BAB II

KAJIAN TEORI

2.1. Tinjauan Umum Tanggung Jawab

2.1.1. Konsep Tanggung Jawab Dalam Hukum

Dalam sebuah perbuatan atau hubungan hukum yang dilakukan subyek hukum pasti akan menimbulkan tanggung jawab hukum, maka dengan adanya tanggung jawab hukum akan menimbulkan hak dan kewajiban bagi subyek hukum. Oleh karena tanggung jawab hukum merupakan suatu prinsip yang ditimbulkan adanya hubungan hukum yang harus dilaksanakan.

Berdasarkan prespektif hukum, dalam kehidupan sehari-hari dikenal istilah pergaulan hukum *(rechtsverkeer)*, yang didalamnya mengisyaratkan adanya tindakan hukum *(rechtshandeling)* dan hubungan hukum *(rechtbetrekking)* antar subjek hukum. Pergaulan, tindakan, dan hubungan hukum adalah kondisi atau keadaan yang diatur oleh hukum dan/atau memiliki relevansi hukum. Dalam hal itu terjadi interaksi hak dan kewajiban antardua subjek hukum atau lebih, yang masing-masing diikat hak dan kewajiban *(rechten en plichten)*. Hukum diciptakan untuk mengatur pergaulan hukum agar masing-masing subjek hukum menjalankan kewajibannya secara benar dan memperoleh haknya secara wajar. Di samping itu, hukum juga difungsikan sebagai instrumen perlindungan (bescherming) bagi subjek hukum. Dengan kata lain, hukum diciptakan agar keadilan terimplementasi dalam pergaulan hukum. Ketika ada subjek hukum yang melalaikan kewajiban hukum yang seharusnya dijalankan atau melanggar hak itu dibebani tanggung jawab dan dituntut memulihkan atau mengembalikan hak yang sudah dilanggar tersebut. Beban tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi atau hak itu ditunjukan kepada setiap subjek hukum yang mellanggar hukum, tidak peduli apakah subjek hukum itu seseorang, badan hukum, ataupun pemerintah.[6]

[6]Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2000, Hlm. 55.

Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep hak dan kewajiban. Konsep hak merupakan suatu konsep yang menekankan pada pengertian hak yang berpasangan dengan pengertian kewajiban. Pendapat yang umum mengatakan bahwa hak pada seseorang senantiasa berkorelasi dengan kewajiban pada orang lain. Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, artinya dia bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.[7]

Tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh di tuntut, dipersalahkan, dan diperkarakan.[8] Sedangkan, menurut Titik Triwulan Pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban.[9]

2.1.2. Prinsip Tanggung Jawab Dalam Hukum

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban, yaitu: *liability (the state of being liable)* dan *responsibility (the state or fact being responsible).*

1) *Liability* merupakan istilah hukum yang luas (*a board legal term*), yang di dalamnya antara lain mengandung makna bahwa *liability* menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter

[7]Youky Surinda, *Konsep Tanggung Jawab Menurut Teori Tanggung Jawab Dalam Hukum* https://id.linkedin.com/ diakses pada tanggal 18 Januari 2019 pukul 19.30 WIB
[8]Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. 2016. https://kbbi.kemendikbud.go.id/entri/Tanggung%20jawab, diakses pada Selasa tanggal 19 November 2018 pukul 11:30 WIB
[9]Titik Triwulan dan Shinta Febrian, *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Prestasi Pustaka:Jakarta, 2010,Hlm. 48.

risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin.

Liability didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban. Disamping itu, *liability* juga merupakan; kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial; kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya, atau beban; kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan segera atau pada masa yang akan datang.

2) *Responsibility* berarti (hal dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan). *Responsibility* juga berarti, kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau *sebaliknya* memberi ganti rugi atas kerusakan apa pun yang telah ditimbulkannya).[10]

Selain itu ada pendapat lain tentang prinsip tanggung jawab dalam hukum, yang dibagi menjadi tiga yakni *accountability, responsibiliti, liability*. Pengertian Tanggung Jawab Hukum, ada tiga macam tanggung jawab hukum yaitu tanggung jawab hukum dalam arti *accountability, responsibility*, dan *liability*. Tanggung jawab dalam arti *accountability* adalah tanggung jawab hukum dalam kaitan dengan keuangan, misalnya akuntan harus bertanggung jawab atas hasil pembukuan, sedangkan *responsibility* adalah tanggung jawab dalam memikul beban. Tanggung jawab dalam arti *liability* adalah kewajiban menanggung atas kerugian yang diderita.[11]

Tanggung jawab dalam arti responsibility juga diartikan sebagai sikap moral untuk melaksanakan kewajibannya, sedang tanggung jawab dalam arti liability adalah sikap hukum untuk mempertanggungjawabkan pelanggaran atas kewajibannya atau pelanggaran atas hak pihak lainnya.[12]

[10]Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016,Hlm. 318-319
[11]Zainal Asikin dkk, *Pengantar Hukum Perusahaan*, Prenadamedia Group, 2016, Hlm 252.
[12]*Ibid*, hlm 253.

2.1.3. Teori Tanggung Jawab Dalam Perbuatan Melanggar Hukum

Menurut Hans Kelsen teori tanggung jawab berdasarkan buku teori hukum murni dibagi menjadi beberapa bagian yaitu :

a. Pertanggungjawaban individu yaitu seseorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
d. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas pelanggaran yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.[13]

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum *(tort liability)* berdasarkan buku hukum perusahaan Indonesia dibagi menjadi beberapa teori, yaitu :

a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja *(intertional tort liability)*, tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian *(negligence tort lilability)*, didasarkan pada konsep kesalahan *(concept of fault)* yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur *(interminglend).*
c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan *(strick liability)*, didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja.[14]

---

[13]Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni terjemahan Raisul Mutaqien Nuansa & Nusa Media,* Bandung, 2006, Hlm. 140.
[14]Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia,* Citra Aditya Bakti, 2010, Hlm, 503.

2.2. Teori Kewenangan

Untuk melaksanakan fungsi pemerintahan, kekuasaan dan kewenangan sangatlah penting. Kata wewenang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) disamakan dengan kata wewenang, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain, fungsi yang boleh dilaksankan. Sedangkan kewenangan memiliki arti hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang, istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah *"bevoegheid"* dalam istilah hukum Belanda. Menurut Philipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah *"bevoegheid"*. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah *"bevoegheid"* digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan *(authority, gezag)* dengan wewenang *(competence, bevoegheid)*. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *"onderdeel"* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang *(rechtsbe voegdheden)*. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan Pemerintah *(bestuur)*, tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan *(authority)* memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang *(competence)*. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang dibrikan

kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.[15]

Sedangkan Menurut buku Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik. Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas *(legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur),* atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi ; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.[16]

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam Bahasa Hukum tidak sama dengan kekuasaan *(match).* Kekuasaan hanya menggambarkan hak dan kewajiban *(rechten en plichen).* Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri *(zelfregelen)* dan mengelola sendiri *(zelfbesturen),* sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestnya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan. Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintah, wewenang pemerintahan *(bestuursbevoegdheid)* itu berasal dari peraturan perundang-undangan.

---

[15]M. Jeffri Arlinandes Chandra, *Kewenangan Bank Indonesia dalam Pengaturan dan Pengawasan Perbankan di Indonesia Setelah Terbitnya Undang-Undang No 21 Tahun 2011 Tentang OJK,* CV. Zigie Utama, Bengkulu, 2018,Hlm.54-58.

[16]Bagir Manan, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia,* Gadjah Mada University Press, 2001, Hlm, 42.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandate ini H.D Van Wijk/Willen Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

a. Atribusi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas Namanya.[17]

2.3. Pemerintah dan Pemerintahan

Pemerintah dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan eksklusif atau secara lebih penting, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.[18] Yang disebut dengan "pemerintah: adalah sekelompok indidvidu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan yang dalam arti ini melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan.[19]

Pemerintahan adalah *Besctuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah. Pemerintahan sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang terjadi dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial atau alat-alat kelngkapan negara lain yang bertindak untuk

[17]Ridwan HR, Op.cit, Hlm.99-100.
[18]*Ibid*, Hlm 101.
[19]http://digilib.uinsby.ac.id/ diakses pada tanggal 21 November 2018 pukul 07:55 WIB, Hlm 10.

dan atas nama negara. Sedangkan dalam arti yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan eksekutif atau secara lebih.[20]

2.3.1. Pemerintah Daerah

> Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Apabila dilihat dari segi Pemerintahan Pusat, Pemerintahan Daerah Otonom adalah organ Pemerintah Pusat. Akan tetapi, apabila dilihat dari segi Pemerintah Daerah adalah pemerintah otonom . Hal ini jelas terlihat dari pengangkatan kepala daerah. Pengangkatan itu ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu tugas dan wewenang Pemerintah Daerah otonom harus dijelaskan dengan tegas.[21]
>
> Pemerintahan Daerah dan DPRD dapat bekerjasama dengan selaras antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah. Dengan demikian maka ada penyelenggaraan tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dari ketentuan tersebut dapat diartikan bahwa pemerintah daerah adalah kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD.[22]

2.3.2. Pemerintahan Daerah

Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Selain itu Pemerintahan

---

[20] *Ibid*, hlm.1
[21] *Ibid*, hlm. 12
[22] http://digilib.unila.ac.id/ diakses pada tanggal 21 November 2018 pukul 07:59 WIB, Hlm. 2

Daerah juga memiliki arti pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pemerintahan Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD, yang mana DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi legislasi yaitu Membuat Peraturan Daerah. Sesuai dengan tugas dan wewenang dari DPRD, membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama kepala daerah, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.[23]

2.3.3. Konsep Pemerintah dan Pemerintahan

Dalam kata Perintah tersimpul beberapa unsur yang merupakan ciri khasnya, yaitu:

1. Adanya keharusan, menunjukakan kewajiban untuk melaksanakan apa yang diperintahkan
2. Adanya dua pihak, yaitu yang memberi perintah dan yang menerima perintah

[23]*Ibid*, hlm.2

3. Adanya wewenang atau kekuasaan untuk memberi perintah.

Dalam bahasa inggris istilah pemerintah dan pemerintahan tidak memiliki perbedaan yang disebut dengan *Government* atau pemerintah yang merupakan penyelenggara pemerintahan. Sedangkan *governance* diartikan lebih pada bentuk kemitraan masing-masing. Konsep *governace* dibangun di atas tiga pilar kekuatan yakni pemerintah, swasta, dan juga adanya peran dari masyarakat. Ketiga aktor tersebut menjalin sebuah kemitraan dan menjalankan perannya masing-masing. Sebagai ilustrasi pemerintah menjalankan peran yang berkaitan dengan masalah pemerintahan, hukum, dan pelayanan. Peran swasta lebih pada peningkatan ekonomi negara melalui penciptaan lapangan pekerjaan. Masyarakat harus terlibat aktif dalam berbagai sektor baik itu dalam sektor pemerintahan ataupun di luar pemerintahan. Lebih lanjut adanya perkembangan *governance* menjadi *democratic governance*.

Selain ini dalam tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis menekankan pada nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan rule of law dalam tata kelola pemerintahan patut untuk dijunjung tinggi dan dilembagakan secara sistematik. Hal ini menjadi penting karena dalam era pengelolaan pemerintahan kontempore untuk goovernance, pemerintahan yang baik dan demokratis sedang dirayakan dan dikampanyekan oleh banyak pihak. Tujuannya tentu dalam kerangka mendemokrasikan tata pemerintahan yang baik, akuntabel, dan transparansi.[24]

Selanjutanya bilamana dikaji dari aspek ruang lingkupnya, mengenai konsep pemerintahan(termasuk juga pemerintah) dibedakan dalam 2 (dua) klasifikasi, yakni dalam artian luas dan sempit. Menurut AM.Donner sebagaimana dikutip Djenal Hoesen Koesoemaharmadja, pemerintahan dalam arti luas dikemukakan dibagi 2(dua) tingkatan atau kekuasaan(dwipraja), yakni:

a. Alat-alat pemerintahan, yang menentukan haluan(politik) negara *(taakstelling);*
b. Alat-alat pemerintahan, yang menyelenggarakan/merealisasikan politik negara yang telah ditentukan *(verwekenlijking van de taak)*.[25]

Menurut ajaran tripraja atau *trias politica* dari Montesquieu (Charles Louis de Scondar, Baron de La Brede et de Montesquieu), dalam

[24]Fathur Rahman, *Teori Pemerintahan*, UB Press,Malang, 2018, Hlm. 27-28.
[25]I Made Arya Utama, *Sistem Perizinan Berwawasan Untuk Pembangunan Daerah Berkelanjutan*, Pustaka Surya, Hlm 41.

bukunya *"L'Esprit des Lois"* tahun 1748, pemerintahan dalam arti luas dikemukakan terdiri 3 (tiga) kekuasaan yang terpisahkan satu sama lainnya *(separation des pouvoirs)*, yakni:

a. Kekuasaan legislatif *(la puissance legislative)*
b. Kekuasaan eksekutif *(la puissance executive)*
c. Kekuasaan yudikatif *(la puissance de juger)*.

Menurut C. Van Vollenhoven yang dimuat dalam bukunya berjudul *"Staatsrecht Overzee"* tahun 1934, pemerintahan dalam arti luas *(bewindvoering)* dibedakan atas 4 (empat) kekuasaan (ajaran catur praja), yakni:

a. Pemerintahan dalam arti sempit *(bestuur)*
b. Polisi *(politie)*
c. Peradilan *(rechtspraak)*
d. Membuat peraturan *(regeling, wetgeving)*.

Menurut Lemaire dalam bukunya yang berjudul *"Het recht in Indonesia"* tahun 1952, pemerintahan dalam arti luas dibagi dalam 5 (lima) kekuasaan yang oleh Djokosutono disebut dengan ajaran panca praja, yakni:

a. Melaksanakan kesejahteraan umum *(bestuurzorg);*
b. Menjalankan undang-undang (pemerintahan dalam arti sempit);
c. Kepolisian;
d. Mengadili;
e. Membuat peraturan.

Mengacu pada pembidangan kekuasaan pemerintahan dari keempat pendapat di atas, dapat disimak adanya konsep pemerintahan dalam arti sempit pada masing-masing ajaran kekuasaan tersebut. Pada ajaran dwi praja, yang dimaksudkan dengan pemerintahan dalam arti sempit dalah penyelenggaraan kekuasaa oleh alat-alat atau perangkat pemerintahan di bidang politik negara yang telah ditentukan *(verwekenlijking van de taak)*, dalam ajaran tri praja adalah kekuasaan eksekutif, dalam ajaran catur praja adalah pemerintahan dalam arti sempit *(bestuur)*, dan dalam ajaran panca

praja adalah pemerintahan dalam arti sempit *(executive)*. Dengan kata lain, kekuasaan yang menentukan haluan atau politik negara *(taakstelling)* pada ajaran dwi praja, kekuasaan legislatif dan yudikatif pada ajaran tri praja , kekuasaan polisi, peradilan maupun membuat peraturan pada ajaran catur praja, serta kekuasaan penyelenggaraan kesejahteraan umum, polisi, peradilan maupun membuat peraturan pada ajaran panca praja bukan merupakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dalam arti sempit (eksekutif).[26]

Sedangkan menurut refrensi yang lain untuk lebih memudahkan dalam memahami konsep pemerintah dan pemerintahan dapat dibandingkan dengan beberapa pendapat berikut:

1. Robert mac Iver

   Pemerintahan sebagai pemerintahan politik berarti sebagainorganisasi yang di pusatkan untuk mempertahankan suatu sistem ketertiban atas suatu masyarakat.

2. Wallace S. Sayre

   Pemerintahan adalah alat perwakilan yang terorganisir yang menyatakan dan menggunakan kekuasaan dari pada Negara.

3. Pressly S. Silas dan John E. Stoner

   Pemerintahan adalah segala kegiatan yang dilakukan oleh badan pemerintahan untuk mencapai tujuan Negara.

4. Mr. S.L.S Danurejo

   Pemerintahan adalah segala daya upaya Negara untuk mencapai tujuan. Tujuan tersebut berganti pada tipe yang melekat pada Negara tersebut. Andaikan suatu Negara bertipe Negara kemakmuran, maka Negara itu berarti segala upaya untuk menciptakan kemakmuran bagi warganya.

5. Mr. Amrah Muslimin

   Pemerintahan suatu Negara merupakan cara mengendalikan Negara tersebut untuk mencapai tujuannya.

Dengan memerhatikan berbagai pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa konsep pemerintahan mengandung makna antara lain:

[26]*Ibid*, Hlm 42-43.

1. Kumpulan dari berbagai kegiatan atau aktivitas sebagai suatu fungsi yang sifatnya dinamis. Kegiatan atau aktivitas yang dimaksud meliputi tugas dan wewenang.
2. Kegiatan atau aktivitas yang diselenggarakan oleh suatu subjek, yakni organisasi, badan lembaga, pejabat-pejabat pemerintah suatu Negara.
3. Karena pemerintah bertujuan untuk mencapai tujuan Negara, maka dengan sendirinya pemerintah merupakan bagian dari Negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan konsep pemerintahan adalah badan, lembaga, aparat atau instansi yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan tersebut. Dengan kata lain bahwa untuk mencapai tujuan Negara perlu diadakan suatu lembaga yang bertugas menjalankan suatu rangkaian kegiatan atau aktivitas pemerintahan dalam Negara tersebut.

2.3.4. Pemerintah Kabupaten Sebagai Subyek Hukum

Dalam dunia hukum perkataan orang (*persoon)* berarti pembawaan hak, yaitu sesuatu yang mempunyai hak dan kewajiban dan disebut subyek hukum. Dewasa ini subyek hukum itu terdiri dari:

a. manusia (*natuurlijkr persoon)*
b. badan hukum (*rechtspersoon*)[27]

Sekarang boleh dikatakan tiap manusia baik warganegara ataupun orang asing dengan tak memandang agama atau kebudayaannya adalah subyek hukum. Sebagai subyek hukum, sebagai pembawa hak, manusia

[27]Sarah S. Kuahaty, *Pemerintah Sebagai Subyek Hukum,* https://ejournal.unpatti.ac.id/ diakses pada tanggal 19 Januari 2019 pukul 8:04 WIB, Hlm.1.

mempunyai hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan sesuatu tindakan hukum; ia dapat mengadakan persetujuan-persetujuan, menikah membuat wasiat dan sebagainya. Berlakunya manusia itu sebagai pembawa hak, mulai dari saat ia dilahirkan dan berakhir pada saat ia meninggal dunia; bahkan seorang anak yang masih dalam kandungan ibunya dapat dianggap sebagai pembawa hak (untuk menjadi ahli waris). Disamping manusia pribadi sebagai pembawa hak, terdapat badan-badan (kumpulan manusia) yang oleh hukum di beri status *persoon*yang mempunyai hak dan kewajiban seperti manusia, yang disebut badan hukum.

Bedanya dengan manusia ialah badan hukum tak dapat melakukan perkawinan, tak dapat dihukum penjara (kecuali hukuman denda). Badan hukum bertindak dengan perantaraan pengurus-pengurusnya. Badan hukum memiliki bermacam-macam bentuk:

a) Badan Hukum Publik, yaitu negara, Daerah Swatantra Tingkat I, dan II, Kotapraja, Desa.
b) Badan Hukum Perdata, yang dapat dibagi lagi dalam:
    1. Badan Hukum (Perdata) Eropa, Seperti Perseroan Terbatas, Yayasan, Lembaga, Koperasi, Gereja.
    2. Badan Hukum Indonesia seperti: Gereja Indonesia, Masjid, Wakaf, Koperasi Indonesia.[28]

Definisi dari hukum publik adalah hukum yang bersentuhan dengan otoritas negara baik dengan negara atau negara dengan warganegara. Ciri-ciri hukum publik:

[28]Christine Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia,* Rineka Cipta:Jakarta, 2011, Hlm.99-101.

1. Diatur secara top down oleh penguasa
2. Terkait hubungan negara-negara atau negara individu
3. Negara bertindak untuk kepentingan umum
4. Kaya muatan politik

Cabang-cabang dari hukum publik menurut Muhammad sood dalam buku Pengantar Ilmu Hukum Indonesia:

1. Hukum Tata Negara (Lembaga Negara, Hak Konstitusional, Otonomi Daerah, Perundang-Undangan).
2. Hukum Acara (Formal) (Kadaluwarsa, Pembuktia, Aspek)
3. Hukum Pidana (Sanksi, Kejahatan, Pelanggaran)
4. Hukum Tata Usaha Negara (Birokrasi, Anggaran Negara, Perizinan)
5. Hukum Internasional (Laut, Udara, angkasa, Diplomatik, Humaniter (Perang))
6. Lain-Lain (Penifisier, Pers, Perburuhan).[29]

Organ pemerintah menjalankan wewenang atas nama dan tanggung jawab sendiri, yang dalam pengertian modern, diletakkan sebagai pertanggungjawaban politik dan kepegawaian atau tanggung jawab pemerintah sendiri di hadapan hakim. Organ pemerintah adalah pemikul kewajiban tanggung jawab. Meskipun jabatan pemerintah ini dilekati dengan hak dan kewajiban atau diberi wewenang untuk melakukan perbuatan hukum, yang dilakukan melalui perwakilan (vertegenwoordinging) yaitu penjabat (ambtsdrager), yang bertindak atas jabatan itu. menurut E. Utrecht olej diwakili penjabat, maka jabatan itu berjalan. Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan pejabatnya. P. Nicolai dan kawan-kawan menyebutkan bahwa: “kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan harus dijalankan oleh manusia. Tenaga dan pikiran mereka yang ditunjuk untuk menjalankan fungsi organ tersebut yaitu para pejabat”. Berdasarkan ketentuan hukum, pejabat hanya menjalankan tugas dan wewenang, karena pejabat tidak “memiliki” wewenang. Yang memiliki wewenang adalah jabatan. Logemann mengatakan , “berdasarkan hukum tata Negara, jabatanlah yang dibebani dengan kewajiban, yang berwenang untuk melakukan perbuatan hukum,

[29]Muhammad Sood, *Hukum Perdagangan Internasional*, Raja Grafindo Persada:Jakarta, 2011, Hlm.28.

hak dan kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian pejabat".[30]

2.4. Tindakan Pemerintah

Tindakan Pemerintah adalah tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas wewenangnya berdasarkan buku hukum tata negara dan administrasi negara . Jenis Tindakan Pemerintah dibagi menjadi 4 yakni:

a. Tindakan materiil
   Tindakan Materiil, tindakan berdasarkan fakta atau kenyataan adalah tindakan yang tidak ada hubungan langsung dengan kewenangannya dan tidak menimbulkan akibat hukum.
b. Tindakan hukum
   Tindakan Hukum adalah tindakan dalam bidang hukum tertentu yang menimbulkan akibat hukum yang dilaksanakan aparat Pemerintah untuk menciptakan suatu hak dan kewajiban.
c. Tindakan hukum privat
   Tindakan Hukum Privat adalah tindakan yang dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kapasitasnya sebagai pejabat Pemerintah dalam lingkup keperdataan, misalnya: menandatangani kontrak renovasi rumah dinas.[31]
d. Tindakan hukum publik
   Tindakan Hukum Publik adalah tindakan aparat pemerintah dalam kapasitasnya sebagai pejabat dalam lingkup hukum publik, baik berupa tindakan membuat keputusan (bagi pejabat yang berwenang, maupun tindakan melaksanakan tugas yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku).[32]

2.5. Penyelenggaraan dan Pelayanan Publik Pemerintah Daerah

Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 58 Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam meyelenggarakan Pemerintahan Derah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas :

---

[30]Lawfirm, Sudut Hukum Portal Hukum Indonesia, *Kedudukan Pemerintah Dalam Hukum Publik*,2016, http://www.suduthukum.com/2017/06/kedudukan-pemerintah-dalam-hukum-publik.html diakses pada tanggal 19 Januari 2019 pada pukul 9:45 WIB.
[31]Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, CV Budi Utama, 2018, hlm 209-210.

a. Kepastian hukum;
b. Tertib penyelenggara negara;
c. Kepentingan umum;
d. Keterbukaan;
e. Proporsionalitas;
f. Profesionalitas;
g. Akuntabilitas;
h. Efisiensi;
i. Efektifvitas; dan
j. Keadilan.

Pasal 347 ayat (3) Maklumat pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah paling sedikit memuat :

a. Jenis pelayanan yang disediakan;
b. Syarat, prosedur, biaya dan waktu;
c. Hak dan kewajiban Pemerintah Daerah dan warga masyarakat; dan
d. Satuan kerja atau unit kerja penanggungjawab penyelenggaraan pelayanan.

2.5.1. Asas-asas Pelayanan Publik

Berdasarkan Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa Penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan :

a. Kepentingan umum;
b. Kepastian hukum;
c. Kesamaan hak;
d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
e. Keprofesionalan;
f. Partisipatif;
g. Persamaan perlakuan / tidak diskriminatif;
h. Keterbukaan;
i. Akuntabilitas;
j. Fasilitas, dan perlakuan khusu bagi kelompok rentan;
k. Ketepatan waktu; dan
l. Kecepatan kemudahan, dan keterjangkauan.

2.5.2. Aparatur Sipil Negara (ASN)

Asas-asas, Prinsip, Nilai Dasar, Kode Etik dan Kode Perilaku Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pasal 2 Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas:

a. Kepastian hukum;
b. Profesionalitas;
c. Proporsionalitas;
d. Keterpaduan;
e. Delegasi;
f. Netralitas;
g. Akuntanbilitas;
h. Efektif dan efisien;
i. Keterbukaan;
j. Nondiskriminatif;
k. Persatuan dan kesatuan;
l. Keadilan dan kesetaraan; dan
m. Kesejahteraan.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, ASN sebagai profesi berlandaskan pada prinsip sebagai berikut:

a. Nilai dasar;
b. Kode etik dan kode perilaku;
c. Komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik
d. Kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
e. Kualifikasi akademik;
f. Jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas; dan
g. Profesionalitas jabatan.

Sedangkan menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, nilai dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a meliputi :

a. Memegang teguh ideologi Pancasila;
b. Setia dan mempertahankan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah;
c. Mengabdi kepada negara dan rakyat Indonesia;
d. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
e. Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian;
f. Menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;
g. Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
h. Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerja kepada publik;
i. Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
j. Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;
k. Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;
l. Menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama;
m. Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
n. Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan
o. Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.

Sedangkan menurut Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN. Pasal 5 Ayat (2) Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi pengaturan perilaku agar Pegawai ASN:

a. Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
b. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
c. Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
d. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
e. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
f. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
g. Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
h. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;

i. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
j. Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
k. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
l. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

2.5.3. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Displin Pegawai Negeri Sipil, setiap PNS wajib:

1. Mengucapkan sumpah/janji PNS;
2. Mengucapkan sumpah/janji jabatan;
3. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
4. Menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepada PNS dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;
6. Menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat PNS;
7. Mengutamakan kepentingan negara daripada kepentingan sendiri, seseorang, dan/atau golongan;
8. Memegang rahasia jabatan yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus dirahasiakan.
9. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara;
10. Melaporkan dengan segera kepada atasannya apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara atau Pemerintah terutama di bidang keamanan, keuangan, dan materiil;
11. Masuk kerja dan menaati ketentuan jam kerja;
12. Mencapai sasaran kerja pegawai yang ditetapkan;
13. Menggunakan dan memlihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya;
14. Memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat;
15. Membimbing bawahan dalam melaksanakan tugas;
16. Memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan karier; dan

17. Menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

2.6. Administrasi Kependudukan

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administarsi Kependudukan. Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

2.6.1. Hak Kependudukan

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.Setiap Penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:

a. Dokumen Kependudukan;
b. Pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
c. Perlindungan atas Data Pribadi;
d. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;
e. Informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan
f. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana.

2.6.2. Data Kependudukan

Berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, ayat (1): Data Kependudukan terdiri

atas data perseorangan dan/ atau data agregat Penduduk. Sedangkan menurut Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, ayat (2): Data perseorangan meliputi:

a. Nomor KK;
b. NIK;
c. Nama lengkap;
d. Jenis kelamin;
e. Tempat lahir;
f. Tanggal/bulan/tahun lahir;
g. Golongan darah;
h. Agama/kepercayaan;
i. Status perkawinan;
j. Status hubungan dalam keluarga;
k. Cacat fisik dan/atau mental;
l. Pendidikan terakhir;
m. Jenis pekerjaan;
n. NIK ibu kandung;
o. Nama ibu kandung;
p. NIK ayah;
q. Nama ayah;
r. Alamat sebelumnya;
s. Alamat sekarang;
t. Kepemilikan akta kelahiran/surat kenal lahir;
u. Nomor akta kelahiran/nomor surat kenal lahir;
v. Kepemilikan akta perkawinan/buku nikah;
w. Nomor akta perkawinan/buku nikah;
x. Tanggal perkawinan;
y. Kepemilikan akta perceraian;
z. Nomor akta perceraian/surat cerai;
aa. Tanggal perceraian.

2.6.3. Dokumen Kependudukan

Berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai

kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

2.6.4. Jenis Dokumen Kependudukan

Berdasarkan Pasal 59 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, ayat (1): Dokumen Kependudukan meliputi:

a. Biodata Penduduk;
b. KK;
c. KTP;
d. Surat keterangan kependudukan; dan
e. Akta Pencatatan Sipil.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, Pasal 59 ayat (2): Surat keterangan kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d meliputi:

a. Surat Keterangan Pindah;
b. Surat Keterangan Pindah Datang;
c. Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri;
d. Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri
e. Surat Keterangan Tempat Tinggal;
f. Surat Keterangan Kelahiran;
g. Surat Keterangan Lahir Batin;
h. Surat Keterangan Pembatalan Perkawinan;
i. Surat Keterangan Pembatalan Perceraian;
j. Surat Keterangan Kematian;
k. Surat Keterangan Pengangkatan Anak;
l. Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Indonesia;
m. Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas; dan
n. Surat Keterangan Pencatatan Sipil.

Menurut wordpress pelayanan pencatatan sipil meliputi pencatatan peristiwa penting yaitu:

a. Kelahiran;
b. Kematian;
c. Lahir mati;
d. Perkawinan;
e. Perceraia;
f. Pengakuan anak;
g. Pengesahan anak;
h. Pengangkatan anak;
i. Perubahan nama;
j. Perubahan status kewarganegaraan;
k. Pembatalan perkawinan;
l. Pembatalan perceraian; dan
m. Peristiwa penting lainnya.

2.6.5. Kepemilikan Akta Catatan Sipil (Akta Kelahiran)

Akta Catatan Sipil adalah akta autentik yang memuat catatan lengkap dari peristiwa penting yang dialami penduduk meliputi kelahiran, kematian, perkawinan dan perceraian bagi non muslim pengakuan anak dan pengesahan anak. Akta Catatan Sipil merupakan pengakuan negara atas status keperdataan atau sipil baik dalam hubungan dengan pelayanan publik lainnya.

Akta Kelahiran meliputi register akta kelahiran dan kutipan akta kelahiran yang merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Akta Kelahiran adalah dokumen kependudukan yang memuat hubungan keperdataan seorang anak dengan ayah dan ibunya. Dalam akta kelahiran tersebut dijelaskan tentang siapa nama orang tua baik ayah maupun ibunya. Jika seorang ibu melahirkan tanpa ayah atau status perkawinannya sah menurut agama dan belum sah menurut negara, maka dalam akta kelahiran hanya akan dicantumkan nama ibunya, sehingga dalam hal ini

anak tersebut hanya memiliki hubungan keperdataan dengan ibunya saja, terkecuali apabila anak tersebut telah mendapat akta pengakuan anak dari ayahnya setelah disetujui oleh ibu kandungnya atau pengesahan anak. Akta Kelahiran penting untuk dimiliki oleh seorang anak karena merupakan dokumen awal yang menjadi dasar dalam layanan publik atau dasar penerbitan dokumen kependudukan lainnya beradasrkan peraturan perundang-undangan.

2.6.6. Fungsi Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Berdasarkan sistem Informasi Pelayanan Publik, dalam penyelenggaraan Adminduk memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Memenuhi hak asasi setiap orang di bidang Administrasi Kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional;
2. Meningkatkan kesadaran penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan Administrasi Kependudukan;
3. Memenuhi data statistik secara nasional mengenai Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;
4. Mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal; dan
5. Mendukung pembangunan sistem Administrasi Kependudukan.

2.6.7. Tujuan Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil

Berdasarkan Sistem Informasi Pelayanan Publik dalam penyelenggaraan Adminduk memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk;
2. Memberikan perlindungan status hak sipil Penduduk;
3. Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai Pendaftara Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
4. Mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu;
5. Menyediakan data Penduduk yang menjadi dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaran setiap kegiatan pemerintahan, pembngunan, dan kemasyarakatan.[33]

2.7. Konsep Penegakan Hukum Administrasi

Konsep penegakan hukum administrasi sangat terkait dengan konsepsi *rechtstaat maupun rule of law* yang menempatkan hak-hak asasi manusia sebagai salah satu ciri khas negara umum modern. Demikian pula dengan konsep negara

[33]https://sipp.menpan.go.id/sektor/kependudukan-dan-pencatatan-sipil/latar-belakang-kebijakan-kependudukan-dan-pencatatan-sipil-di-indonesia diakses pada tanggal 19 Januari 2019 pada pukul 10:00 WIB.

demokrasi, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia merupakan salah satu ukuran tentang baik buruknya penegakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini membawa akibat pentingnya perlindungan terhadap kepentingan rakyat dalam setiap hubungan kemasyarakatan. Dalam hukum administrasi dikenal dengan penegakan Hukum Administrasi.[34]

Instrumen penegakan Hukum Administrasi *(Administrative Law Enforcement Instruments)* menurut J.B.J.M Ten Berge ada dua macam:

1. Pengawasan *(monitoring or observance of principtoin set by or pursuant to individual obligations imposed by decision).*
2. Penerapan sanksi *(the use of administrative santioning powers).* Hal ini merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.[35]

Instrumen penegakan Hukum Administrasi harus melihat pada 4 (empat) konsep penegakan hukum administrasi yaitu:

a. Legitimasi

Legitimasi berkaitan dengan membicarakan wewenang pengawasan dan wewenang dalam penerapan sanksi. Wewenang tersebut apakah diperoleh dari sumber wewenang atribusi atau wewenang delegasi. Hal ini harus melihat dari dasar hukum sehingga tidak ada cacat wewenang, cacat substansi maupun cacat prosedur. Penegakan Hukum Administrasi *tanpa kewenangan* merupakan tindakan *onbevoegdheid.*

b. Instrumen yuridis (jenis-jenis sanksi Administrasi)

Sanksi administrasi adalah sanksi yang diterapkan oleh penguasa (pejabat) tanpa melalui proses peradilan dan sanksi tersebut diterapkan sebagai reaksi karena ada pelanggaran terhadap norma Hukum Administrasi, hak norma hukum Administrasi yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Menurut J.B.J.M. Ten Berge, jenis – jenis sanksi administrasi adalah sebagai berikut:

1. *Excecutive coercion* (paksaan pemerintahan)
2. *Administrative deposit* (uang tanggungan/jaminan)
3. *Repeall (withdrawal)by an administrative body* (pencabutan KTUN)
4. *Administrative fine* (denda administrasi)

[34]Sri Hajati, dkk, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan,* Airlangga University Press, Surabaya, 2018,Hlm 394.
[35]Fathur Rahman, *Teori Pemerintahan,* UB Press,Malang, 2018, Hlm. 396.

5. *Disciplianary sanction;to be imposed by an administrative body* (sanksi disiplin).

Sedangkan Menurut Philipus M. Hadjon, jenis-jenis sanksi administrasi adalah sebagai berikut Bestuursdwang (paksaan pemerintahan), penarikan kembali keputusan (ketetaoan yang menguntungkan (izin, paksaan oleh pemerintah)).

c. Norma Hukum Administrasi

Aspek utama yang mendasari penggunaan wewenang penerapan sanksi administrasi adalah dasar tentang kemungkinan menerapkan sanksi yaitu adanya wewenang, adanya pelanggaran dan adanya dukungan fakta yang memadai. Selain itu, dasar penggunaan wewenang adalah adanya dasar tentang kepatutan mengenakan sanksi yang didasarkan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik(AUPB) sebagai dasar untuk mempertimbangkan semua kepentingan. AUPB juga sebagai dasar dalam meletakkan pelanggaran, meletakkan kewajiban dan hak baru dengan memperhatikan aspek prosedurnya. Wewenang penerapan sanksi administrasi didasarkan pada *Discretionary Power* (wewenang bebas) yaitu wewenang untuk bebas melakukan penilaian maupun melakukan penafsiran. Wewenang bebas sepadan dengan istilah *fries ermessen* yang berasal dari Bahasa Jerman, kata *freis* diturunkan dari kata *frei* dan *freie* yang artinya bebas merdeka, tidak terikat, lepas dan orang bebas. Sedangkan kata *ermessen* mengandung arti mempertimbangkan, menilai, menduga, penilaian, mempertimbangkan dan keputusan. Arti secara keseluhuran *fries ermessen* adalah orang yang bebas mempertimbangkan, bebas melakukan penilaian, bebas menduga dan mengambil keputusan.[36]

2.7.1. Bentuk Jenis-Jenis Sanksi Administrai

Sanksi Hukum Administrasi menurut J.B.J.M ten Berge, sanksi merupakan inti dari penegakan hukum administrasi. Menurut P de Haan DKK, " dalam HAN, penggunaan sanksi administrasi merupakan penerapan kewenangan pemerintahan, dimana kewenangan ini berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. JJ.Oosternbrink berpendapat "sanksi administratif adalah sanksi yang muncul dari hubungan antara pemerintah-warga negara dan dilaksanakan tanpa perantara pihak ketiga (kekuasaan peradilan), tetapi dapat secara langsung dilaksanakan oleh administrasi sendiri.[37]

---

[36]*Ibid*, Hlm. 396-397

[37]Ivan Fauzani Raharja, *Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan*, 2014, Volume II, Hlm 125. https://www.google.co.id/search?q=ivan+fauzi+raharjo+jurnal+penelitian+penegakan+hukum+sanksi+administrasi&client=ucweb-b&channel=sb diakses pada tanggal 14 Maret 2019 pukul 07:30 WIB.

2.7.2. Jenis Sanksi Administrasi dapat dilihat dari segi sasarannya yaitu:

a) Sanksi reparatoir artinya yang diterapkan sebagai sanksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya bestuursdwang, dwangsom.
b) Sanksi punitif artinya sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya adalah berupa denda administratif.
c) Sanksi regresif adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidak patuhan terhadap ketentuan yang terdapat pada ketetapan yang diterbitkan.[38]

Perbedaan Sanksi Administrasi dan Sanksi Pidana adalah, jika Sanksi Pidana ditujukan pada perbuatan, sifat reparatoir-condemnatoir, prosedurnya dilakukan secara langsung oleh pejabat Tata Usaha Negara tanpa melalui peradilan. Sedangkan Sanksi Pidana ditujukan pada si pelaku, sifat condemnatoir, harus melalui proses peradilan. Macam-macam Sanksi dalam Hukum Administrasi seperti berikut: Bestuursdwang (paksaan pemerintahan), penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan, pengenaan denda administratif, dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah(dwangsom).

1) Paksaan Pemerintahan(Bestuursdwang)

Paksaan Pemerintahan merupakan tindakan nyata yang dilakukan organ pemerintah atau atas norma pemerintah untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, memperbaiki pada keadaan semula apa yang telah dilakukan atau sedang dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Paksaan pemerintah harus memperhatikan kekuatan Hukum yang berlaku baik hukum tertulis maupun tidak tertulis yaitu asas-asas pemerintahan yang layak seperti asas kecermatan, asas keseimbangan, asas kepastian hukum dan lain-lain.

2) Penarikan Kembali Keputusan (Ketetapan) yang menguntungkan.

Penarikan kembali ketetapan Tata Usaha Negara yang menguntungkan dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapannya yang terdahulu. Ini diterapkan dalam hal jika terjadi pelanggaran terhadap peraturan

[38] *Ibid*

atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah terjadi pelanggaran Undang-Undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggaran.[39]

3) Pengenaan Uang Paksa (Dwangsom)

Menurut pendapat N.E.Algra, tentang pengenaan uang paksa ini menurutnya, bahwa uang paksa sebagai hukuman atau denda, jumlahnya berdasarkan syarat dalam perjanjian, yang harus dibayar karena tidak menunaikan, tidak sempurna melaksanakan atau tidak sesuai waktu yang ditentukan, dalam hal ini berbeda dengan biaya ganti kerugian, kerusakan dan pembayaran bunga.

Menurut hukum administrasi, pengenaan uang paksa ini dapat dikenakan kepada seseorang atau warga negara yang tidak mematuhi atau melanggar ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai alternatif dari tindakan paksaan pemerintahan.

4) Pengenaan Denda Administratif

Menurut pendapat P de Haa DKK menyatakan bahwa, terdapat perbedaan dalam hal pengenaan denda administratif ini, yaitu bahwa berbeda dengan pengenaan uang paksa yag ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi terhadap pelanggaran norma, yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti. Dalam Pengenaan sanksi ini pemerintah harus tetap memperhatikan asas-asas hukum administrasi baik tertulis maupun tidak tertulis.[40]

[39]*Ibid, Hlm 126-127*
[40]*Ibid. Hlm 128.*