

KETERBUKAAN DAN AKUNTABILITAS PEJABAT PUBLIK (Kerangka Pemikiran dan Analisa Kasus Kepegawaian Kota Batu)

Oleh :

Himawan Estu Bagijo

(e-mail: Perspektif_keadilan@yahoo.com)
dosen UWKS

Jl. Dukuh Kupang XXXV/ 54 Surabaya 60225 Telp./Fax : (031) 5674186.

Abstrac

Public servant have an abligation to transparent on public policy relatid to citizen interest. This value is one of the important point in the Democratic Government and Good Governance principles. To apply the principle of transparent and public accountability if's need General principle law of administration (government). The "Batu" case is "maldministration of public servant". The problem is the period and requirement of the promotion is caontradictive with regulation. But for all of the problem the Mayor of Kota Batu and Cief of Regional Adminitration of Public Servant Regional II East Java should be responsible.

Keywords: *Transparent, and Accountability of the Public Servant.*

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang modern dewasa ini tuntutan akan adanya penyelenggaraan pemerintahan yang terbuka sudah tak terbendung. Terjadinya tuntutan besar ini di indikasikan tidak hanya terjadi di Indonesia tetapi sudah menjadi kecendrungan global.

Era globalisasi ini oleh John Naisbitt digambarkan adanya sepuluh kecendrungan, yaitu: a. Dari Masyarakat Industri ke masyarakat informasi; b. Dari teknologi buatan ke tehnologi canggih; c. Dari ekonomi nasional ke ekonomi dunia; d. Dari pandangan jangka pendek ke pandangan jangka panjang; e. Dari sentralisasi ke desentralisasi; f. Dari

bantuan kelembambagaan menjadi bantuan mandiri; g. Dari demokrasi perwakilan ke demokrasi partisipatif; h. Dari hubungan herarkhi ke hubungan jaringan kerjasama; i. Dari Utara (negara maju) ke Selatan (negara berkembang); j. Dari pilihan alternatif ke opsi berganda. (Megatren 2000 : 37).

Kesepuluh kecendrungan tersebt secara langsung sudah mempengaruhi sendi-sendi kehidupan bernegara di Indonesia. Tuntutan dibukanya pasar bebas AFTA tahun 2003 telah memaksa pemerintah Indonesia untuk menyusun kebijakan ekonomi yang lebih terbuka. Dibukanya kran demokrasi melalui kebebasan membentuk partai politik juga

tak dapat dibendung dalam menjawab kebutuhan partisipasi publik dalam bidang politik.

Dalam rangka menghadapi tantangan globalisasi ini maka diperlukan sebuah struktur pemerintahan yang kuat untuk menghadapi hubungan antar bangsa guna menciptakan keamanan dan perdamaian. Namun demikian, suatu pemerintahan yang kuat tidak berarti suatu pemerintahan yang diktator, tetapi adalah suatu pemerintahan yang berdiri di atas landasan negara hukum dan demokrasi (Philipus M. Hadjon, 1996: 2).

Salah satu wujud demokratisasi dalam penyelenggaraan negara adalah kewajiban bagi penyelenggara negara untuk bertindak transparan dalam pengambilan keputusan dan wajib bertanggungjawab atas setiap keputusan/kebijakan yang telah ditetapkan.

Mekanisme ini akan bermuara pada peluang terjadinya control penggunaan kekuasaan langsung oleh rakyat dan mencegah terjadinya penyimpangan kekuasaan.

Berdasar uraian di atas akan di paparkan prinsip-prinsip umum tentang keterbukaan dalam konteks pemerintahan dan pola pertanggungjawaban kekuasaan dalam format "accountability" khususnya berhubungan dengan "kasus Kota Batu" tentang kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil

(PNS) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan?.

Penyelenggaraan pemerintahan yang berdasar pada negara hukum akan berwujud pada adanya: prinsip keabsahan pemerintahan (*Rechtsmatig bestuur*), adanya pembagian kekuasaan; perlindungan hak asasi; dan peradilan yang bebas. Prinsip negara hukum ini, di satu sisi akan bermuara pada penggunaan kekuasaan pemerintah yang berdasar pada hukum sehingga terwujud prinsip "Memerintah itu ada hukumnya", disisi lain, akan tercipta adanya perlindungan hak asasi manusia dari kesewenang-wenangan penguasa.

Dalam rangka memantapkan dasar demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, di samping memantapkan sistem perwakilan juga membangun sistem partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sistem perwakilan mempersyaratkan adanya Badan Perwakilan; Partai Politik dan Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang didahului dengan proses kampanye.

Sistem partisipasi rakyat pada dasarnya adalah sebuah sistem partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang harus didahului oleh adanya keterbukaan pemerintah. Dalam pemikiran M.C. Burkens. Yang dituangkan dalam bukunya "*Beginzellen van de democratische rechtstaat*" dinyatakan

bahwa keterbukaan sebagai salah satu syarat minimum demokrasi. Secara lengkap tentang syarat minimum demokrasi adalah: a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemeliharaan yang bebas dan rahasia; b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih; c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul; d. Badan perwakilan rakyat berpengaruh dalam pengambilan keputusan melalui sarana (model) *berslissingsrecht* (hak untuk memutus) dan atau melalui wewenang pengawasan; e. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka; f. Dihormatinya hak-hak minoritas. (Philipus M. Hadjon, 1996: 1)

Berdasar pada pemikiran Burkens, maka keterbukaan adalah sebuah *conditio sine quanon* bagi penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Tidak adanya pemerintah yang terbuka, maka tidak ada pemerintahan yang demokratis. Sejalan dengan pemikiran tersebut, Ibrahim F.I. Shihata (saat menjabat sebagai General Counsel dari Bank Dunia) mengemukakan empat unsur pemerintahan yang dalam proses pembuatan keputusan tidak sewenang-wenang, yaitu: *Governance by rule* (Pemerintahan berdasar hukum); *Accountability*

(Pertanggungjawaban); *Transparency* (Transparan); dan *Participation* (Partisipasi). (Ann Seidman, 2000: 8).

Dari kedua pendapat dapat disimpulkan bahwa keterbukaan pemerintah dan partisipasi adalah syarat mutlak terjadinya sistem pemerintahan yang demokratis. Dan hal itu sudah seharusnya juga menjadi pola dalam penyusunan kebijakan publik dan tindakan pejabat publik di Indonesia.

Keterbukaan pemerintahan merupakan salah satu syarat dari pelaksanaan asas demokrasi. Untuk itu maka harus diwujudkan adanya ketentuan yang mengatur tentang hak rakyat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang ditetapkan pemerintah. Bentuk demokratisasi ini dalam praktik bernegara seringkali hanya diberi bentuk "*representative democracy*" (demokrasi perwakilan). Dalam pelaksanaan pola demokrasi seperti ini, hak rakyat diwakili oleh anggota-anggota parlemen (di Indonesia oleh DPR dan DPRD) dengan bentuk pemberian persetujuan atas keputusan yang dibuat oleh pemerintah.

Dalam perkembangan hubungan rakyat dengan pemerintah, telah diperkenalkan bentuk "*participative democracy*" (demokrasi partisipasi) dalam pengambilan keputusan pemerintahan. Untuk dapat mewujudkan partisipasi tersebut, diperlukan pengaturan yang

mewajibkan pada pemerintah untuk bersifat terbuka (*openbaarheids van bestuur*). Konsekwensi dari adanya pengaturan tentang keterbukaan pemerintahan ini adalah keterbukaan prosedur. Dengan terbukanya prosedur, maka dimungkinkan terjadinya partisipasi dari rakyat dalam bentuk: ikut mengetahui (*meeweten*); ikut memikirkan (*meedenken*); ikut bermusyawarah (*meespreken*); ikut memutuskan (*meeberslissingen*) (Philipus M. Hadjon, 1997:5).

Tentang prinsip demokrasi dan keterbukaan pemerintahan, terdapat unsure-unsur yakni, keterbukaan dan partisipasi publik. Partisipasi Publik melalui (*inspraak*) yang unsurnya: institusional, diskusi/tukar pikiran dengan pemerintah, dan pengaruh. Adapun bentuk partisipasi publik dapat melalui: sarana keberatan, dengar pendapat, komisi pertimbangan, angket, pertimbangan LSM, hak bicara komisi pertimbangan dan lain-lain. (Philipus M. Hadjon, 1997:6)

Dalam praktik pemerintah, keterbukaan pemerintah dalam prosedur pengambilan keputusan belum menjadi salah satu prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akibatnya, banyak pengambilan keputusan pemerintahan yang hanya menguntungkan pihak-pihak yang dekat dengan kekuasaan. Muara

akhir dari pola pengambilan keputusan yang demikian adalah kolusi dan korupsi oleh penyelenggaraan pemerintahan dan pada akhirnya adalah sikap-sikap resistensi dari pihak yang dirugikan.

Menurut Burkens keterbukaan memberikan makna bahwa dalam banyak bidang kegiatan pemerintahan warga masyarakat ikut serta langsung dalam proses persiapan kebijaksanaan dan pembentukan keputusan. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan. Peran serta merupakan bentuk jaminan bagi warga masyarakat atau pihak yang pada umumnya juga dapat mengajukan keberatan melawan keputusan itu jika mereka tidak setuju, sebagaimana dikemukakan oleh Van Wijk.

“Een belangrijke waarborg voor het serieus nemen van de inspraak is het feit dat de insprekers veelaal ook in beroep kunnen gaan tegen het besluit, als ze het er niet mee een zijn. (terjemahan bebas : suatu jaminan yang penting untuk memberlakukan peranserta itu adalah bahwa para pihak secara nyata dapat berperan serta pada umumnya juga dapat naik banding melawan keputusan itu, jika mereka tidak setuju)” (Van Wijk, 1990: 83)

Di samping itu hal tersebut berkenaan juga dengan kewajiban pemerintah atas dasar asas kecermatan hukum untuk melibatkan para warga

dalam pengambilan keputusan. Peran serta merupakan suatu bentuk *perlingungan hukum preventif*, seperti dinyatakan oleh Philipus M. Hadjon ".....mekanisme perlindungan preventif meliputi : *pertama* kewajiban organ administrasi negara untuk memberikan informasi, *kedua* hak (rakyat) untuk didengar". (Philipus M. Hadjon, 1997: 216). Idealnya harus diikuti dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan-jaminan kepada rakyat bahwa tindakan-tindakan pemerintah dilakukan dengan tepat dan demokratis.

Untuk mencapai kondisi edeal dalam penyelenggaraan negara yang transparan/terbuka sekurang-kurangnya diperlukan undang-undang berikut: undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik; undang-undang tentang Administrasi Umum (Pemerintahan Umum/di Belanda ada *General Act Law Of Administration*; dan undang-undang tentang Pelayanan Publik (*Public Service*).

Undang-undang tersebut merupakan instrumen perlindungan hukum baik bagi pemerintah dan rakyat. Makna penting bagi pemerintah adalah merupakan dasar dalam pembentukan keputusan, sedangkan bagi masyarakat pengaturan tersebut memberikan kemungkinan untuk berpartisipasi dalam

penyelenggaraan pemerintah. Akan tetapi, pengaturan sebagaimana dikemukakan di atas belum ada di Indonesia. Hal ini sangat ironis, karena dengan mengedepankan perlindungan hukum preventif maka seharusnya undang-undang sebagaimana tersebut di atas mendapat prioritas yang lebih besar dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan Negara Hukum Pancasila.

Dalam kerangka pelaksanaan pemerintahan yang demokratis maka diperlukan pembentukan perundang-undangan yang menata penggunaan wewenang negara. Ketentuan perundang-undangan ini setidaknya akan menjadi dasar hukum penggunaan wewenang (asas keabsahan); landasan prosedur (mencegah tindakan sewenang-wenang) dan konformitas (alat ukur untuk menilai benar-salahnya) tindakan pemerintah.

Wewenang merupakan sebuah istilah hukum yang sepadan dengan "*authority*", "*legal power*", "*bevoegheid*". Dalam konsep hukum "wewenang" mempunyai karakteristik sebagai "tindakan hukum publik".

F.A.Stroink menyatakan; "Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi". Sedangkan Henc Van Maarseveen menyatakan, "dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan

sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan (Philipus M. Hadjon, 1999 : 2).

Sementara itu, tentang tindakan hukum publik ini, Ten Berge mengemukakan pendapatnya sebagai berikut: "*Publiekrechtelijk rechtshandelingen kunnen slecht voortvloeien uit publiekrechtelijk bevoegheden. Een overheidsorgaan moet voor het nemen van publiekrechtelijk beslissing beschikken over expliciet toegekende, dan wel door het recht veronderstelde bevoegheden* (Tindakan hukum publik dapat dilakukan melalui penggunaan wewenang publik. Penetapan keputusan pemerintahan oleh organ yang berwenang harus didasarkan pada wewenang yang secara jelas telah diatur, dimana wewenang tersebut telah ditetapkan dalam aturan hukum yang terlebih dulu ada). (Philipus M. Hadjon, 1998: 2).

Hal lain yang sangat khas dari penggunaan wewenang adalah pembentukan kehendak "*wilsvorming*" yang ada pada pejabat. Dalam hal ini, pejabat yang berwenang diberi kebebasan untuk mempertimbangkan seluruh keadaan untuk sampai pada keputusan tertentu. Berikut dicontohkan dua jenis keputusan publik yang berbasis wewenang dan bukan wewenang. Peristiwa penting yang

terjadi di Jawa Timur yaitu keputusan (*beschikking*) tentang pengumuman Hasil Test CPNS (wewenang) dan Akta PPAT yang ditetapkan oleh Notaris (bukan wewenang).

Unsur pernyataan kehendak/ pembentukan kehendak (*beslissing/ wilsuiting*) dari sebuah *beschikking* secara jelas dinyatakan oleh Ten Berge sebagai berikut : "*Een besluit impliceert een beslissing, dat wil zeggen een wilsuiting die gericht is op toegevoegde waarde. Die toegevoegde waarde bij een besluit stukje extra normstelling dat er zonder die beslissing niet zou zijn. Een besluit is bogen tussenschakel van de "gelede normstelling* (suatu keputusan tertulis termasuk keputusan pemerintah, dapat dikatakan pembentukan kehendak untuk nilai tambah melalui penambahan norma. Tanpa adanya penambahan norma suatu keputusan tidak ada artinya. Sebuah keputusan pemerintah adalah sebuah mata rantai dari norma sebelumnya). (Philipus M. Hadjon 1997 : 140).

Pemikiran tersebut mengungkap-kan, bahwa suatu keputusan pemerintah sangat erat kaitannya dengan "kehendak untuk menetapkan kelakuan atas dasar aturan hukum yang telah ada". Pertanyaan hukum yang dapat diajukan, apa yang dimaksud dengan aturan hukum yang telah ada?. Dalam hal ini tidak ada yang lain, bahwa yang dimaksudkan adalah

“dasar wewenang”. Aspek wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan tersebut akan menjadi batas ruang lingkup isi keputusan yang dapat dibentuk. Dengan demikian, keputusan pengumuman hasil tes CPNS itu hanya dapat diumumkan berdasarkan mekanisme dan prosedur yang berlaku.

Sebagai bahan bandingan, berikut dikemukakan pemikiran Philipus M. Hadjon tentang “*beslissing*” berkaitan dengan karakter hukum akta PPAT. Suatu “*beslissing*” mengandung suatu *wilsvorming* (pernyataan kehendak dari pejabat yang bersangkutan). Akta dalam pengertian surat yang digunakan sebagai alat bukti tidak mengandung suatu *beslissing*, yang ada adalah *wilsvorming* dari para pihak yang mengikatkan diri dan bukan *wilsvorming* dari PPAT yang dapat dituangkan dalam suatu “*beslissing*”. Dengan demikian, kesimpulan pertama dapat ditegaskan bahwa akta PPAT bukan merupakan suatu “*besluit*”. Dengan demikian pula berarti bahwa akta PPAT bukan keputusan TUN karena Keputusan TUN adalah salah satu “*besluit*”. (*Philipus M. hadjon 1997: 4*).

Mengacu pada kedua keadaan di atas, maka sangatlah jelas bahwa karakter hukum wewenang akan bermanifestasi pada adanya “*wilsvorming*” (pernyataan kehendak), maka kehendak yang mewarnai

isi/substansi dari “*beschikking*” haruslah berasal dari pejabat yang berwenang.

Jika kondisi hukum dari wewenang mempunyai keistimewaan-keistimewaan seperti terurai, apa konsekuensi dari penggunaan wewenang?. Secara konseptual tentang konsekuensi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut: *right-duty* (hak-kewajiban) *authority-responsibility* (wewenang-tanggung jawab). Tentang tanggungjawab, dalam konsep hukum terdapat tiga istilah: *Accountability*, *Responsibility* dan *Liability*. Deskripsi lengkapnya sebagai berikut: “*Accountability* “*state of being responsible or answerable*” *Responsibility* “*The state of being answerable for an obligation, and include judgment, skill, ability, and capacity*” *Liability* “*it has been defined to mean: all character of debts and obligation*” (*Blacks Law Dictionary*).

Mengacu pada konsep yang ada dalam kamus hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam konsep “*responsibility* (pertanggungjawaban hukum) terdapat unsur *accountability* (pertanggungjawaban moral)” sedangkan *Liability* lebih mendekati persoalan besaran “rupiah” atau “ganti rugi”.

Jika demikian, maka makna akuntabilitas dalam penggunaan wewenang akan mewajibkan pada pejabat publik (penggunaan wewenang) untuk mampu menjawab setiap pertanyaan yang

862.3/004/422.024/2006, tentang Pembatalan Kenaikan Pangkat PNS di Lingkungan Pemerintah Batu, tanggal 28 Pebruari 2006. g. Surat Keputusan Walikota Batu No. 821.2/009/SK/422.024/2006, tentang Pemberhentian Dari Jabatan Struktural, tanggal 21 Maret 2006. h. Berita Acara Penyetoran Kembali Atas Kelebihan Gaji Dari PNS Kota Batu Kepada Kas Daerah, No. 951/066/422.023/2006 tanggal 28 Maret 2006.

Pertanyaan Hukum: bagaimana karakteristik keputusan pembatalan kenaikan pangkat terhadap PNS yang bukan karena kesalahannya dan bagaimana akibat hukumnya?; siapa yang berhak memperoleh tembusan/ tindakan atas surat resmi yang diterbitkan oleh Pemerintah?; siapa yang harus bertanggungjawab atas terjadinya peristiwa kenaikan pangkat PNS yang “dianggap” menyalahi perundang-undangan?.

Diskusi: Karakteristik keberlakuan keputusan pemerintahan yang berisi pencabutan secara konseptual dapat bersifat **extunc** (batal demi hukum) **exnunc** (dapat dibatalkan) (Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2004: 69) (Soeprato Wijoyo, 1997: 60). *Extunc* bermakna bahwa pembatalan/penarikan kembali atas sebuah produk keputusan pemerintah diberlakukan surut kepada keadaan saat ditetapkannya keputusan

yang dicabut. *Exnunc* bermakna bahwa pembatalan/penarikan kembali keputusan pemerintahan diberlakukan saat keputusan pembatalan itu ditetapkan. Bagaimana pemberlakuan *extunc* atau *exnunc* harus didasarkan pada sebuah pertimbangan nyata atas akibat hukum yang telah timbul dari terbitnya keputusan pemerintahan, terhadap permasalahan wewenang penarikan kembali suatu keputusan oleh organ yang membentuk, dikemukakan enam buah asas (kecuali akalu undang-undang degan tegas melarang penarikan kembali itu) oleh **Prins** sebagai berikut: Suatu ketetapan yang dibuat karena yang berkepentingan menggunakan tipuan, senantiasa dapat ditiakan *ab ovo*. Suatu ketetapan yang isinya belum diberitahukan kepada yang bersangkutan jadi, suatu ketetapan yang belum menjadi suatu perbuatan yang sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum dapat ditiadakan (*ab ovo*).

Suatu ketetapan yang bermanfaat bagi yang dikenainya dan yang diberi kepada yang dikenai itu dengan beberapa syarat tertentu, dapat ditarik kembali pada waktu yang dikenai tersebut tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan itu. Suatu ketetapan yang bermanfaat bagi yang dikenainya tidak boleh ditarik kembali setelah sesuatu jangka tertentu (sudah) lewat, bilamana oleh karena menarik kembali tersebut, suatu keadaan yang

diajukan sehubungan dengan kebijakan yang ditetapkan. Implementasi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah jika rakyat bertanya, aka "pejabat publik" wajib menjawab bahkan memper-tanggungjawabkan penggunaan wewenangnya.

Berdasar uraina di atas, maka siapa-pun yang kepadanya diberi "wewenang" dengan sumpah jabatannya, konweksi logisnya adalah adanya akuntabilitas. Jika terdapat pelanggaran hukum dalam penggunaan wewenang, misalnya "korupsi", "bertindak sewenang-wenang", maka timbul "*responsibility*", lebih jauh jika penggunaan wewenang yang melanggar yang melanggar hukum tersebut menimbulkan "kerugian" maka timbul "*liability*". Mekanisme dan prosedur dari proses pertanggungjawabkan ini, tunduk pada ketentuan hukum berbedabeda berdasarkan ketentuan per-perundang-undangan yang mengaturnya.

Perkembangan pemikiran tentang konsepsi "*responsibility*" dalam penggunaan kekuasaan telah memasuki babagan baru yaitu "*superior respondea*" dan "*responsibility by omission*". Konsep *superior respondea* ditujukan pada kejelasan subyek yang harus bertanggungjawab dalam hubungannya dengan penggunaan kekuasaan yang melalui struktur hirarkhi. Pertanggung-jawaban atas suatu penggunaan

wewenang dapat dimintakan kepada "pemberi perintah". Praktik tentang pertanggungjawaban atasan dapat dilihat dalam beberapa putusan Mahkamah Agung dalam kaitannya dengan pelanggaran HAM. (Eddy Djunaidi K, 2004: 12).

Analisa Kasus Kepegawaian Kota Batu: **Fakta Hukum:** a. Surat Badan Kepegawaian Negara Kantor Regional II Nol 016a/KP.II/I/2006, tanggal 27 Januari 2006, tentang Pembatalan Nota Per-timbangan Kepala Kanreg II BKN, dan **Pembatalan SK Walikota Batu**; b. Keputusan Kepala Kantor Regional II Badan Kepegawaian Negara No. 01/KR.II/KEP/I/2006, tentang Pembatalan Nota Pertimbangan Kepala Kantor Regional II Badan Kepegawaian Negara, tanggal 27 Januari 2006. c. Surat kepala Kantor Regional II Badan Kepegawaian Nrgara No. 50/KR.II.K/I/2006, PweihL : *Pembatalan SK Walikota Batu*. d. Surat Kepala Kantor Regional II Badan Kepegawaian Negara No. 51/KR.II.K/I/2006, Perihal: Pembatalan Nota Pertimbangan Kepala Kanreg II BKN, dan Pembatalan SK Walikota Batu. e. Keputusan Kepala Kantor Regional II Badan Kepegawaian Negara No. 14 /KR.II.K/KEP/I/2006, tentang Pembatalan Nota Pertimbangan Kepala Kantor Regional II BKN, tanggal 27 Januari 2006. f. Keputusan Walikota Batu No.

layak di bawah kekuasaan ketetapan yang bermanfaat itu (setelah adanya menarik kembali tersebut) menjadi keadaan yang tidak layak (lihatlah dibawah ini tentang "bouwergunning"). Oleh karena suatu ketetapan yang tidak benar, diadakan suatu keadaan yang tidak layak. Keadaan ini tidak boleh ditiadakan, bilamana menarik ketetapan yang bersangkutan membawa kepada yang dikenainya suatu kerugian yang sangat lebih besar daripada kerugian yang oleh Negara diderita oleh karena keadaan yang tidak layak tersebut.

Menarik kembali atau mengubah suatu ketetapan, harus diadakan menurut acara (*formaliteit*), yang sama sebagai yang ditentukan bagi membuat ketetapan itu (asas: *contrarius actus*) (Utrecht, 1986: 179).

Berdasarkan pemikiran di atas, maka pencabutan suatu keputusan itu tetap dimungkinkan jika ada alasan yang cukup. Dalam kasus di Kota Batu, maka harus ada suatu berita acara pemeriksaan ulang atas peristiwa kenaikan pangkat yang dianggap "tidak sah" atau "direkayasa". Namun demikian, harus juga dilihat, apakah dengan pencabutan tersebut dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar buat negara?. Dalam hal ini, dikemukakan oleh **Prins**, bahwa kewenangan pencabutan didasarkan pada prinsip "*freies Ermessen*" (Utrecht,

1986: 180), yaitu dengan mempertimbangkan keuntungan dan kerugian baik bagi individu yang telah menerima manfaat maupun kepentingan negara. Jika ini dipertimbangkan, maka kasus Kepegawaian Kota Batu setidaknya akan diperoleh jalan keluar yang bijaksana baik bagi pegawai maupun bagi Pemkot Batu. Terlebih jika dikaitkan dengan kebutuhan jabatan kepegawaian yang harus dipenuhi untuk kepentingan pemerintah Kota Batu dan pelayanan pada masyarakat.

Terhadap kemungkinan pencabutan atas keputusan tersebut, maka seharusnya diberlakukan prinsip "*Exnunc*" (batal) bukan "bukan batal demi hukum" (*Extunc*), karena kenaikan pangkat itu sudah terjadi 3-4 tahun yang lalu dan telah disetujui dan diproses oleh institusi yang berwenang. Dengan demikian tidak ada kewajiban hukum apapun bagi PNS yang kenaikan pangkatnya dibatalkan. Jika dimungkinkan justru dilakukan penyesuaian atas prestasi dan kinerja yang telah dilakukan dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan di Kota Batu.

Surat Keputusan merupakan bentuk administrasi publik yang didasarkan pada prinsip-prinsip administrasi pemerintahan yang limitatif. Terlebih jika keputusan itu berisi sebuah "pernyataan kehendak" (*wilsvorming*) yang mengekspresikan pelaksanaan

wewenang maka surat keputusan itu harus disampaikan kepada pihak yang berkepentingan. Tentang pihak yang berkepentingan dikaitkan dengan isi keputusan. Dalam hal isi keputusan terdapat pihak ke III (tiga) yang dapat menderita kerugian, maka keputusan wajib disampaikan juga kepada mereka.

Dalam kasus kepegawaian di Kota Batu, maka hanya terdapat 2 (dua) pihak, yaitu pemerintah dan pegawai. Oleh sebab itu, terbitnya surat keputusan, baik itu yang berisi pengangkatan maupun pencabutan atas keputusan pengangkatan yang berhak menerima adalah institusi pemerintah (Pemkot Batu, Kas Negara) dan Pegawai yang bersangkutan, jika pembuat keputusan juga menyampaikan isi surat kepada pihak lain yang tidak berkepentingan, maka pertanggungjawabannya ada pada diri pribadi pejabat tersebut. Jika penyampaian surat itu terkandung "maksud lain" dan hal itu dapat merugikan "pihak yang berkepentingan", maka timbul pertanggungjawaban bagi pejabat yang bersangkutan baik dari segi perdata maupun pidana.

Pertanggungjawaban atas peristiwa kepegawaian "Pemkot Batu", sudah selayaknya harus menjadi tanggungjawab negara. Dalam hal ini baik "bagian kepegawaian Pemkot Batu" yang mengusulkan kenaikan pangkat tersebut, maupun Kepala Kantor Regional II Badan

Kepegawaian Negara yang telah memberikan persetujuan atas proses tersebut. Bagaimana dengan para pegawai yang Sknya dibatalkan? Secara prinsip para pegawai tidak dapat dimintai pertanggungjawaban karena inisiatif kenaikan pangkat yang sifatnya "istimewa" (tidak regular) jelas dilakukan oleh pemerintah bukan kehendak pegawai. Sementara itu, secara praktikal para PNS lebih bersifat pasif (kecuali yang penyesuaian ijazah).

Dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis baik di pusat maupun di daerah, maka perlu disusun sebuah aturan hukum (UU atau Perda) tentang keterbukaan pemerintah yang memungkinkan terjadinya partisipasi publik. Dalam aturan tersebut diatur kewajiban bagi pemerintah untuk menyampaikan informasi atas kebijakan yang akan ditetapkan terhadap rakyat. Kebijakan yang wajib diinformasikan adalah kebijakan "publik", yang didanai oleh "uang Publik". Agar aturan hukum ini menjadi efektif, maka perlu ditetapkan rumusan sanksi baik atas penetapan kebijakan yang tertutup maupun terhadap pejabat yang sengaja melakukan pelanggaran atas aturan ini.

Dalam upaya menciptakan sistem penyelenggaraan negara yang pejabatnya dapat memberikan akuntabilitas publik, diperlukan instrumen hukum yang secara

jelas dapat menilai “kapabilitas” dan “integritas” pejabat. Keonsekwensi logis dari pola ini adalah profesionalisme dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem *reward* dan *punishment* yang jelas.

Jika terjadi kasus-kasus kepegawaian seperti di Kota Batu, sudah selayaknya dilakukan penyelesaian yang tidak boleh merugikan pegawai yang menjalankan perintah atasannya. Justru pihak pejabat yang berwenang harus melakukan tindakan yang bijaksana untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dengan mengedepankan kepentingan masyarakat yang lebih luas. Terlebih jika hal itu telah terjadi beberapa tahun yang lalu, dan telah menimbulkan akibat hukum yang memberi manfaat bagi banyak orang. Sudah selayaknya dilakukan “penyesuaian” berdasarkan ketentuan perundang-undangan, yang hal ini sangat dimungkinkan dalam ketentuan kepegawaian.

DAFTAR PUSTAKA

- Ann Seidman et. Al, *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Kluwer Law International, London, 2000.
- Eddy Djunaide Karmasudiradja, *Penerapan Dokrin Superior Responsibility dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara (LPP-HAN), Jakarta, 2004.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- , *Prospek Hukum dalam Era Globalisasi*, Makalah, Surabaya, 20 April 1996.
- , *Keterbukaan Pemerintah dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945*, Surabaya, 25 Mei 1996.
- , *Akta PPAT Bukan Keputusan Tata Usaha Negara*, Makalah, Diskusi Ilmiah oleh Fakultas Hukum UNAIR dan Ikatan Notaris Indonesia Daerah Jawa Timur, Surabaya 1 Juni 1996.
- , *Keterbukaan Pemerintahan dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis*, Pidato Ilmiah, Lustrum UBHARA, Surabaya, 1997.
- , *Tentang Wewenang*, Makalah, disampaikan dalam Penataran Nasional Hukum Administrasi, UNAIR, Surabaya, 9-14 Pebruari 1998.
- , dan Tatik Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Cet. I, 2005.
- Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Cet I, Airlangga University Press, Surabaya, 1997.
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Emas, Surabaya, 1986.