts of the Rule of Law*, Indianapolis: Liberty Fund Inc.
- Muchsan. (1982), *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- Purbopranoto, Koentjoro. (1978), *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung, Alumni.
- Ridwan. (2009), *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Ridwan, Juniarso (2010). *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa.
- HR, Ridwan (2006), *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sadjijono. (2008), *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administasi*, Yogyakarta, Laksbang.
- Sumarto, Hetifah Sj. (2003), *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta: Yayasan Obor.
- Utrecht, E. (1975), *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, NV*, Jakarta: Penerbitan dan Balai Buku.

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-undang Republik Indonesia No. 32 Tahun tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 20 Tahun 2004 tentang Kedudukan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta.

Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 62 Tahun 2006 tentang Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Surat Keputusan Nomor 28 Tahun 2007 tentang Peresmian Pemberhentian Tenaga Ahli DPRD Provinsi DKI Jakarta Tahun Anggaran 2007.

