

**OPTIMALISASI PERAN BIRO HUKUM  
PADA PERGURUAN TINGGI  
(STUDI DI SUB BAGIAN HUKUM DAN TATALAKSANA UNIBRAW)**

**Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat  
Memperoleh Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**

**SKRIPSI**

Oleh :

**MIRAH UTAMI  
NIM 0110103104**

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG  
2006**

## Abstraksi

**MIRAH UTAMI, Optimalisasi Peran Biro Hukum Pada Perguruan Tinggi (Studi di Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Unibraw),** Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juli 2006, Agus Yulianto, S.H., M.H., Lutfi Effendi, S.H., M.Hum.

Tuntutan reformasi hukum terhadap pemerintah saat ini menjadikan peran birokrasi dalam pemerintahan menjadi penting karena perubahan yang diinginkan masyarakat Indonesia terutama pada instansi pemerintah. Tuntutan tersebut tidak hanya ditujukan pada wilayah pemerintahan pusat atau daerah tetapi juga instansi pemerintah yang lainnya termasuk instansi pendidikan. Biro Hukum pemerintah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem birokrasi pelayanan publik pada sistem pemerintahan di Indonesia. Hampir semua departemen atau institusi pemerintah di Indonesia memilikinya, bahkan sampai pemerintahan di daerah.

Secara ideal keberadaan biro hukum di dalam institusi pemerintah mampu memberikan kontribusi terhadap proses-proses penyusunan peraturan perundangan, proses transparansi kebijakan publik dan proses perencanaan hukum sesuai dengan kebutuhan hukum departemen atau institusi dimana Biro Hukum itu berada.

Berdasarkan penelitian Komisi Hukum Nasional tersebut Biro hukum tidak didayagunakan untuk melakukan kajian-kajian perencanaan dan perumusan peraturan perundangan yang terkait dengan tugas departemennya.

Perguruan tinggi juga memiliki bagian atau sub bagian yang melaksanakan fungsi sama dengan biro hukum. Di Universitas Brawijaya (Unibraw) juga ada Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis perlu melakukan penelitian mengenai optimalisasi peran Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya dan penelitian mengenai kemampuan individu dalam Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya. Sehingga mengambil judul "Optimalisasi Peran Biro Hukum Di Perguruan Tinggi (Studi Di Sub Bagian Hukum Unibraw).

Metode yang digunakan adalah metode kualitatif yang diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan responden yang diteliti.

Dari hasil penelitian tersebut didapat bahwa peran Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya hanya sebagian kecil dari banyak peran yang harus dilaksanakan. Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana masih perlu dioptimalkan lagi.

Agar dapat optimal, jajaran pimpinan Universitas Brawijaya hendaknya menganalisa apakah peran yang disusun dalam OTK telah sesuai dengan kenyataan yang ada. Menempatkan staf yang mampu menjalankan tugas dan fungsi sesuai dengan tugas dan fungsinya. Peduli dengan pengembangan kemampuan individu yang menjalankan tugas dan fungsi di Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana. Lulusan sarjana hukum mempunyai peluang besar menjalankan tugas tersebut namun perlu dibekali berbagai ketrampilan praktek seperti : *Legal Drafting, Contract Drafting*, maupun *Legal Writing* khusus dibidang pelayanan hukum.

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**OPTIMALISASI PERAN BIRO HUKUM PADA PERGURUAN TINGGI  
(STUDI DI SUB BAGIAN HUKUM DAN TATALAKSANA UNIBRAW)**

Disusun oleh :

MIRAH UTAMI-NIM 0110103104

Disetujui pada tanggal : 20 Juli 2006

Oleh :

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

AGUS YULIANTO, S.H., M.H.  
NIP 131573915

LUTFI EFFENDI, S.H., M.Hum.  
NIP 131577617

Mengetahui :

Ketua Bagian

Hukum Administrasi Negara,

AGUS YULIANTO, S.H., M.H  
NIP 131573915

**LEMBAR PENGESAHAN**

**OPTIMALISASI PERAN BIRO HUKUM PADA PERGURUAN TINGGI  
(STUDI DI SUB BAGIAN HUKUM DAN TATALAKSANA UNIBRAW)**

Disusun oleh :

MIRAH UTAMI-NIM 0110103104

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal: .....

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

AGUS YULIANTO, S.H., M.H.  
NIP 131573915

LUTFI EFFENDI, S.H., M.Hum.  
NIP 131577617

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian Hukum  
Administrasi Negara,

AGUS YULIANTO, S.H., M.H.  
NIP 131573915

AGUS YULIANTO, S.H., M.H.  
NIP 131573915

Mengetahui :

Dekan,

WARKUM SUMITRO, S.H., M.H  
NIP 131408115

## KATA PENGANTAR

Penulis bersyukur kepada Allah S.W.T. karena hanya dengan karunia, hidayah dan inayahNya penulis dapat menyelesaikan penulisan ini dalam rangka penyusunan Skripsi judul “OPTIMALISASI PERAN BIRO HUKUM PADA PERGURUAN TINGGI (STUDI DI SUBBAG HUKUM DAN TATALAKSANA UNIBRAW)”, penulis menyadari bahwa banyak pihak yang telah memberikan bantuan baik ide, tenaga maupun waktu sehingga banyak membantu selesainya kegiatan ini, karena itu penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Bapak Warkum Sumitro, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Abdul Madjid, SH, M.Hum. selaku Ketua Program S-1 Non Reguler.
3. Bapak Agus Yulianto, SH, MH selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara sekaligus Pembimbing kegiatan ini.
4. Bapak Lutfi Effendi, SH,M.Hum selaku Ketua Pembimbing kegiatan ini.
5. Mbak Mintarti, SH terima kasih banyak bantuannya, juga P. Arief.
6. Mas Amin, Mas Pardi, Mbak Luluk, Mbak Tutik dan teman-teman akademik.
7. Bapak, Ibunda (Alm) dan adik-adik, dengan semangat dan doa'nya.
8. Teman-teman di FH-terutama angkatan 2001, Ririk, Ririd&Adith, Zaki, Heri, Hilmy dan Novi yang memberikan banyak dukungan.
9. Pimpinan dan teman-teman di Politeknik dengan bantuan dan pengertiannya sehingga penulis lebih leluasa menyelesaikan segala kegiatan dalam studi di FH Unibraw.

Penulis juga menyadari bahwa laporan ini tidak sempurna sehingga memberikan peluang untuk perbaikan. Namun penulis berharap laporan ini dapat bermanfaat bagi yang membutuhkannya.

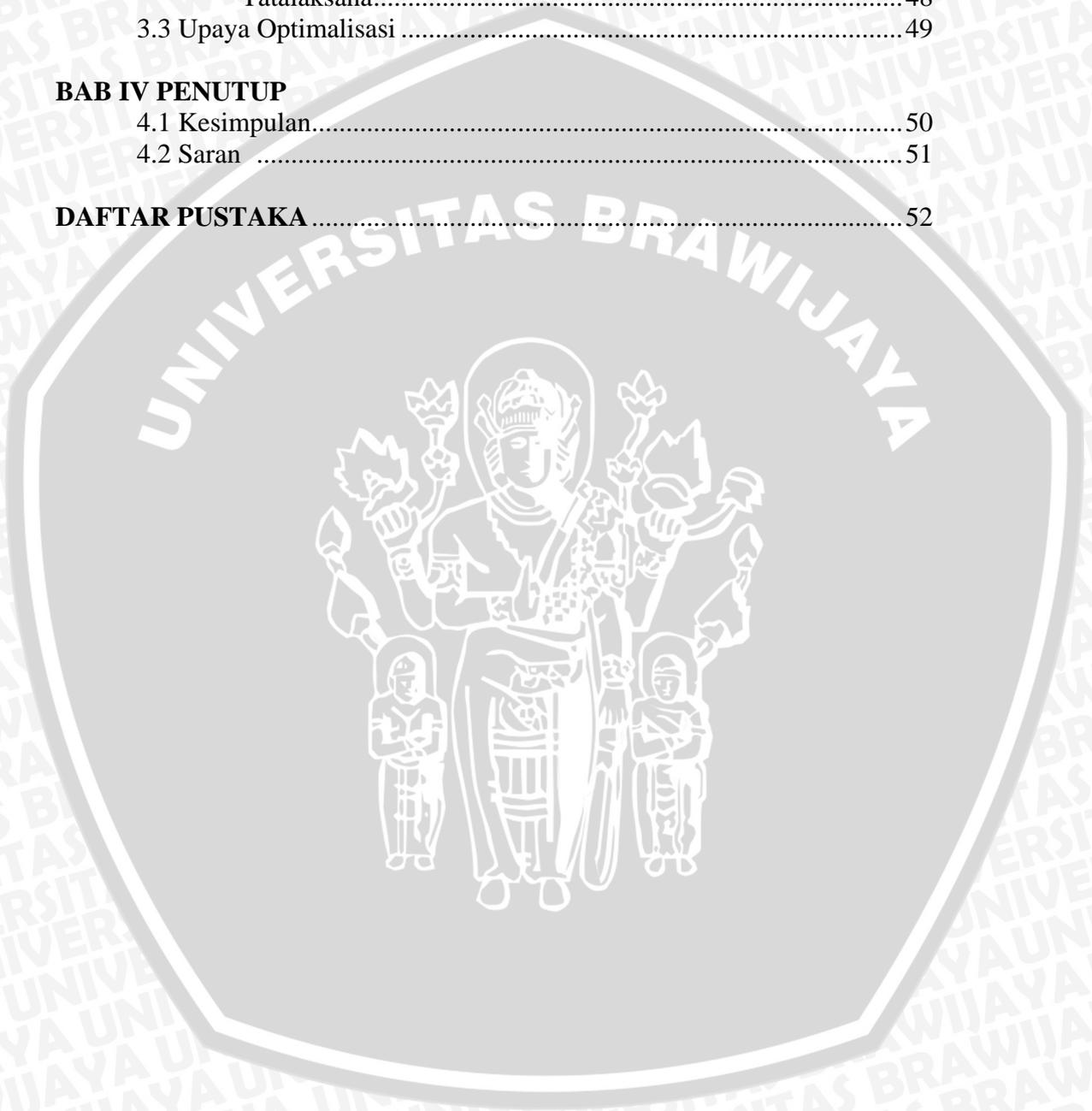
Malang, 17 Juli 2006

Penulis

## DAFTAR ISI

<b>LEMBAR PERSETUJUAN</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iii
<b>DAFTAR BAGAN</b> .....	v
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	vi
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	4
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	4
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	4
1.3.2 Manfaat Penelitian .....	4
1.4 Metode Penelitian .....	5
1.4.1 Pendekatan Penelitian .....	5
1.4.2 Lokasi Penelitian .....	5
1.4.3 Jenis Data dan Sumber Data .....	6
1.5 Teknik Pengumpulan Data .....	7
1.5.1 Studi Lapangan .....	8
1.5.2 Studi Kepustakaan .....	8
1.6 Populasi dan Sampel .....	8
1.7 Teknik Analisis Data .....	8
1.8 Sistematika Penulisan .....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	11
2.1 Tinjauan Umum Optimalisasi .....	11
2.2 Tinjauan Umum Hukum .....	11
2.3 Keputusan atau Penetapan Administrasi Negara .....	17
2.4 Asas-asas Kepemerintahan yang Baik .....	24
2.5 Tinjauan Umum Perundang-undangan .....	28
2.6 Tinjauan Umum Biro Hukum .....	33
2.7 Tinjauan Umum Peran Hukum dan Tatalaksana .....	36
<b>BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN</b> .....	39
3.1 Bidang Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya .....	39
3.1.1 Bidang Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya .....	39
3.1.2 Dasar Hukum Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya .....	40
3.1.3 Peran Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya .....	41
3.1.4 Struktur Organisasi .....	43
3.1.5 Organisasi dan Personalia .....	44

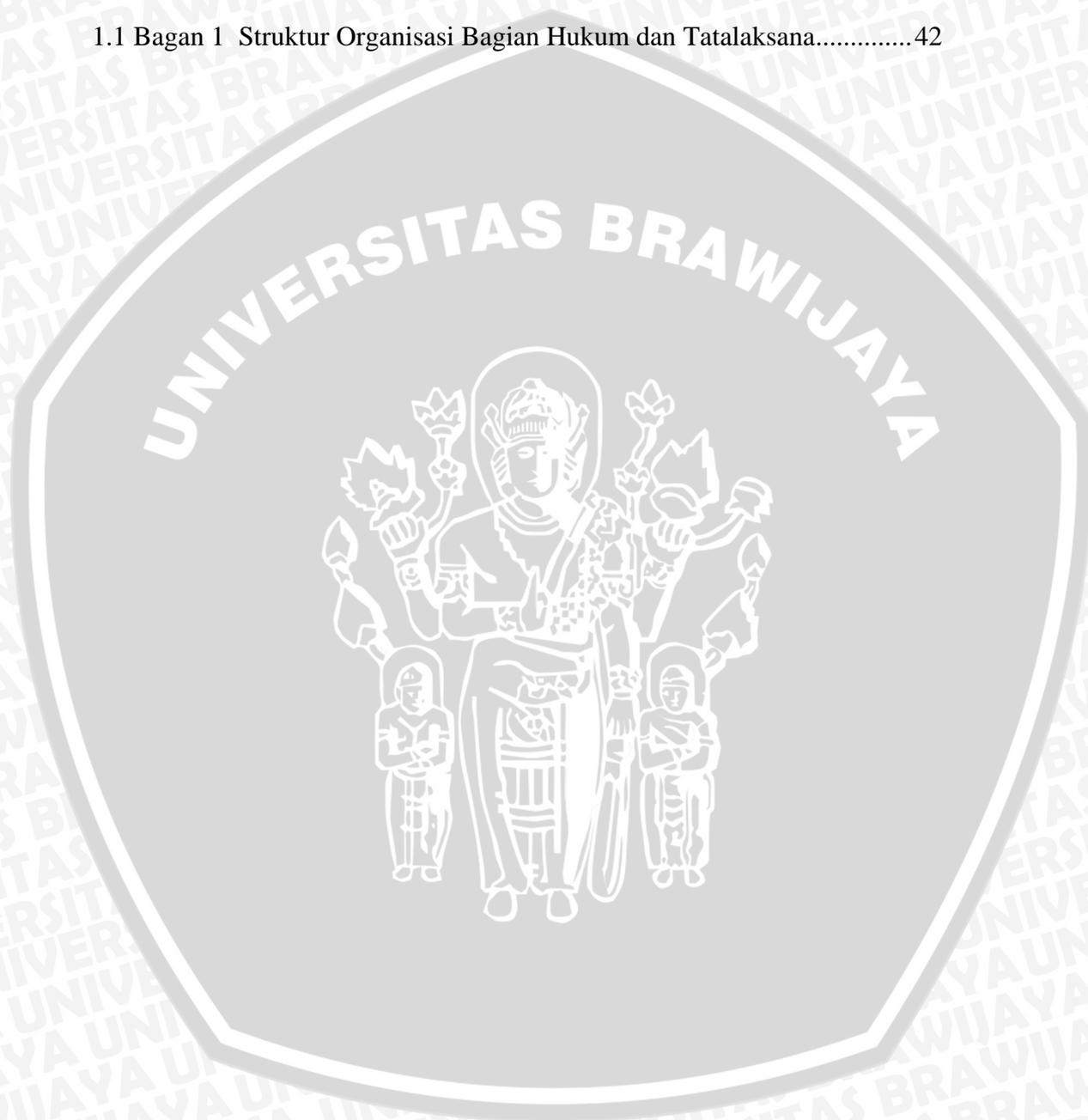
3.1.6 Sistem Tata Hubungan Kerja .....	45
3.2 Pelaksanaan Peran .....	45
3.2.1 Pelaksanaan Peraturan .....	45
3.2.2 Pelaksanaan Sesuai Tugas yang Dilaksanakan .....	46
3.2.3 Hambatan Pelaksanaan Peran Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana .....	48
3.3 Upaya Optimalisasi .....	49
<b>BAB IV PENUTUP</b>	
4.1 Kesimpulan .....	50
4.2 Saran .....	51
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>52</b>



## DAFTAR BAGAN

### 1. Daftar Bagan

1.1 Bagan 1 Struktur Organisasi Bagian Hukum dan Tatalaksana.....42

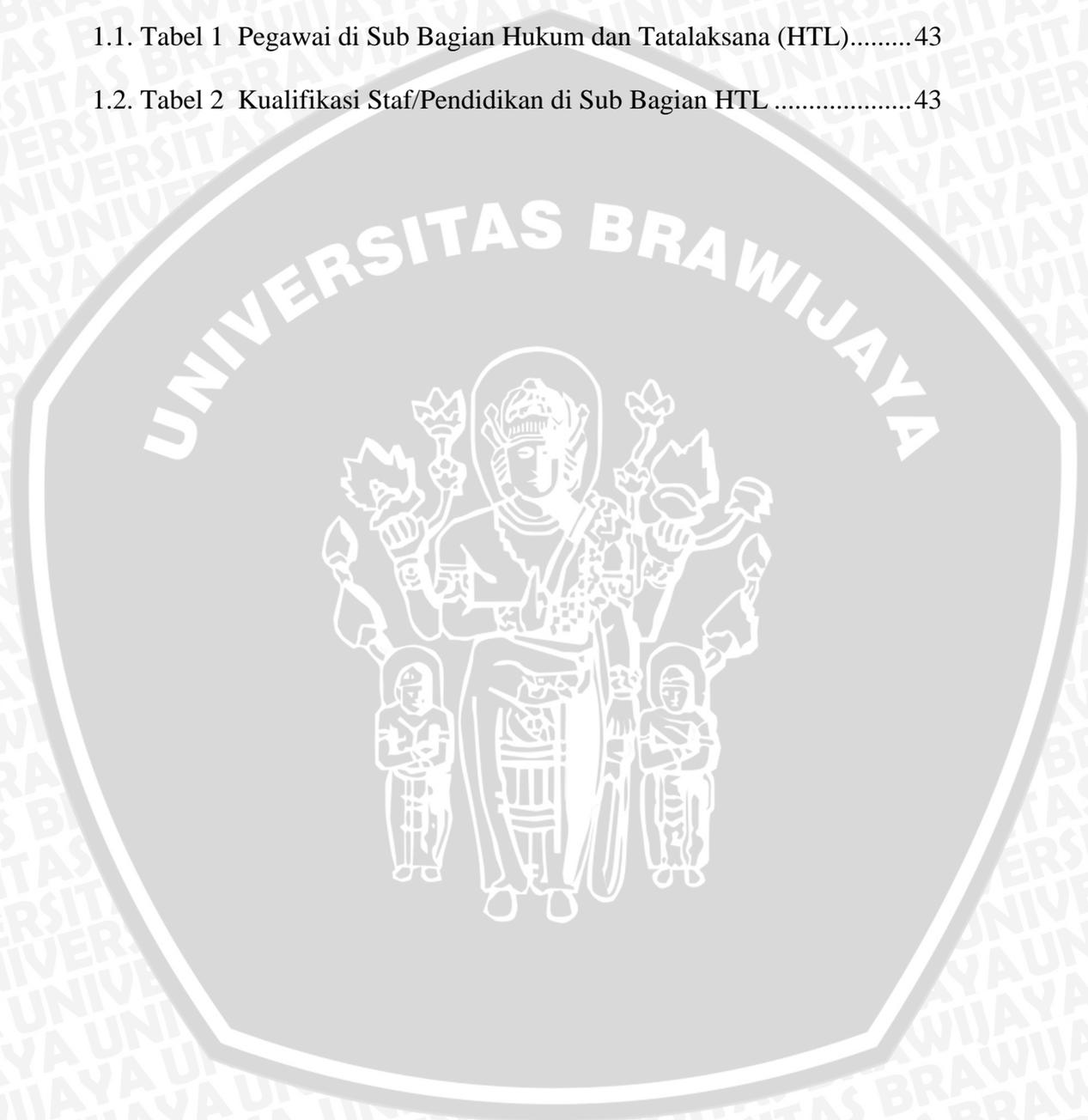


## DAFTAR TABEL

### 1. Daftar Tabel

1.1. Tabel 1 Pegawai di Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana (HTL).....43

1.2. Tabel 2 Kualifikasi Staf/Pendidikan di Sub Bagian HTL .....43



**LAMPIRAN I :**

Surat Penetapan Pembimbing Skripsi  
Nomor 3750/J.10.1.11/AK/2005 Tanggal 19 Desember 2005

**LAMPIRAN II :**

Permohonan Ijin Survey ke Rektor Universitas Brawijaya  
Nomor 3749/J.10.1.11/AK/2005 Tanggal 27 Desember 2005

**LAMPIRAN III :**

Surat Keterangan Telah Selesai Melaksanakan Survey  
Nomor

**LAMPIRAN IV :**

Keputusan Menteri Republik Indonesia tentang Organisasi dan Tatakerja  
Universitas Brawijaya  
Nomor 0197/O/1995 Tanggal 18 Juli 1995

**LAMPIRAN V :**

Statuta Brawijaya oleh Menteri Pendidikan Nasional  
Nomor 080/O/2002 Tanggal 17 Mei 2002

**LAMPIRAN VI :**

Enam SK Terbit Tahun 2006 dan dua SK Terbit Tahun 2005

**LAMPIRAN VII :**

SK Pengangkatan Kepala Hubungan Masyarakat Universitas Brawijaya  
Nomor 051/SK/2003 Tanggal 15 Maret 2003

**LAMPIRAN VIII :**

Keputusan Rektor Universitas Gadjah Mada  
Nomor 13/P/SK/HKTL/2004 Tanggal 19 Januari 2004

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Tuntutan reformasi hukum terhadap pemerintah saat ini menjadikan peran birokrasi dalam pemerintahan menjadi penting karena perubahan yang diinginkan masyarakat Indonesia terutama pada instansi pemerintah. Tuntutan tersebut tidak hanya ditujukan pada wilayah pemerintahan pusat atau daerah tetapi juga instansi pemerintah yang lainnya termasuk instansi pendidikan. Khusus pendidikan tinggi mulai saat ini dan di masa mendatang berpeluang menghadapi tantangan yang lebih besar lagi dengan adanya arus globalisasi di segala bidang. Sehingga keberhasilan kegiatan dalam menghadapi globalisasi ditentukan oleh produktifitas dan modal penggerakannya yaitu kegunaan ilmu pengetahuan dan teknologi, pengelolaan sumber daya yang dimiliki, termasuk Sumber Daya Manusia (SDM) yang handal dan berkualitas tinggi.<sup>1</sup>

Biro Hukum pemerintah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem birokrasi pelayanan publik pada sistem pemerintahan di Indonesia.<sup>2</sup> Hampir semua departemen atau institusi pemerintah di Indonesia memilikinya, bahkan sampai pemerintahan di daerah.

---

<sup>1</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik)*, Mandar Maju 2003, Bandung, hal. 126

<sup>2</sup> Website : [www.komisihukum.go.id](http://www.komisihukum.go.id), *Meningkatkan Peran Biro Hukum Pemerintah, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah*, 2003

Secara ideal keberadaan biro hukum di dalam institusi pemerintah mampu memberikan kontribusi terhadap proses-proses penyusunan peraturan perundangan, proses transparansi kebijakan publik dan proses perencanaan hukum sesuai dengan kebutuhan hukum departemen atau institusi dimana Biro Hukum itu berada.

Dalam kajian yang pernah dilakukan Komisi Hukum Nasional (KHN) sebelumnya diketahui bahwa Biro Hukum mempunyai fungsi yang bersifat umum tidak hanya di bidang perancangan peraturan perundangan, yaitu membangun dan mengembangkan hukum dalam menyusun peraturan perundangan dengan lingkup kegiatan :

- a. Perencanaan Hukum;
- b. Dokumentasi dan Informasi Hukum;
- c. Pengkajian dan Penelitian Hukum;
- d. Penyusunan Rancangan Akademis Peraturan Perundangan-undangan;
- e. Penyusunan Rancangan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan dan Instruksi Menteri termasuk membantu Menteri dalam pembahasan RUU di DPRD, dan
- f. Konsultasi Hukum, bantuan Hukum, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan, serta Program Penyuluhan Hukum.

Berdasarkan penelitian KHN tersebut Biro hukum tidak didayagunakan untuk melakukan kajian-kajian perencanaan dan perumusan peraturan perundangan yang terkait dengan tugas departemennya.

Kenyataan lain, masyarakat secara umum mendapatkan kesulitan untuk mengakses, informasi berkenaan dengan kebutuhan hukum. Penelitian KHN tersebut lebih difokuskan kepada Biro Hukum.

Beberapa perguruan tinggi terkenal di Indonesia seperti UI, UGM dan Unibraw yang mempunyai bagian penanganan hukum yang diserahkan ke bagian unit atau sub bagian hukum dan tatalaksana belum diteliti oleh KHN. Tugas dan fungsi sub bagian hukum dan tatalaksana secara umum terdiri dari 3 (tiga) fungsi : urusan hukum, perundang-undangan, tata laksana dan hubungan masyarakat.

Perguruan Tinggi, khususnya Universitas Brawijaya berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Mendiknas) Republik Indonesia Nomor 0197/O/1995 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Brawijaya pasal 78 ayat 3 mengatur tugas Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana yaitu melakukan urusan Hukum, Perundang-undangan, Tatalaksana dan Hubungan Masyarakat. Sub Bagian ini sebagai bagian dari Biro Administrasi Umum dan Keuangan.

Dengan adanya Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana di Perguruan Tinggi khususnya Universitas Brawijaya, maka perlu dilakukan :

- a. Penelitian mengenai optimalisasi peran Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya.
- b. Penelitian mengenai kemampuan individu dalam Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya.

Dengan meneliti hal-hal tersebut, maka optimalisasi peran Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya dapat dideskripsikan.

## 1.2 Perumusan Masalah

Adapun yang menjadi fokus dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana optimalisasi peran yang telah dilakukan Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya?
- b. Bagaimana bentuk koordinasi/tata hubungan berkaitan dengan sub bagian yang lain dan dalam pelaksanaan optimalisasi peran Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya?

## 1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Mengetahui optimalisasi peran yang telah dilaksanakan Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya.
- b. Menganalisa peran apa saja yang masih perlu dioptimalisasikan oleh Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya

1.3.2. Adapun manfaat dari penelitian ini :

- a. Secara teoritis dapat memberikan rujukan pada ilmu hukum.
- b. Secara praktis dapat digunakan sebagai bahan analisa mengenai pengoptimalisasian peran biro hukum suatu instansi.

## 1.4 Metode Penelitian

### 1.4.1. Pendekatan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang diteliti, maka penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan penelitian yuridis-sosiologis. Yuridis karena penelitian ini mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sistem perguruan tinggi dan sub sistemnya, yaitu biro hukum/sub bagian hukum. Sosiologis karena penelitian ini dilakukan dengan studi pada satu sub bagian hukum dan tatalaksana di kantor pusat Universitas Brawijaya. Dengan pendekatan tersebut, penelitian ini diarahkan kepada kajian hukum yang terkait dengan optimalisasi peran sub bagian hukum.

### 1.4.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana di kantor pusat Universitas Brawijaya. Dipilihnya Sub Bagian Hukum Universitas Brawijaya karena pada perguruan tinggi ini telah dilaksanakan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan peran sub bagian hukum. Universitas Brawijaya selama ini telah melakukan banyak kerjasama baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Dengan pemilihan lokasi di Universitas Brawijaya, maka penelitian ini dapat menambah kajian khususnya yang menyangkut optimalisasi peran sub bagian hukum di masa yang akan datang, dimana tekanan globalisasi khususnya pendidikan tinggi semakin kuat.

### 1.4.3. Jenis Data dan Sumber Data

Data yang digunakan dibedakan atas jenis data dan sumber data.

Jenis data yang digunakan jenis data primer dan data sekunder.

Data primer meliputi data lapangan yang diperoleh dari wawancara langsung dari sumber pertama<sup>3</sup>. Wawancara dengan Pejabat Kepegawaian Pendidikan Nasional Republik Indonesia yakni Drs. Syaiban Muhammad mengenai tugas dan fungsi yang seharusnya dilaksanakan sub bagian hukum dan tatalaksana. Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Hukum dan Tata Laksana Universitas Brawijaya (Kasubbag. Hukum dan Tata Laksana Unibraw) mengenai tantangan dalam pengoptimalisasian peran di Sub Bag Hukum dan Tata Laksana Universitas Brawijaya.

Sumber data primer adalah sumber data yang berhubungan langsung dengan permasalahan yang dikaji.

Sumber data primer diambil dari :

- a. Wawancara dengan Pejabat Kepegawaian Depdiknas Jakarta.
- b. Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya.
- c. Wawancara dengan Kepala Hubungan Masyarakat (Humas) Universitas Brawijaya

Sumber data sekunder dalam penelitian ini :

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press Jakarta, 1986, hal.12

- a. Beberapa Surat Keputusan mulai tahun 2005 dan tahun 2006.
- b. Bagan Struktur terkait Bagian Hukum dan Tata Laksana Universitas Brawijaya.
- c. *Job Discription* atau Uraian Tugas di Sub Bagian Hukum dan Tata Laksana Universitas Brawijaya.
- d. Data dan kompetensi Pegawai di Sub Bagian Hukum dan Tata Laksana Universitas Brawijaya.

Data sekunder merupakan data kepustakaan yang mendukung data primer. Data sekunder terdiri dari berbagai bahan hukum :

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang meliputi peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dikaji.
- b. Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan primer<sup>4</sup> meliputi : buku-buku, makalah-makalah, hasil penelitian, serta artikel-artikel yang terkait dengan permasalahan penelitian.
- c. Bahan hukum tertier, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer maupun sekunder<sup>5</sup>, yakni berupa ensiklopedi dan kamus.

### 1.5 Teknik Pengumpulan Data

Untuk menunjang data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

#### 1.5.1 Studi Lapangan

---

<sup>4</sup> Ibid, hal. 52

Langsung ke lapangan untuk mengadakan serangkaian wawancara terhadap obyek yang menjadi sasaran.

Wawancara yang digunakan oleh penulis penelitian ini adalah bentuk *semi structured* yaitu dengan menggunakan pertanyaan yang telah terstruktur, dilanjutkan dengan memperdalam satu persatu<sup>6</sup>.

### 1.5.2 Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian ini dimaksudkan sebagai usaha untuk memperoleh gambaran teoritis yang berhubungan dengan permasalahan, dengan jalan penelusuran pustaka di Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Unibraw dan Perpustakaan Pusat Unibraw.

## 1.6 Populasi dan Sampel

Populasi penelitian ini meliputi staf di kantor pusat Universitas Brawijaya.

Metode pengambilan sampel dilakukan dengan cara *purposive sampling* di kantor pusat Universitas Brawijaya, responden terdiri dari :

Kasubbag. Hukum dan Tata Laksana dan Staf Bag. Hukum dan Tata Laksana.

## 1.7 Teknik Analisis Data

Dalam menganalisis data dilakukan 2 cara :

- a. Data primer dianalisis dengan metode kualitatif. Adapun yang dimaksud metode kualitatif adalah mengolah data primer yaitu penelitian yang akan menghasilkan data deskriptif analitis yaitu yang dinyatakan oleh responden

<sup>5</sup> Ibid, hal. 52

<sup>6</sup> Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001,hal.196

secara tertulis atau lisan. Juga tingkah laku yang nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh<sup>7</sup>.

- b. Data sekunder dianalisis dengan metode *content analysis* (analisa isi) artinya, penulis ingin mencari konsistensi dan relevansi aturan-aturan yang ada dalam pasal Undang-Undang maupun peraturan pelaksanaan lainnya dengan menggunakan penafsiran gramatikal.

## 1.8 Sistematika Penulisan

### BAB I PENDAHULUAN

Dalam Bab ini dibahas tentang rumusan permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian dan juga tentang metode penelitian serta sistematika penelitian.

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi landasan teori, pendapat pakar, doktrin dan informasi lain yang berkaitan dengan judul penelitian dan yang relevan untuk menjawab permasalahan.

### BAB III PEMBAHASAN

Pada Bab ini berisi pembahasan terhadap masalah penelitian yang telah dirumuskan.

---

<sup>7</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian*, Ghalia, 2000, hal. 93

#### BAB IV PENUTUP

Dalam Bab ini dibahas tentang kesimpulan dan saran dari pembahasan terhadap penelitian.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Tinjauan Umum Optimalisasi

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata optimalisasi diambil dari kata optimal yang berarti terbaik, tertinggi. Sedangkan pengoptimalan berarti proses, cara, perbuatan, pengoptimalan atau menjadikan paling baik atau paling tinggi<sup>8</sup>.

#### 2.2 Tinjauan Umum Hukum

Hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia nyata<sup>9</sup>. Teori Tulieus Cicero (106-45 SM) yang menembus ruang dan waktu, yaitu *Ibi Societas Ibi Ius* yang artinya dimana ada masyarakat di situ ada hukum menjawab bagaimana hubungan antara hukum dan masyarakat.<sup>10</sup> Hukum dalam perkembangannya tidak hanya dipergunakan untuk mengatur perilaku yang sudah ada dalam masyarakat dan mempertahankan pola-pola kebiasaan yang telah ada. Lebih dari itu, hukum menjurus penggunaannya sebagai sarana melaksanakan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditentukan sehingga dapat terwujud di dalam masyarakat.

<sup>8</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka Jakarta, 1996, hal. 705

<sup>9</sup> Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Ed. I, Cet. I, Hal. 76.

<sup>10</sup> Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Citra Aditya Bakti Bandung, 2003, Cet. I, Hal. 12

Kehadiran hukum dalam masyarakat yang sedang membangun merupakan proses yang harus ditempuh oleh masyarakat untuk menjadikan sebagai sarana yang bisa menjalankan perannya dengan lebih efektif dan optimal. Oleh karena itu, perubahan-perubahan besar yang terjadi di dalam hukum maupun di dalam masyarakat diharapkan terjadi sebagai konsekuensi logis dari pembangunan<sup>11</sup>. Dalam ideologi pembangunan selalu terkait dengan kegiatan hukum. Contoh berikut dikemukakan Mulyana W Kusumah<sup>12</sup> :

Ideologi Pembangunan	Kegiatan Hukum
1. Stabilitas	1. Pelaksanaan UU Pemilu, UU Pemerintahan Desa, dll.
2. Pertumbuhan	2. UU Penanaman Modal Asing, dsb.
3. Pemerataan	3. UU Kesejahteraan Sosial, dan lain-lain pengaturan untuk pemerataan kesempatan memperoleh bantuan hukum

Indonesia cenderung menganut negara hukum formal. Unsur-unsurnya sama dengan yang berkembang di Jerman seperti yang dikemukakan F.J. Stahl<sup>13</sup>:

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia,
2. Pemisahan Kekuasaan,

<sup>11</sup> Bambang Sunggono, *Op.cit.*, Hal. 77

<sup>12</sup> Mulyana W. Kusumah, *Peranan dan Pendaaygunaan Hukum Dalam Pembangunan*, Penerbit Alumni Bandung, 1982, Hal. 58

<sup>13</sup> SF Marbun, dkk., *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press Yogyakarta, 2001, Hal. 12

3. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan undang-undang,
4. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri. Menurut Abudaud Busroh, adanya Peradilan Tata Usaha Negara.

Negara Hukum menghendaki agar setiap tindakan penguasa haruslah berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Indonesia merupakan negara hukum yang dicantumkan dalam penjelasan umum UUD 1945. Maka sudah sewajarnya jika masyarakat menuntut kepada pemerintah baik di pusat maupun di daerah untuk menerapkan prinsip-prinsip negara hukum. Dan puncaknya pada saat reformasi pada tahun 1999, dengan demo di hampir seluruh kota di Indonesia yang menuntut reformasi terutama reformasi hukum.

Karena negara Indonesia menganut asas negara hukum (*rechtstaat*), maka perlu diketahui apa yang dimaksud dengan negara hukum.

Asas-asas negara hukum ada tiga, yakni<sup>14</sup>:

1. Asas monopoli pakca (*Zwangmonopol*),

Asas monopoli pakca, berarti bahwa : monopoli penggunaan kekuasaan negara dan monopoli paksaan untuk membuat orang menaati apa yang menjadi keputusan penguasa negara hanya berada di tangan penguasa negara yang berwenang dan berwajib untuk itu.

Jadi, siapapun yang lain dari yang berwenang/berwajib dilarang.

Barangsiapa melakukan penggunaan kekuasaan negara dan menggunakan

---

<sup>14</sup> S. Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Cet. X, Ghalia Indonesia Jakarta, 1994, Hal. 22

paksaan tanpa wewenang sebagaimana dimaksud di atas disebut “main hakim sendiri”.

## 2. Asas persetujuan rakyat,

Asas persetujuan rakyat, orang (warga masyarakat) hanya wajib tunduk, dan dapat dipaksa untuk tunduk, kepada peraturan yang dicipta secara sah dengan persetujuan langsung (undang-undang formal) atau tidak langsung (legislasi delegatif, peraturan atas kuasa undang-undang) dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Jadi, bilamana ada peraturan (misalnya : mengadakan pungutan pembayaran atau “sumbangan wajib”) yang tidak diperintahkan atau dikuasakan oleh undang-undang, maka peraturan itu tidak sah, dan Hakim Pengadilan wajib membebaskan setiap orang yang dituntut oleh karena tidak mau menaatinya, dan bilamana pejabat penguasa memaksakan peraturan tersebut, maka dia dapat dituntut sebagai penyalah guna kekuasaan negara, minimal digugat sebagai perkara “perbuatan penguasa yang melawan hukum”

## 3. Asas persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap*).

Asas persekutuan hukum, berarti bahwa : Rakyat dan penguasa Negara bersama-sama merupakan persekutuan hukum (bahasa Belanda : *rechtsgemeenschap*, bahasa Inggris : *legal partnership*), sehingga para Pejabat Penguasa Negara di dalam menjalankan tugas dan fungsi beserta menggunakan kekuasaan, mereka tunduk kepada hukum (undang-undang) yang sama dengan Rakyat (warga masyarakat).

Berarti : baik para pejabat penguasa negara maupun para warga masyarakat berada di bawah dan tunduk kepada hukum (undang-undang) yang sama. Inilah asas Equality before the Law, yang berarti bahwa para pejabat penguasa negara di dalam dan pada waktu menjalankan tugas kewajiban untuk negara pun tidak kebal hukum, tidak boleh melanggar hukum, tidak boleh melanggar tata kesopanan, oleh karena melanggar tata kesopanan pun sudah sama dengan melanggar hukum, dan tidak boleh melanggar kode etik.

Dengan demikian, maka jelaslah, bahwa asas negara hukum itu memerlukan program pendidikan yang luas sekali penerapannya, terutama di kalangan pejabat penguasa dan pemimpin-pemimpin masyarakat, satu sama lain supaya para pejabat penguasa negara dapat bertindak dan bersikap tegas dan mantap. Hal tersebut terkait erat dengan adanya campur tangan penguasa negara terhadap masyarakat. Campur tangan penguasa negara tersebut diberi bentuk hukum agar segala sesuatunya tidak bersimpang-siur dan tidak menimbulkan keragu-raguan pada semua pihak yang bersangkutan, dan bilamana timbul konflik, penyelesaiannya lebih mudah. Bentuk hukum di atas mutlak perlu sebab terkait fungsi-fungsi hukum modern<sup>15</sup> yakni :

1. untuk menataterbitkan masyarakat,
2. untuk mengatur lalu-lintas kehidupan bersama masyarakat,
3. untuk mencegah dan menyelesaikan sengketa (konflik),
4. untuk menegakkan keamanan dan ketertiban,

---

<sup>15</sup> *Ibid*, Hal. 25

5. untuk mengukur tatacara penegakan dan ketertiban,
6. untuk mengubah tatanan masyarakat seperlunya, bilamana perlu disesuaikan kepada kebutuhan (perubahan) keadaan,
7. untuk mengatur tata cara perubahan atau perubahan keadaan.

Fungsi-fungsi hukum di atas harus dijalankan dengan tidak mengurangi atau mengganggu prinsip-prinsip hukum : Keadilan, Kewajaran, Efisiensi, Kepastian Hukum dan Ketenangan Hidup.

Campur tangan penguasa negara tersebut dilakukan oleh pejabat/petugas Administrasi Negara (sehari-hari disebut “pejabat pemerintah”. Tidak dibedakan antara pejabat pemerintah yang menjalankan tugas politis negara (pemerintahan) dan pejabat pemerintah sebagai administrasi negara (yang menjalankan tugas teknis fungsional atau operasional menjalankan kehendak pemerintah dan melayani masyarakat umum)<sup>16</sup> atau *beschikking* dengan fungsinya merealisasikan UU dengan menjalankan kehendak dan perintah dari Pemerintah sesuai peraturan, rencana, program budget, dan instruksi secara nyata, kasual, individual.

Gerakan reformasi dengan konsepnya moral dan politik untuk melakukan perubahan dalam pemerintahan. Dengan tujuan memajukan kesejahteraan umum, sesuai dengan tujuan negara, gerakan reformasi diterima dan mendapat dukungan luas dari publik. Gerakan ini menuntut adanya Pemerintah yang baik dan untuk adanya Pemerintah yang baik harus ada aparat Pemerintah yang baik pula sesuai dengan materi yang diatur UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan

---

<sup>16</sup> *Ibid*, Hal. 27

Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme<sup>17</sup>. Asas-asas yang tidak boleh dilanggar aparat pemerintah : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas keterbukaan, asas proporsional, asas profesionalitas, asas akuntabilitas. Dengan tidak dilanggarnya asas-asas tersebut oleh aparat pemerintah, maka tujuan dan fungsi hukum dapat dicapai.

### 2.3 Keputusan atau Penetapan Administrasi Negara

Apapun dan dalam bentuk apapun administrasi berbuat harus ada aturan-aturan hukum administrasi negara yang harus membenarkan kegiatan tersebut secara hukum. Hal tersebut sebagai konsekuensi dari asas negara hukum.

Aturan-aturan hukum tersebut ada yang mengenai organisasi atau seluk beluk kelembagaan dari instansi administrasi negara, dan ada yang mengenai fungsi-fungsi administrasi negaranya.

Kegiatan-kegiatan administrasi negara terdiri atas perbuatan-perbuatan yang bersifat yuridis, artinya yang secara langsung menimbulkan akibat-akibat hukum dan yang bersifat non-yuridis.

Ada empat macam perbuatan-perbuatan hukum administrasi negara masa kini

#### 1. Penetapan (*beschikking/administrative discretion*),

Penetapan dirumuskan sebagai perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara dilakukan oleh pejabat atau instansi penguasa yang berwenang. Jadi hanya administrasi negara yang melakukan penetapan.

<sup>17</sup> Bachsan Mustafa, *Loc.Cit.*, Hal. 27

Syarat utama baik suatu penetapan adalah tindak hukum atau perbuatan hukum tersebut sepihak dan harus bersifat administrasi negara, artinya realisasi dari suatu kehendak atau ketentuan undang-undang secara nyata, kasual, individual.

Semua penetapan yang diambil oleh administrasi negara dimuat atau dituang dalam suatu keputusan, dan pada umumnya keputusan dilakukan secara tertulis dalam bentuk : Surat Keputusan (SK), Surat Biasa, Surat Edaran, ataupun berupa Disposisi di bagian samping surat permohonan yang bersangkutan.

Penetapan atau Keputusan administrasi negara tersebut ada yang negatif, jika bersifat penolakan terhadap permohonan yang disampaikan masyarakat. Penetapan negatif hanya berlangsung sekali, artinya : begitu diterbitkan dan disampaikan kepada yang bersangkutan begitu pula daya berlakunya berakhir. Sehingga terbuka bagi pemohon yang ditolak untuk mengulangi permohonannya. Dengan sendirinya pengulangan dari permohonan tersebut harus diajukan dengan mengemukakan hal-hal, argumentasi, data dan sebagainya, yang baru.

Ada yang bersifat positif, yang diklasifikasi W.F. Prins menjadi lima golongan :

- (1) Penetapan yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum baru.
- (2) Penetapan yang melahirkan keadaan hukum baru bagi obyek yang tertentu.
- (3) Penetapan yang menyebabkan berdirinya atau bubarinya suatu badan hukum.

(4) Penetapan yang memberikan hak-hak baru kepada seseorang atau lebih (ketetapan yang menguntungkan).

(5) Penetapan yang membebaskan kewajiban baru kepada seseorang atau lebih (perintah-perintah).

Jadi, Penetapan positif itu adalah suatu penetapan yang pada umumnya menimbulkan keadaan hukum baru, baik yang membebaskan kewajiban-kewajiban hukum baru maupun yang memberikan hak-hak baru kepada subyek tertentu.

Misalnya :

Surat Keputusan Rektor suatu Universitas yang mengangkat dosen A sebagai anggota Panitia Penyelenggaraan Ujian Dinas universitas.

Surat Keputusan Rektor ini didasarkan kepada Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional tentang penyelenggaraan ujian dinas bagi para pegawai di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional yang merupakan salah satu peraturan-peraturan organik dari Undang-Undang tentang Perguruan Tinggi.

Keputusan Rektor ini meletakkan kewajiban baru dan sekaligus memberikan hak baru kepada dosen A yang diangkat menjadi anggota Panitia Penyelenggaraan Ujian Dinas tersebut.

Kewajiban barunya adalah keharusan untuk menguji pegawai-pegawai yang ditunjuk untuk mengikuti ujian dinas tersebut dan hak barunya adalah hak untuk mendapat honorarium sebagai akibat dari pengangkatannya tersebut.

2. Rencana (*plan*),

Rencana adalah salah satu bentuk dari perbuatan hukum administrasi negara yang menimbulkan hubungan hukum yang mengikat antara pejabat administrasi negara dengan masyarakat.

Dari segi hukum administrasi negara, maka suatu rencana adalah seperangkat tindakan-tindakan yang terpadu, dengan tujuan agar tercipta suatu keadaan yang tertib bila tindakan-tindakan tersebut telah selesai direalisasikan.

Rencana adalah perbuatan hukum sepihak di bidang hukum administrasi negara yang dilakukan oleh organ administrasi negara yang berwenang serta berwajib untuk itu.

Dalam undang-undang atau peraturan yang memberi tugas, wewenang, serta kewajiban kepada organ administrasi negara tersebut harus dimuat dan dirumus aturan-aturan hukum yang mengatur tata cara perencanaan tersebut agar tidak terjadi pelanggaran terhadap asas-asas pemerintahan yang baik.

Asas hukumnya adalah sebelum pemerintah atau administrasi negara menetapkan suatu rencana, semua pihak masyarakat yang akan terkena rencana tersebut wajib diajak berunding, paling sedikitnya didengar pendapat mereka. Sebagai konsekuensi prasyarat adanya pemerintahan yang sehat dan bersih.

### 3. Norma jabaran (*concrete normgeving*),

Norma jabaran adalah suatu perbuatan hukum dari pejabat administrasi negara untuk membuat agar suatu ketentuan undang-undang mempunyai

isi yang konkret dan praktis dan dapat diterapkan menurut keadaan waktu dan tempat.

Setiap undang-undang, dan pada umumnya juga peraturan pemerintah, hanya memuat ketentuan-ketentuan yang bersifat prinsip, atau yang bersifat umum, abstrak. Sedang praktek kehidupan masyarakat bersifat konkret, kasual (menurut kasus tertentu), dan personal.

Karena itu setiap ketentuan undang-undang (dalam arti luas) yang bersifat umum perlu dijabarkan lebih lanjut oleh administrasi negara.

Penormaan jabaran bukan penetapan (*beschikking*), melainkan suatu sarana belaka untuk membuat suatu ketentuan umum perundang-undangan dapat diterapkan dalam praktek. Dan juga bukan peraturan yang berlaku umum, bukan undang-undang dalam arti luas. Namun norma jabaran wajib diumumkan secara seluas-luasnya agar setiap warga masyarakat atau pihak yang bersangkutan mengetahuinya.

Pada umumnya dilakukan dalam bentuk Surat Edaran (SE) atau Surat Instruksi Dinas.

Bahwa norma jabaran bukan ketentuan-ketentuan umum perundang-undangan atau bukan undang-undang dalam arti luas. Namun merupakan perbuatan hukum dari administrasi negara, jadi suatu perbuatan yang ditujukan kepada atau dimaksudkan untuk mempunyai akibat-akibat hukum serta mengikat para pihak yang bersangkutan dengan pejabat administrasi negara. Dengan demikian, ketidaktaatan kepada atau pelanggaran dari norma jabaran tetap dapat dikenakan sanksi hukum.

#### 4. Legislasi semu (*pseudo-wetgeving*).

Legislasi semu adalah penciptaan dari aturan-aturan hukum oleh pejabat administrasi negara yang berwenang yang sebenarnya dimaksudkan sebagai garis-garis pedoman pelaksanaan kebijaksanaan untuk menjalankan suatu ketentuan undang-undang, akan tetapi dipublikasikan secara luas. Maka timbullah semacam “hukum bayangan” yang membayangi undang-undang atau hukum yang bersangkutan.

Legislasi semu ini berasal dari *diskresi* atau *freies Ermessen* yang dipunyai oleh administrasi negara. Pada umumnya dipakai untuk menetapkan kebijaksanaan pelaksanaan ketentuan undang-undang.

Walaupun legislasi semu tersebut bukan hukum, hanya merupakan garis-garis pedoman intern departemen belaka, tetapi merupakan perbuatan hukum yang dimaksudkan mempunyai akibat-akibat hukum.

Perbuatan-perbuatan hukum dari administrasi negara tersebut di atas pada umumnya menimbulkan hubungan hukum. Hubungan hukum administrasi negara adalah hubungan hukum yang merupakan suatu hubungan tertentu antara pejabat dan masyarakat yang tidak diatur oleh hukum perdata.

Adapun isi dari hubungan hukum administrasi negara itu dapat berupa :

- a. suatu kewajiban untuk melakukan, atau tidak melakukan, atau membiarkan sesuatu;
- b. suatu hak untuk menagih atau meminta;
- c. suatu ijin atau persetujuan atas sesuatu yang pada umumnya dilarang;

- d. suatu pemberian status kepada seseorang atau sesuatu, sehingga timbulah hubungan-hubungan hukum tertentu.

## 2.4 Asas-Asas Kepemerintahan yang Baik

Asas-asas Kepemerintahan yang Baik (*Good Governance*) sejalan dengan UU Nomor 28 Tahun 1999. Asas-asas pemerintahan yang baik atau disebut juga asas-asas administrasi yang baik berfungsi mencegah penyalahgunaan jabatan dan wewenang. Ada beberapa asas yang digolongkan menjadi dua<sup>18</sup>:

1. Asas-asas mengenai prosedur dan atau proses pengambilan keputusan, yang bila dilanggar secara otomatis membuat keputusan batal karena hukum tanpa memeriksa lagi kasusnya.
  - 1.1. Asas yang menyatakan, bahwa orang-orang yang ikut menentukan atau dapat mempengaruhi terjadinya keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi (*vested interest*) di dalam keputusan tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung;
  - 1.2. Asas, bahwa keputusan-keputusan yang merugikan atau mengurangi hak-hak seorang warga masyarakat tidak boleh diambil sebelum memberi kesempatan warga tersebut membela kepentingannya;
  - 1.3. Asas yang menyatakan, bahwa *konsiderans* (pertimbangan) dari keputusan wajib cocok dengan atau dapat membenarkan *diktum*

---

<sup>18</sup> Prajudi, *Loc. Cit.*, Hal. 90

(penetapan) dari keputusan tersebut, dan konsiderans tersebut mempergunakan fakta-fakta yang benar.

2. Asas-asas yang mengenai kebenaran dari fakta-faktanya (formil) yang dipakai sebagai dasar untuk pembuatan keputusannya.

2.1. Asas larangan kesewenang-wenangan;

Perbuatan atau keputusan sewenang-wenang (*willekeur/arbitrary act*) adalah suatu perbuatan atau keputusan Administrasi Negara yang tidak mempertimbangkan semua faktor yang relevan dengan kasus yang bersangkutan secara lengkap dan wajar, sehingga tampak atau terasa oleh orang-orang yang berpikir sehat (normal) adanya ketimpangan.

Sikap sewenang-wenang akan terjadi bila pejabat Administrasi Negara yang bersangkutan menolak meninjau kembali keputusannya yang oleh masyarakat yang bersangkutan dianggap tidak wajar.

Keputusan tersebut dapat digugat di Pengadilan Perdata sebagai “perbuatan penguasa yang melawan hukum” (*onrechtmatige overheidsdaad*) berdasarkan pasal 1365 KUH Perdata.

Didalam masyarakat yang sedang berkembang dari masyarakat non- modern menuju ke masyarakat modern selalu terdapat keraguan dalam hal nilai-nilai, norma-norma, dan prinsip-prinsip yang harus dipegang di dalam saling berhubungan. Karena itu rumusan yang selengkap-lengkapnyanya di dalam setiap peraturan baru dari norma-norma kewajaran yang harus dipegang teguh

merupakan suatu jalan dan mungkin satu-satunya jalan untuk mencegah sikap dan perbuatan sewenang-wenang. Bila rumusan tersebut tidak ada, maka pelaksanaan peraturan akan terlalu tergantung dari latar belakang keluarga dan budaya dari pejabat administrasi negara yang bersangkutan, dan hal ini harus dihindari karena bersifat personal/pribadi.

#### 2.2. Asas larangan *detournement de pouvoir*;

Di dalam hukum administrasi negara Inggris-Amerika Serikat asas yang sangat penting dan dibahas secara luas adalah larangan “ultra-vires” yakni penyalahgunaan jabatan atau wewenang dalam segala bentuk.

Di Indonesia istilah yang dipergunakan “*detournement de pouvoir*” arti penyalahgunaan wewenang, bila suatu wewenang oleh pejabat yang bersangkutan dipergunakan untuk tujuan yang bertentangan dengan atau menyimpang dari apa yang dimaksud dan dituju oleh wewenang yang ditetapkan atau ditentukan oleh undang-undang (dalam arti luas, dalam arti materiil) yang bersangkutan.

#### 2.3. Asas kepastian hukum;

Asas kepastian hukum berarti sikap atau keputusan hukum pejabat administrasi negara tidak boleh menimbulkan kegoncangan hukum atau status hukum.

#### 2.4. Asas larangan melakukan diskriminasi hukum;

Asas ini mewajibkan kepada pejabat administrasi negara untuk menetapkan peraturan atau perubahan status hukum sesuatu

dengan adanya masa peralihan. Batal karena hukum (van rechtswege nietig) adalah setiap keputusan administrasi negara yang membuat sesuatu yang sebelumnya adalah legal (sah) secara mendadak (tanpa suatu peralihan) menjadi tidak legal, sehingga masyarakat yang bersangkutan dirugikan. Keputusan yang demikian merusak tertib hukum oleh karena kepastian hukumnya menjadi hilang. Dan bila masyarakat tidak dapat memperoleh kepastian hukum, maka orang akan mencari kepastian bentuk lain, dan mungkin tidak segan-segan membuat kepastian dengan melawan atau melanggar hukum.

Misalnya : karena diantara mereka ada yang kebetulan dikenal sangat baik secara pribadi, baik dalam arti positif atau negatif, lalu diadakan perbedaan keputusan. Hal tersebut sangat terlarang, sebab merusak tujuan dari hukum obyektif, dan akhirnya akan merongrong hukum dan wibawa negara. Karena timbul kesan bahwa negara adalah milik dari golongan rakyat tertentu saja.

#### 2.5. Asas batal karena kecerobohan pejabat yang bersangkutan.

Bila seorang pejabat administrasi negara telah mengambil keputusan dengan ceroboh, kurang teliti di dalam mempertimbangkan faktor-faktor yang dikemukakan masyarakat, sehingga masyarakat dirugikan, maka secara otomatis menjadi batal. Hal tersebut berarti bahwa segera setelah kecerobohan terjadi maka pejabat administrasi negara yang bersangkutan, tanpa

menunggu instruksi atasan, wajib memperbaiki keputusannya dengan menerbitkan keputusan yang baru.

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

Bila asas-asas hukum di atas tidak ditaati, maka keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan pejabat administrasi negara tidak akan mempunyai wibawa serta efek yang diharapkan. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, bahwa perbuatan yang melanggar asas-asas tersebut menjadi Dasar dari Gugatan ke PTUN.

## 2.5 Tinjauan Umum Perundang-undangan

Yang dimaksud dengan Perundang-undangan ialah<sup>19</sup> : Proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan (rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan.

---

<sup>19</sup> M. Solly Lubis, Landasan dan Teknik Perundang-undangan, Penerbit Alumni Bandung, 1983, Hal. 13

Solly Lubis lebih memilih istilah “peraturan perundangan” yang diartikan “peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara”. Sedangkan jika yang dimaksud dalam “peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan” cukup dengan menyebut “peraturan” saja.

“Peraturan Negara” diperjelas maksudnya sebagai : Peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu.

Sehingga peraturan yang dimaksud meliputi :

1. Undang-Undang (UU).
2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).
3. Peraturan Pemerintah (Perpem).
4. Peraturan Daerah (Perda).
5. Surat Keputusan (SK).
6. Instruksi (Instr.).

Istilah “perundang-undangan” kelihatan kata pokok “undang-undang” bukanlah berarti bahwa perundangan hanya menghasilkan undang-undang yang biasa kita kenal sebagai produk kerjasama antara Presiden dan DPR saja atau UU dalam arti formil, tetapi meliputi lebih dari UU. Dapat terjadi pihak eksekutif kompromi dengan legislatif, atau mungkin juga pihak eksekutif saja.

SK atau Instruksi mungkin oleh Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, Rektor Universitas, Dekan Fakultas, dan sebagainya<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> *Ibid*, Hal 14.

Instruksi atau organ atau pejabat manakah yang akan : merancang, membahas, mengesahkan, menetapkan dan mengundang tergantung pada jenis dan tingkat peraturan yang bersangkutan<sup>21</sup>.

Misalnya membuat suatu UU. UU dapat dirancang oleh Presiden atau DPR, kemudian dibahas dalam sidang DPR, lalu disahkan oleh Presiden dan akhirnya diundangkan dalam Lembaran oleh Sekretaris Negara.

Baik legislatif yang secara politis melakukan pembahasan suatu rancangan peraturan perundang-undangan, eksekutif maupun mereka yang dalam jabatannya sehari-hari menggunakan aturan hukum sebagai landasan tindakan dan kebijaksanaannya, harus menguasai legal drafting. Karena tidak hanya perlu mempelajari segi materiil dari peraturan berupa asas-asas perundang-undangan, juga segi formil dan teknisnya.

Ada tiga dasar landasan dalam rangka pembuatan segala peraturan, pada tiap jenis dan tingkat. Yaitu :

1. Landasan filosofis.

Landasan filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) kedalam suatu rencana atau draft peraturan negara.

Misalnya :

Di Indonesia, Pancasila menjadi dasar filsafat perundang-undangan.

Pada prinsipnya tidak dibuat suatu peraturan yang bertentangan dengan filsafat ini.

2. Landasan yuridis.

---

<sup>21</sup> *Ibid*, Hal. 15

Landasan yuridisnya, ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan.

Misalnya :

UUD 1945 menjadi landasan yuridis bagi pembuatan undang-undang organik. Selanjutnya UU itu menjadi landasan yuridis bagi pembuatan PP, SK, Perda dan lain-lain.

Landasan yuridis ini dibagi dua :

a. Landasan yuridis segi formil, yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu.

Misalnya :

Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 menjadi landasan yuridis segi formal bagi Presiden untuk membuat RUU.

b. Landasan yuridis segi materiil, yaitu landasan yuridis dari segi isi (materi) yakni dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

Misalnya :

Pasal 18 UUD 1945 menjadi landasan yuridis dari segi materiil untuk membuat UU organik mengenai pemerintahan daerah.

3. Landasan politis.

Landasan politisnya, ialah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahan negara.

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami 3 kali perubahan. Pertama diatur dalam Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966, Kedua Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 yang

ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 dan Ketiga diatur UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sekaligus mengatur Teknis yang dilampirkan dalam UU tersebut.

Departemen Pendidikan Nasional pada bulan Maret tahun 2000 membuat buku Petunjuk Teknis Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Bidang Pendidikan dan Kebudayaan yang mengacu pada TAP MPR Nomor XX/MPRS/1966. Sambutan di Kata Pengantar buku tersebut dijelaskan oleh Sofian Effendi, Sekretaris Jenderal saat itu bahwa buku tersebut sebagai pedoman dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional.

Dari pernyataan tersebut menjelaskan bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan seharusnya sesuai dengan hierarki, teknis dan bentuk yang diatur dalam peraturan yang mengaturnya.

## 2.6 Tinjauan Umum Biro Hukum

Pekerjaan dalam bidang hukum di departemen pemerintahan menjadi tanggung jawab biro hukum masing-masing departemen, diatur dalam Pasal 1 Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1970 :

“Setiap departemen atau lembaga dapat mengambil inisiatif untuk menyiapkan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan pemerintah sepanjang hal tersebut sesuai dengan tugas mereka”.

Biro hukum mempunyai fungsi umum “pembangunan hukum dan penyusunan peraturan perundang-undangan”. Secara rinci dapat dijelaskan fungsinya sebagai berikut <sup>22</sup>:

- b. Perencanaan hukum;
- c. Dokumentasi dan informasi hukum;
- d. Pengkajian dan penelitian hukum;
- e. Penyusunan “rancangan akademis” undang-undang;
- f. Penyusunan undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan, dan instruksi, termasuk membantu dalam pembahasan RUU;
- g. Konsultasi hukum, bantuan hukum, dan penyebarluasan undang-undang, atau program penyuluhan hukum.

Biro hukum, idealnya harus mampu menyusun konsep rancangan peraturan disamping juga mempunyai pemahaman yang baik mengenai seluk-beluk hukum dan peraturan di lingkungan masing-masing departemen. Selain itu harus juga mempunyai pengetahuan tentang hukum dan peraturan lain yang menyangkut semua bidang kegiatan di departemen, terutama rancangan konsep peraturan yang telah direncanakan dan dasar hukumnya.

Untuk memungkinkan biro hukum secara efektif, maka organisasi mereka harus memadai (misalnya dibagi dalam bagian dan sub-bagian) dan dijalankan oleh personalia yang terampil (sarjana hukum dan staf pendukung). Namun, masalahnya bukan disini. Kinerja biro hukum paling

---

<sup>22</sup> Reformasi hukum di Indonesia :Hasil Studi Perkembangan Hukum Proyek Bank Dunia, Penerjemah : Niar Reksodiputro dan Iman Pambagyo, Jakarta : CYBERconsult, Cet. Ke-5, 2002.

banyak dikritik karena dianggap tidak cukup memadai melaksanakan fungsinya<sup>23</sup>.

Kritik umum terhadap sarjana hukum di pemerintahan adalah kurangnya keahlian profesional mereka, dan pengetahuan yang canggih untuk mendukung departemen. Salah satu kelemahan mereka adalah ketidakmampuan berkomunikasi dalam bahasa Inggris. Pada tahap pembangunan nasional yang akan datang dengan adanya globalisasi maka profesionalisasi hukum yang memahami hukum internasional sangat diperlukan. Kenyataan bahwa biro hukum jarang diminta memberikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan, selanjutnya menghambat aktifitas profesional mereka. Dalam perundingan penyusunan kontrak, tim perunding jarang memasukkan staf biro hukum sebagai anggota tim atau mendapatkan pertimbangan hukum dari biro hukum di departemen masing-masing. Dari penelitian yang diprakarsai Bank Dunia ada dua kemungkinan alasan, yaitu :

1. Staf biro hukum dianggap tidak memenuhi syarat yang cukup untuk memberikan pertimbangan atau pendapat hukum.
2. Struktur organisasi hukum yang tidak memadai, sekaligus juga berfungsi sebagai bagian hubungan masyarakat.

Biro hukum kurang mendapat dukungan dari departemen disebabkan kualitas sumber daya manusianya, dan juga disebabkan faktor yang berkaitan dengan struktur organisasi dan mekanisme kerja yang diterapkan oleh departemen. Masih ada pandangan yang terlalu menyederhanakan,

---

<sup>23</sup> *Ibid*, Hal. 64

bahwa peran dan tanggung jawab staf biro hukum lebih rendah dibandingkan sarjana bidang lain dalam pekerjaan teknis di departemen. Akibatnya staf biro hukum dianggap sebagai pejabat bawahan. Definisi ini mengakibatkan mekanisme kerja atau struktur organisasi di departemen cenderung mengabaikan kinerja staf biro hukumnya.

Dalam situasi tersebut di atas, peran dan tanggung jawab biro hukum semakin kurang optimal karena kebijakan di departemen yang mengabaikan mereka. Sebagai contoh seperti perundingan kontrak yang tanpa mengikutsertakan atau tanpa meminta pertimbangan hukum. Akibatnya, makin bertambah jelas bahwa banyak kontrak yang dibuat departemen mengandung cacat hukum. Keadaannya sama dengan proses penyusunan peraturan dan perdebatan rekomendasi untuk peraturan, pertimbangan hukum dari biro hukum tidak dipergunakan secara optimal<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibid*, Hal. 66

Peraturan yang dibuat dengan cara ini tidak mempunyai kualitas yang baik dilihat dari sudut formalitas, seperti pemakaian istilah teknis yang berlebihan, kurangnya sinkronisasi dengan peraturan lain, dan bahkan jauh dari kesempurnaan peraturan itu sendiri.

Secara singkat, struktur organisasi dan mekanisme kerja departemen masih tidak memberikan biro hukum kebebasan berpartisipasi secara optimal. Ini jelas mempengaruhi kinerja hukum di departemen, serta lembaga dan sistem secara keseluruhan. Berarti bawa model birokrasi yang di pakai di departemen, tempat biro hukum bekerja masih tidak memuaskan dalam menanggapi pertumbuhan dan perubahan yang terjadi di masyarakat.

## **2.7 Tinjauan Umum Peran Hukum dan Tatalaksana**

Organisasi Hukum dan Tatalaksana (HTL) yang dijalankan baik pemerintah pusat sampai pemerintah daerah dan instansi-instansi memiliki nama berbeda-beda. Untuk tingkat Departemen yang dipimpin Menteri, Pemerintahan Daerah menggunakan istilah Biro, sedangkan di institusi lain, khusus di Perguruan Tinggi ada beberapa istilah, antara lain Unit dan ada yang dimaksudkan dalam Sub Bagian.

Peran HTL yang dijalankan Biro, Unit atau Sub Bagian secara umum sama, yaitu : urusan hukum, perundangan-undangan. Namun ada peran khusus yang dilakukan Biro tetapi tidak disebut jelas pada Unit dan Sub Unit HTL yakni bantuan hukum.

Keppmendiknas Nomor 029/O/2002 tentang Biro-biro di Sekretariat Jenderal Depdiknas , yaitu : Biro Umum, Biro Perencanaan, Biro Keuangan,

Biro Kepegawaian, Biro Hukum dan Organisasi, Biro Kerjasama Luar Negeri dan Hubungan Masyarakat.

Tugas dan Fungsi Biro Hukum dan Organisasi Depdiknas :

Tugas :

Melaksanakan pembinaan dan koordinasi penyusunan peraturan perundang-undangan, organisasi dan ketatalaksanaan serta melaksanakan penelaahan dan pelayanan bantuan hukum di lingkungan Departemen.

Fungsi :

- a. Pembinaan dan koordinasi penyusunan rancangan perundang-undangan.
- b. Penelaahan dan pelayanan bantuan hukum kepada semua satuan organisasi dan pegawai di lingkungan Departemen;
- c. Pelaksanaan analisis jabatan, analisis manajemen, dan penyajian informasi jabatan di lingkungan Departemen;
- d. Pengkajian, penyusunan, pembinaan kelembagaan di lingkungan Departemen;
- e. Pengkajian, penyusunan, pembinaan ketatalaksanaan di lingkungan Departemen;
- f. Evaluasi kinerja organisasi di lingkungan Departemen.

Pasal 8 Keputusan Rektor Universitas Gadjah Mada (UGM) Nomor 13/P/SK/HKTL/2004 tentang Tugas Asisten Wakil Rektor dan Organisasi Unsur Pelaksana Administrasi Universitas Gadjah Mada mengatur tugas Unit HTL, antara lain :

- a. Menghimpun dan mengkaji berbagai perundang-undangan di bidang pendidikan tinggi;

- b. Memonitor kepatuhan kegiatan Universitas terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Menyusun dan memberikan layanan penyusunan peraturan di unit-unit organisasi universitas;
- d. Menyelesaikan berbagai masalah hukum yang dihadapi universitas;
- e. Melakukan negosiasi dan perundingan dalam pembuatan perjanjian dengan pihak lain;
- f. Melakukan diseminasi berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- g. Mengelola administrasi dokumen hukum.



### BAB III

#### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Bidang Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya (Unibraw)

##### 3.1.1. Sejarah

Pada awal berdirinya Unibraw tahun 1957 sampai menjadi Perguruan Tinggi Negeri bulan Juli tahun 1963, hingga pertengahan tahun 1995 keberadaan Bagian maupun Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana (HTL) belum ada. Tugas dan fungsi yang terkait HTL Unibraw dilaksanakan Sub Bagian Tata Usaha.

Baru pada tanggal 18 Juli tahun 1995 melalui Pasal 74-78 Kepmendiknas RI Nomor 0197/O/1995 tentang Organisasi dan Tatakerja (OTK) Unibraw, Bagian dan Sub Bagian HTL Unibraw secara resmi ada.

OTK tersebut berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, PP 30 Tahun 1990 ditetapkan Susunan Organisasi Perguruan Tinggi dan Statuta Unibraw Nomor 0444/O/1992.

Untuk saat ini Statuta Unibraw diganti dengan Kepmendiknas RI Nomor 080/O/2002 berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 1989 dan PP 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi.

Namun OTK Unibraw masih menggunakan yang lama karena hingga dilakukannya penelitian tentang HTL Unibraw, OTK tersebut masih dalam tingkat pembahasan di Senat Unibraw.

### 3.1.2. Dasar Hukum Bidang Hukum dan Tatalaksana di Universitas

#### Brawijaya

Universitas Brawijaya (Unibraw) diresmikan sebagai Perguruan Tinggi Negeri (PTN) berdasarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 196 Tahun 1963. Statuta Unibraw Bidang Hukum dan Tatalaksana (HTL) diatur dalam Pasal 74 sampai dengan Pasal 78 Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 0197/O/1995.

Isi pasal-pasal tersebut :

Pasal 74 :

Biro Administrasi Umum dan Keuangan terdiri atas :

- a. Bagian Umum, Hukum dan Tatalaksana dan Perlengkapan;
- b. Bagian Kepegawaian;
- c. Bagian Keuangan.

Pasal 75 :

Bagian umum, Hukum dan Tatalaksana dan Perlengkapan mempunyai tugas melaksanakan urusan umum, hukum, tatalaksana dan perlengkapan.

Pasal 76 :

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut pada Pasal 75, Bagian Umum, Hukum dan Tatalaksana dan Perlengkapan mempunyai fungsi :

- a. melaksanakan urusan umum dan tata usaha;
- b. melaksanakan urusan rumah tangga;
- c. melaksanakan urusan hukum dan tatalaksana;
- d. melaksanakan urusan perlengkapan

Pasal 77 :

Bagian Umum, Hukum dan Tatalaksana dan Perlengkapan terdiri atas :

- a. Sub Bagian Tata Usaha;

- b. Sub Bagian Rumah Tangga;
- c. Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana;
- d. Sub Bagian Perlengkapan.

Pasal 78 :

1. Sub Bagian Tata Usaha mempunyai tugas melakukan urusan tata usaha.
2. Sub Bagian Rumah Tangga mempunyai tugas melakukan urusan rumah tangga.
3. Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana mempunyai tugas melakukan urusan hukum, perundang-undangan, tatalaksana dan hubungan masyarakat.
4. Sub Bagian Perlengkapan mempunyai tugas melakukan urusan perlengkapan.

### **3.1.3. Peran Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana Universitas Brawijaya**

Berdasarkan Pasal 78 Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 0197/O/1995, maka peran yang harus dilakukan Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana (HTL) adalah dibidang : urusan hukum, perundang-undangan dan hubungan masyarakat.

Bila dikaji isi dari Kepmendiknas Nomor 0197/O/1995 ada yang tidak sesuai antar tugas dan fungsi yang diatur di Pasal 76 dengan isi Pasal 78. Pasal 76 yang merinci tugas dan fungsi Bagian Umum, Hukum dan Tatalaksana dan Perlengkapan yaitu melaksanakan urusan umum dan tata usaha; melaksanakan urusan rumah tangga; melaksanakan urusan hukum dan tatalaksana; melaksanakan urusan perlengkapan. Sedangkan Pasal 78 yang mengatur tugas dan fungsi

Sub Bagian HTL dimunculkan tambahan tugas hubungan masyarakat yang tidak ada di rincian tugas Bagian Umum, HTL dan Perlengkapan.

Sesuai penjelasan Drs. Syuaiban Muhammad bahwa istilah atau penamaan suatu bagian ditentukan oleh instansi yang mengusulkan dan tentunya telah disesuaikan dengan kebutuhan instansi tersebut. Jika terjadi ketidaksesuaian, maka yang perlu dipertanyakan adalah apakah pimpinan instansi tersebut yang terkait dengan pengaturan penempatan pegawai telah benar-benar mengerti.<sup>22</sup>

Diakui Kepala Sub Bagian HTL ada ketidaksesuaian antara tugas dan fungsi yang diatur di OTK Unibraw. Menurut penjelasan Minarti, SH bahwa Humas yang tidak ada hubungan pertanggung jawaban langsung ke Rektor, sedangkan penilaian kinerja dibebankan kepada Sub Bagian HTL<sup>23</sup>. Hal tersebut dikuatkan Kepala Humas Unibraw bahwa dari awal berdirinya Unibraw, bidang kehumasan sudah dilaksanakan bagian Humas sendiri dan tidak pernah di bawah sub bagian.

Berdasarkan penjelasan Kepala Humas Farid Atmadiwiryah bahwa penugasan dirinya sebagai Kepala Humas berdasarkan SK Rektor Nomor 051/SK/2003 tanggal 15 Maret 2006, Humas bekerja dan bertanggungjawab langsung kepada Rektor.

<sup>22</sup> Wawancara langsung dengan Drs. Syuaiban Muhammad pada tanggal 31 Maret 2006 di Klub Bunga Batu setelah memberikan pertimbangan tentang Statuta Politeknik Negeri Malang

<sup>23</sup> Wawancara langsung dengan Minarti, SH pada tanggal 14 Juni 2006

### 3.1.4. Struktur Organisasi

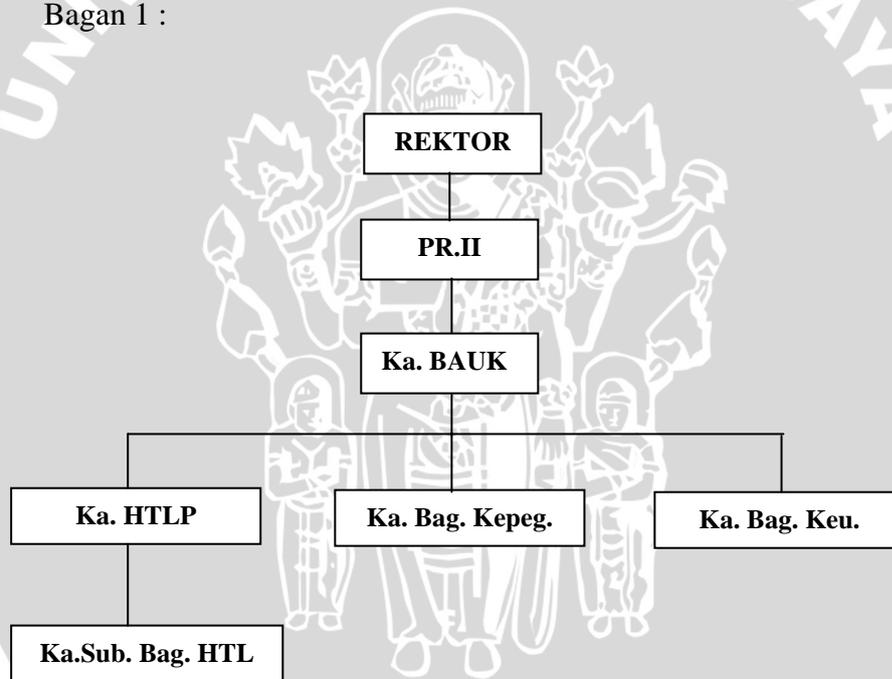
Struktur Organisasi Hukum dan Tatalaksana berdasarkan OTK

Nomor 0197/O/1995 :

Kepala Biro Administrasi Umum dan Keuangan (Ka. BAUK) membawahi Kepala Bagian Umum, Hukum dan Tatalaksana dan Perlengkapan (Ka. Bag. HTLP); Kepala Bagian Kepegawaian (Ka. Bag. Kepeg.); Kepala Bagian Keuangan (Ka. Bag.Keu.).

Bagan Struktur Organisasi HTLP :

Bagan 1 :



Sumber : Data Primer di Sub Bagian HTL Unibraw

Ka. BAUK sesuai pasal 71 OTK Unibraw tahun 1995 berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Rektor. Dalam bidang Administrasi dan Keuangan Unibraw, Rektor mendelegasikan wewenangnya kepada Pembantu Rektor II (Purek II).

### 3.1.5. Organisasi dan Personalia

#### a. Pegawai di Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana

Tabel 1 :

NO	NAMA	GOL	NIP	Keterangan
1	Mintarti, SH	IIIc	130908184	Kepala Sub Bagian HTL
2	Arief Kaslan	IId	130676219	Staf Sub Bagian HTL
3	Moch. Kohar	Ila	131668204	Staf Sub Bagian HTL
4	Yusuf	Ila	131104123	Staf Sub Bagian HTL
5	Saiful Anwar	Honorer	-	Staf Sub Bagian HTL

Sumber : Data Primer di Sub Bagian HTL Unibraw

#### b. Pendidikan Staf Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana

Tabel 2 :

NO	NAMA	PENDIDIKAN	TUGAS DI HTL
1	Mintarti, SH	Sarjana	Menyusun dan melaksanakan : Perencanaan, Pelaksanaan, Evaluasi di Sub Bag HTL
2	Arief Kaslan	SMA	Mengkonsep dan Mengetik Surat Keputusan
3	Moch. Kohar	SMP	Pengadaan kebutuhan BHP/ATK di Sub Bag HTL
4	Yusuf	SMP	Pengetikan Amplop
5	Saiful Anwar	SMP	Penggandaan dan Stempel SK

Sumber : Data Primer di Sub Bagian HTL Unibraw

### 3.1.6. Sistem Tata Hubungan Kerja

Tata hubungan kerja atau alur hubungan kerja dimulai dari :

- a. adanya surat permohonan penerbitan SK kepada Rektor;
- b. Rektor mendisposisikan ke Purek. II;
- c. Pembantu Rektor II mendisposisikan ke Ka. BAUK;
- d. Ka.BAUK mendisposisikan ke Kabag. Kepegawaian;
- e. Kabag. Kepegawaian mendisposisikan ke Kabag. HTL;
- f. Kabag. HTL mendisposisikan ke Ka. Sub. Bag. HTL;
- g. Ka. Sub. Bag. HTL memproses pembuatan SK sampai dengan pendistribusian SK.

## 3.2 Pelaksanaan Peran

### 3.2.1. Pelaksanaan peraturan

Berdasarkan Statuta dan OTK Unibraw yang berlaku, maka Rincian Tugas Sub Bagian HTL sebagai berikut :

- a. Menyusun rencana dan program kerja tahunan Sub Bagian HTL;
- b. Menghimpun, menggandakan dan menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kegiatan Universitas;
- c. Mempersiapkan bahan konsep Surat Keputusan Rektor;
- d. Melakukan urusan protokoler dan penerimaan tamu pimpinan;
- e. Menyusun konsep pedoman evaluasi ketatalaksanaan;
- f. Menyusun Instrumen Monitoring di bidang HTL berdasarkan data dan informasi;

- g. Menyelenggarakan penerbitan Warta Unibraw;
- h. Menyusun konsep rincian tugas unit kerja di lingkungan Unibraw;
- i. Melaksanakan tugas kehumasan;
- j. Mencari, menghimpun, dan mengolah data kegiatan Unibraw yang dimuat di media massa;
- k. Mendokumentasikan kegiatan-kegiatan dan produk-produk hukum Unibraw;
- l. Mempersiapkan penyelenggaraan pelatihan pejabat dan penguahan Guru Besar di lingkungan Unibraw;
- m. Menghimpun, mengolah dan layanan informasi kegiatan Unibraw ke masyarakat;
- n. Mempersiapkan dan menghimpun bahan untuk penyusunan laporan dan pembuatan rencana kerja Bagian Umum, Hukum dan Tatalaksana dan Perlengkapan terkait dengan kegiatan Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana;
- o. Menyusun laporan kegiatan Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana secara periodik.

### **3.2.2. Pelaksanaan sesuai tugas yang dijalankan**

Tugas dan Fungsi Sub Bagian HTL berdasarkan Statuta dan

OTK Unibraw secara garis besar terdiri dari 3 :

- a. Bidang Hukum (urusan hukum dan perundang-undangan);
- b. Bidang Tatalaksana;
- c. Bidang Kehumasan.

Dalam pelaksanaan hanya bidang hukum yang berkaitan dengan pembuatan Surat Keputusan bersifat *beschikking* saja yang dikerjakan. Padahal urusan hukum dan perundang-undangan tidak hanya pembuatan Surat Ketetapan saja, sedang urusan hukum yang lain misalnya bantuan hukum tidak pernah diserahkan dan ditangani Sub Bagian HTL tetapi didisposisikan ke Fakultas Hukum. Sedang kedua bidang lain, yakni Bidang Tatalaksana dan Bidang Kehumasan dilaksanakan di luar Sub Bagian HTL. Tugas dan fungsi ketatalaksanaan dilakukan oleh Sub Bagian Tata Usaha, sedang tugas dan fungsi kehumasan dilakukan Humas Unibraw dan koordinasi langsung dengan Rektor tanpa melalui Sub Bag HTL .

Di bidang hukum dan perundang-undangan Sub Bagian HTL meliputi semua sivitas akademika. Dari 10 Fakultas yang terdiri dari 28 Jurusan dengan 44 Program Studi Strata 1 (S1), 17 Program Strata 2 (S2), 5 Program Strata 3 (S3), 7 Program Dokter Spesialis-I, 3 Program Diploma I (D-I), 17 Program Diploma III (D.III) dan Unit-unit lain diantaranya : Perpustakaan, Pusat Komputer, Unitas Mahasiswa. Pembuatan SK mulai dari SK Dosen, Karyawan sampai dengan SK yang menyangkut Kemahasiswaan.

Sub Bagian HTL yang baru ada tahun 1995, dalam melaksanakan penerbitan SK secara teknis mengacu pada contoh SK yang sudah ada sebelumnya. Belum ada inisiatif untuk mempelajari dan menerapkan sesuai peraturan yang berlaku. Sehingga ada substansi

yang seharusnya tidak dimasukkan tetap ada dan tidak sesuai lagi dengan teknis yang diatur dalam UU No. 10 tahun 2004. Sebagai contoh dalam SK-SK yang dibuat oleh Sub Bag HTL dalam penutupnya selalu ada ketentuan :

“Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan dan akan diadakan perbaikan seperlunya bila terdapat kesalahan dalam penetapannya”

Lampiran UU No. 10 Tahun 2004 tentang Sistematika Penyusunan Peraturan Perundang-undangan pada BAB I huruf C Batang Tubuh (C5 Ketentuan Penutup) :

Pada dasarnya setiap Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku pada saat peraturan tersebut diundangkan.

Dan hindari frase yang menimbulkan ketidakpastian.

Contoh yang benar :

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Dengan demikian SK-SK yang terlampir seharusnya diubah dengan menghilangkan frase “...dan akan diadakan perbaikan seperlunya bila terdapat kesalahan dalam penetapannya”. Jika ada kesalahan seharusnya SK yang salah dicabut dan diganti dengan SK yang sudah diperbaiki.

### **3.2.3. Hambatan pelaksanaan peran Sub Bag. Hukum dan Tatalaksana**

Tata hubungan atau alur kerja yang dilakukan Sub Bag. HTL sudah sesuai prosedur (khusus pembuatan Surat Keputusan saja). Tetapi prosedur yang banyak dapat menimbulkan pelaksanaan tugas

Sub Bag. HTL tidak optimal. Ketidak-optimalan tersebut bisa timbul jika ada bagian dalam alur tersebut yang tidak segera menangani tugasnya. Adakalanya dengan lamanya SK tersebut di Purek. II, sehingga pengesahan oleh Rektor menjadi tertunda.

Pelayanan yang meliputi keseluruhan bagian dan unit yang ditangani Sub Bag. HTL dengan kompetensi staf yang minim berakibat terhadap penyelesaian penerbitan SK. Dengan menambah jam kerja, maka penerbitan SK diharapkan tidak sampai terlambat.

Hal tersebut sering terjadi bila permintaan penerbitan SK yang dibutuhkan fakultas maupun unitas dalam waktu yang bersamaan.

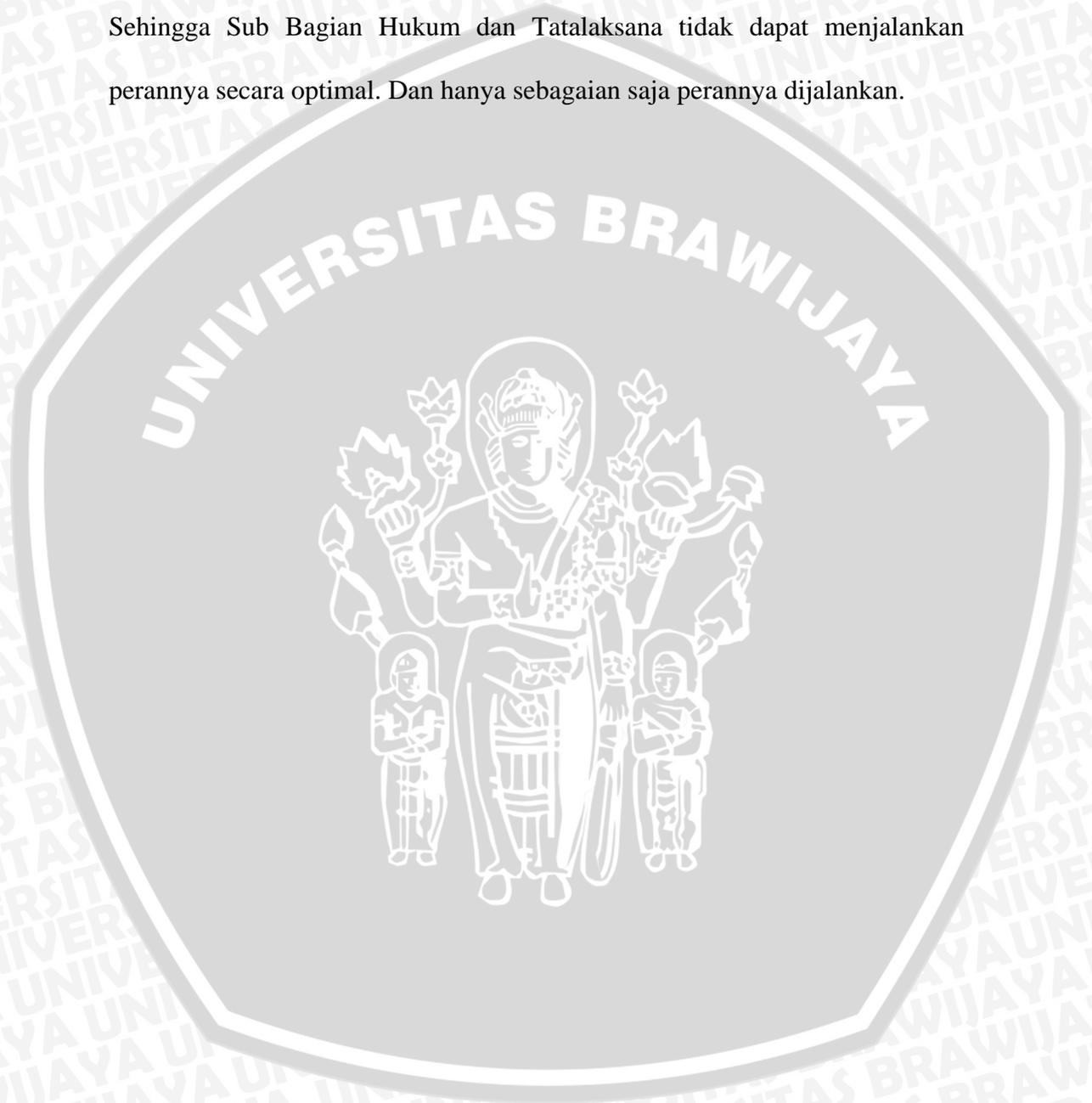
### 3.3 Upaya Optimalisasi

Dalam melaksanakan tugas Sub Bagian HTL menempuh cara-cara yang mempermudah dan mempercepat pembuatan SK dengan cara:

- a. Mempersiapkan lebih awal naskah SK yang dibutuhkan secara periodik.
- b. Mengkoordinasikan dengan bagian-bagian yang terkait dengan pembuatan SK yang diminta.
- c. Mengikuti pelatihan terkait dengan tugas dan fungsi Sub Bagian HTL.

Dipandang dari sosiologis, hukum sebenarnya semata-mata pedoman untuk bertindak. Suatu tujuan yang telah ditetapkan harus dilaksanakan. Untuk dapat mewujudkan apa yang tertuang dalam Surat Keputusan tentang Organisasi dan Tata Kerja yang telah dibuat jajaran pimpinan Universitas Brawijaya perlu diselaraskan dengan situasi dan kondisi yang telah disesuaikan dengan lingkungan di Universitas Brawijaya.

Dengan tidak selarasnya antara tugas dan fungsi yang diatur berimbas kepada ketidakjelasan antar tugas yang seharusnya dikoordinasikan dengan bagian-bagian yang terhubung dalam struktur yang sudah ditetapkan. Sehingga Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana tidak dapat menjalankan perannya secara optimal. Dan hanya sebagian saja perannya dijalankan.



## BAB IV

### PENUTUP

#### 4.1 Kesimpulan

1. Jika didasarkan pada Statuta dan OTK Universitas Brawijaya Peran Sub Bagian Hukum dan Tatalaksana kurang optimal. Penerbitan SK hanyalah salah satu bagian dari perundang-undangan. Sedangkan urusan hukum bisa menyeluruh seperti yang diuraikan dalam Rincian Tugas Sub Bag. HTL. Pelaksana yang bertugas di Sub Bag. HTL kurang memadai jika dilihat dari pegawai yang ada dan banyaknya tugas yang harus ditangani. Bidang kehumasan tidak pernah berkoordinasi langsung dengan Sub. Bag. HTL, tetapi langsung dengan Rektor.
2. Sumber daya manusia yang ditempatkan di Sub Bagian Hukum Tatalaksana belum memiliki kemampuan yang memadai baik pendidikan maupun ketrampilan mengenai hukum.
3. Tata hubungan terkait dengan tugas Sub Bagian Hukum Tatalaksana menimbulkan hambatan bagi suatu penerbitan SK.

#### 4.2 Saran

Saran bagi Pimpinan Universitas Brawijaya

1. Pihak yang terkait dengan penyusunan OTK hendaknya mengevaluasi rincian tugas yang ada dan menyesuaikan dengan keadaan yang ada di instansi Universitas Brawijaya.

2. Kepala Sub Bagian Hukum Tatalaksana dapat memberikan masukan kepada atasan langsung untuk mengkaji ulang tugas dan fungsi yang tidak terkait dengan HTL. Lebih efektif peran Humas jika dipisah dengan HTL. Karena peran HTL seharusnya benar-benar terfokus pada urusan hukum dan perundangan-undangan yang menyeluruh dan tidak hanya membuat SK saja.

Dalam pembuatan suatu perundang-undangan dibutuhkan pegawai yang benar-benar menguasai baik formil maupun materil. Sehingga perlu diadakan peningkatan kemampuan pegawai dalam bidang tersebut. Melalui peningkatan ketrampilan mengenai hukum.

3. Tata hubungan yang terkait dengan HTL perlu ada koordinasi dan penanganan yang cepat oleh pihak-pihak yang ada pada alur tersebut, sehingga tidak menghambat peran HTL.

#### Saran bagi Fakultas Hukum

1. Profesi dari lulusan Fakultas Hukum tidak hanya berkaitan dengan Penegak Hukum saja (Polisi, Jaksa maupun Hakim), tetapi banyak profesi lain seperti di Biro Hukum, Bagian Hukum maupun Sub Bagian Hukum, Pengamat Bidang Hukum, Bantuan Hukum/Advokasi.
2. Dengan beragamnya profesi bagi Sarjana Hukum, maka mahasiswa Fakultas Hukum seharusnya dibekali dengan ketrampilan teknis di bidang hukum. Ketrampilan Teknis tersebut dapat berupa : *Legal Drafting*, *Contract Drafting*, *Legal Writing* dan bentuk lain yang terkait dengan perkembangan hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

1. Bachsan Mustafa, Sistem Hukum Indonesia Terpadu, PT Citra Aditya Bakti Bandung, 2003, Cet. I
2. Bambang Sunggono, Hukum dan Kebijakan Publik, Sinar Grafika, Ed. I
3. Mulyana W. Kusumah, Peranan dan Pendayagunaan Hukum Dalam Pembangunan, Penerbit Alumni Bandung, 1982
4. M. Solly Lubis, Landasan dan Teknik Perundang-undangan, Penerbit Alumni Bandung, 1983
5. Reformasi hukum di Indonesia :Hasil Studi Perkembangan Hukum Proyek Bank Dunia, Penerjemah : Niar Reksodiputro dan Iman Pambagyo, Jakarta : CYBERconsult, Cet. Ke-5
6. Sedarmayanti, Good Governance (Kepemerintahan yang baik), CV Mandar Maju 2003, Bandung
7. SF Marbun, dkk., Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara, UII Press Yogyakarta, 2001
8. Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta
9. S. Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Cet. X, Ghalia Indonesia Jakarta, 1994
10. Suharsini Arikunto, Prosedur Penelitian, Rineka Cipta, Jakarta
11. Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian, Ghalia

### Undang-Undang

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986
5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

### Ketetapan

1. Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966
2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

### Kamus

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka Jakarta, 1996

### Website

[www.komisihukum.go.id](http://www.komisihukum.go.id), Meningkatkan Peran Biro Hukum Pemerintah, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, 2003