

**ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM KEBIJAKAN  
PROGRAM KARTU PRAKERJA**

**SKRIPSI**



المعهد الإسلامي  
الاستدرا الابتدائي

Oleh:

**MIFTAH HAKIM FADHOLLAH**

**No. Mahasiswa: 16410140**

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2021**

**ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM KEBIJAKAN  
PROGRAM KARTU PRAKERJA**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana**

**(Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**

**Yogyakarta**



Oleh:

**MIFTAH HAKIM FADHOLLAH**

No. Mahasiswa: 16410140

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2021**



## **ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM KEBIJAKAN PROGRAM KARTU PRAKERJA**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan  
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaratan  
pada tanggal 08 Maret 2021

Yogyakarta, 29 Mei 2021  
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

  
Ridwan, Dr., S.H., M.Hum.





## ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM KEBIJAKAN PROGRAM KARTU PRAKERJA

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir / Pendaran  
pada tanggal 08 Maret 2021 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 29 Mei 2021

Tim Penguji

1. Ketua : Muntoha, Dr. Drs., S.H., M.Ag.
2. Anggota : Eko Riyadi, S.H., M.H.
3. Anggota : Anang Zubaidy, S.H., M.H.

Tanda Tangan



Mengetahui:  
Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan,

**Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.**  
NIK. 904100102



**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS PENELITIAN KARYA ILMIAH BERUPA TUGAS**  
**AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM**  
**INDONESIA**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Miftah Hakim Fadhollah

No. Mahasiswa : 16410140

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul :

ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM KEBIJAKAN PROGRAM KARTU PRAKERJA.

Karya ilmiah ini telah saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk pada kaidah, etika, dan norma-norma sebuah penulisan karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku .
2. Bahwa yang menjamin hasil karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat).

3. Meskipun secara prinsip hak milik karya tulis ini ada pada saya, namun demi kepentingan akademik dan pengembangannya saya memberikan wewenang kepada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan sebagaimana mestinya.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama butir 1 dan 2) saya sanggup menerima sanksi administrative ataupun sanksi pidana jika saya melakukan pelanggaran atas pernyataan tersebut, saya juga bersikap kooperatif apabila pelanggaran ini terjadi dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta melakukan penandatanganan berita acara tentang hak dan kewajiban di depan Majelis atau Tim Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh fakultas, apabila ada tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini. Demikian surat ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sehat jasmani maupun rohani, serta dengan sadar tanpa ada tekanan dari pihak manapun.

Yogyakarta, 4 Februari 2021

Yang membuat pernyataan



(Miftah Hakim Fadhollah)

NIM. 16410140

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Miftah Hakim Fadhollah
2. Tempat Lahir : Kendal
3. Tanggal Lahir : 12 April 1997
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jl Taman Siswa, Mergangsan Kidul  
MGII/1381 RT72/RW23, Kel Wirogunan,  
Kec Mergangsan, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Tlangu RT04/RW04, Sukorejo, Kendal  
Jawa Tengah
8. Identitas Orang Tua / Wali
  - a. Nama Ayah : Didik Marsudi  
Pekerjaan Ayah : PNS
  - b. Nama Ibu : Sri Sunarti  
Pekerjaan Ibu : PNS
9. Alamat : Tlangu RT04/RW04, Sukorejo, Kendal  
Jawa Tengah
10. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : MI Al-Islam Kauman Sukorejo
  - b. SMP : SMP Negeri 1 Patean
  - c. SMA : SMA Negeri 1 Sukorejo
11. Organisasi : Dewan Ambalan SMA N 1 Sukorejo
12. Prestasi : -

Yogyakarta, 6 Februari 2021  
Yang Bersangkutan,



(Miftah Hakim Fadhollah)

NIM. 16410140

## MOTTO

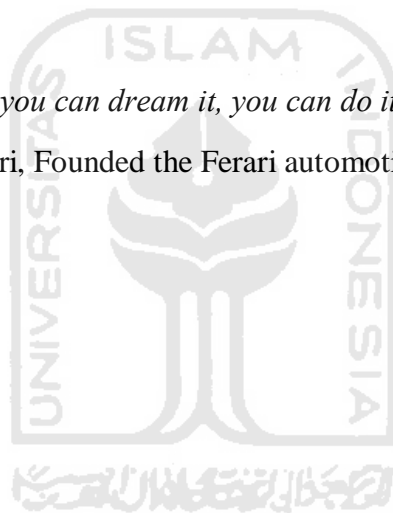
Karena sesungguhnya bersama kesulitan itu ada kemudahan

(Q.S Al-Insyiroh : 5)

Hidup ini sementara dan hanya satu kali, manfaatkanlah hidup tidak hanya untuk kepentingan diri sendiri tetapi juga untuk orang lain, sesungguhnya Allah bersama orang-orang yang peduli.

*“if you can dream it, you can do it.”*

(Enzo Ferari, Founded the Ferari automotive brand)



## PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan kepada :



*Orangtuaku tercinta,*

*Kedua kakakku Hanif Affandhi dan Ahmad Halim Pradana,*

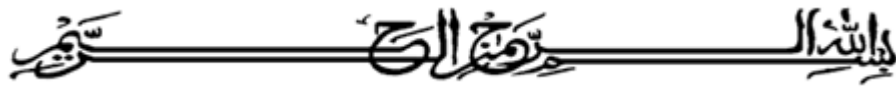
*Keluargaku tersayang,*

*Sahabat-sahabatku tersayang,*

*Yang selalu memberikan bantuan, semangat, dan doa kepada penulis.*

Serta Kampusku tercinta Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

## KATA PENGANTAR



*Assalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

*Alhamdulillahirabbil'alamin* Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir dalam bentuk skripsi ini dengan judul : “ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM KEBIJAKAN PROGRAM KARTU PRAKERJA”.

Penulisan skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat dalam rangka meraih gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Strata-1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Dalam proses penulisan skripsi ini tidak lepas dari kesulitan dan hambatan yang penulis dapatkan, namun berkat bantuan, bimbingan, nasihat dan saran dari berbagai pihak, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sebagaimana mestinya.

Dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini, penulis menyadari bahwa semua itu tidak lepas dari bantuan dan kerjasama dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini, perkenankanlah penulis mengucapkan terimakasih dengan tulus hati kepada yang terhormat:

1. Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, terimakasih penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar.
2. Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, terimakasih fasilitas dan kemudahan yang diberikan kepada penulis selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terimakasih atas fasilitas dan kemudahan yang diberikan kepada penulis selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah membimbing penulis dengan sabar serta banyak meluangkan waktunya dan memberikan semangat, bantuan, saran dan ilmu, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak Nandang Sutrisno S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah membimbing penulis selama masa perkuliahan.
6. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas segala ilmu dan pengalaman yang diberikan kepada penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Seluruh Staf Akademik dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas arahan dan bantuan yang diberikan kepada penulis.
8. Orangtuaku tercinta, Didik Marsudi dan Sri Sunarti, terimakasih telah membesarkan dan mendidik penulis sampai saat ini serta memberikan kasih

sayang, semangat, nasehat, dukungan, restu dan doa yang tiada henti kepada Allah SWT sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

9. Kakakku tersayang Hanif Affandhi, Ahmad Halim Pradana, terima kasih atas segala doa, bantuan, dukungan dan semangat yang diberikan kepada penulis.
10. Mas Suryo Hilal yang telah memberikan ide kepada penulis untuk meneliti tentang Kartu Prakerja.
11. Mas Yuniar Riza Hakiki PSHK, yang telah membantu penulis dalam merumuskan permasalahan yang akan penulis teliti.
12. Keluarga Kost Lonceng, Ibu Kusmiyatun, Mak Ti, Bang Dedy, Mas Mada, Zippo Surya, Farel Ardhana, Tio Ananta, Fikri Kamal (Uus), Donny Rahman, Hanafi Suryo Aji. Semuanya terima kasih atas dukungan dan semangat yang diberikan kepada penulis.
13. Sahabat-sahabatku, Wahid Maulana, Dewangga, Mas Aulia Kost Accores, Tommy Ramdhani terima kasih telah memberikan bantuan, semangat dan doa yang telah diberikan kepada penulis.
14. KKN UNIT 205 ( Bang Hamda, Bang Randy, Tarmizi, Yoshi Ghea, Maudy Sabrina, Adinda Fitria, Mardiah Paputungan) dan seluruh warga Desa Geparang, Purwodadi, Purworejo, terima kasih atas pengalaman yang berkesan selama sebulan penulis melakukan kuliah kerja nyata.
15. Sahabat magang di YBH AM (Mas Yusuf dan Rachmawati Garmana Putri (Ima)), terima kasih atas pengalaman yang berharga selama sebulan penulis melakukan magang.



16. Teman-temanku di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih telah memberi semangat penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan seluruh pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, sehingga penulis membutuhkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan di bidang hukum bagi penulis pada khususnya dan pembaca pada umumnya.

*Wassalamu'alaikum, Warahmatullahi Wabarakatuh.*



Yogyakarta, 6 Februari 2021

Penulis

(Miftah Hakim Fadhollah)

NIM. 16410140

## DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL.....	i
LEMBAR PENGAJUAN.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
LEMBAR CURICULUM VITAE.....	vii
LEMBAR MOTTO.....	viii
LEMBAR PERSEMBAHAN.....	ix
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI.....	xiv
ABSTRAK.....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penulisan.....	8
D. Orisinalitas.....	8
E. Tinjauan Pustaka.....	10
a. Maladministrasi.....	10
b. Kebijakan Publik.....	13
c. Asas Umum Pemerintahan Yang baik (AUPB).....	15
F. Metode Penelitian.....	19
G. Sistematika Penelitian.....	22
<b>BAB II TINJAUAN TENTANG MALADMINISTRASI, KEBIJAKAN PUBLIK, DAN ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (AUPB)</b>	
<b>A. Tinjauan tentang Maladministrasi.....</b>	<b>24</b>
1. Pengertian Maladministrasi.....	24
2. Bentuk-Bentuk Maladministrasi.....	26
3. Penegakan Hukum Maladministrasi.....	37
<b>B. Tinjauan tentang Kebijakan Publik.....</b>	<b>41</b>
1. Terminologi Kebijakan Publik.....	41
a. Terminologi Kebijakan.....	41
b. Terminologi Publik.....	42

2. Pengertian Kebijakan Publik.....	43
3. Formulasi Kebijakan Publik.....	47
4. Implementasi Kebijakan Publik.....	52
5. Evaluasi Kebijakan Publik .....	55
<b>C. Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).....</b>	<b>56</b>
1. Terminologi AUPB.....	56
2. Pengertian AUPB.....	57
3. Kedudukan AUPB dalam Tata Hukum Indonesia.....	59
4. Fungsi AUPB.....	61
5. Macam-Macam AUPB.....	62
<b>D. Maladministrasi dalam Perspektif Islam.....</b>	<b>71</b>

### **BAB III ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM KEBIJAKAN PROGRAM KARTU PRAKERJA**

<b>A. Analisis Bentuk-Bentuk Dugaan Maladministrasi Pada Kebijakan Program Kartu Prakerja.....</b>	<b>78</b>
1. Analisis Tindakan Sewenang-Wenang Yang Dilakukan Oleh Presiden.....	82
2. Analisis Konflik Kepentingan Yang Terdapat Dalam Kebijakan Program Kartu Prakerja.....	88
3. Analisis Tidak Menggunakan Mekanisme Pengadaan Barang Dan Jasa Pada Program Kartu Prakerja.....	103
<b>B. Konsep Ideal Dalam Penyelenggaraan Program Kartu Prakerja Agar Terhindar Dari Maladministrasi.....</b>	<b>110</b>

### **BAB IV PENUTUP**

<b>A. Kesimpulan.....</b>	<b>117</b>
<b>B. Saran.....</b>	<b>119</b>

### **DAFTAR PUSTAKA**

## **Abstrak**

*Program Kartu Prakerja merupakan program unggulan Presiden Joko Widodo dalam rangka mengatasi persoalan ketenagakerjaan di Indonesia. Program ini bertujuan untuk menekan angka pengangguran dan meningkatkan kompetensi dan daya saing angkatan kerja. Tetapi dengan adanya Pandemi COVID-19 membuat presiden merubah dasar hukum Kartu Prakerja dari Perpres No.36 Tahun 2020 menjadi Perpres No.76 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja. Dengan perubahan aturan tersebut justru menimbulkan sejumlah masalah baru mulai dari tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh presiden, dugaan konflik kepentingan hingga tidak dilakukannya mekanisme pengadaan barang dan jasa, yang mana masalah-masalah tersebut menurut ICW mengarah pada tindakan maladministrasi.*

*Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dugaan maladministrasi pada kebijakan Program Kartu Prakerja. Penelitiann ini termasuk dalam penelitian normatif yuridis dengan menggunakan konsep hukum sebagai norma, dianalisis menggunakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan maladministrasi dalam kebijakan Program Kartu Prakerja. Sebagai kesimpulan, bahwa presiden melakukan tindakan sewenang-wenang dengan memberikan impunitas kepada Komite Cipta Kerja dan Manajemen Pelaksana hal tersebut bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3) UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah. Selain itu, dalam hal tidak menggunakan mekanisme pengadaan barang dan jasa dalam Program Kartu Prakerja terdapat kekosongan hukum di mana dalam penetapan mitra Program Kartu Prakerja tidak menggunakan mekanisme sesuai dengan Perpres No.16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.*

*Kata kunci: maladministrasi, kebijakan, Kartu Prakerja*

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang menganut paham negara kesejahteraan atau negara hukum modern (*welfare state*). Menurut Bagir Manan, Negara Hukum Kesejahteraan adalah menempatkan negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum bagi rakyatnya.<sup>1</sup> Indonesia sebagai negara kesejahteraan didasarkan pada pembukaan UUD NRI 1945 pada alinea kedua terdapat frasa “adil dan makmur” dan pada alinea keempat terdapat frasa “kesejahteraan umum” dan “keadilan sosial”.<sup>2</sup> Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia tergolong sebagai negara kesejahteraan, karena tugas pemerintah tidaklah semata-mata hanya dibidang pemerintahan saja, melainkan juga melaksanakan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan negara yang dijalankan melalui pembangunan nasional.

Konsekuensi dari amanat konstitusi pada UUD NRI 1945 di atas, negara harus mengimplementasikan dalam bentuk yang nyata. Salah satu bentuk implementasi amanat dari UUD NRI 1945 adalah tanggung jawab negara dalam memberikan fasilitas terhadap tenaga kerja dengan keahlian

---

<sup>1</sup> Elviandri dkk, *Quo Vadis Negara Kesejahteraan : Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum, Edisi No 2 Vol 31, 2019, hlm 259

<sup>2</sup> *Ibid.*, -

yang dibutuhkan untuk masuk ke pasar kerja secara luas sebagai titik tolak pembangunan dan menyusun perekonomian dalam rangka redistribusi aset dan alat produktif kepada masyarakat. Hal tersebut merupakan suatu hal yang vital mengingat tanpa produktifitas para tenaga kerja, negara tidak dapat menjalankan fungsi sebagai suatu negara/pemerintah secara maksimal.

Menjawab masalah dunia ketenagakerjaan, pada kampanye pemilihan presiden 2019 tahun lalu, Presiden Joko Widodo memiliki janji kampanye yang sedang direalisasikan yaitu Program Kartu Prakerja. Program Kartu Prakerja adalah bantuan biaya pelatihan yang bertujuan untuk mengembangkan kompetensi kerja, sasaran penerima yang berusia 18 Tahun ke atas dan sedang tidak sekolah/kuliah. Bantuan ini hanya akan diberikan sekali seumur hidup untuk peserta. Kartu Prakerja bertujuan untuk mengembangkan kompetensi angkatan kerja, meningkatkan produktivitas dan daya saing angkatan kerja.<sup>3</sup>

Kartu Prakerja diterbitkan berdasarkan pada Peraturan Presiden No.36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja (Perpres No.36 Tahun 2020), dengan aturan pelaksanaannya adalah Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian No.3 Tahun 2020 (Permenko No.3 Tahun 2020). Kedua peraturan tersebut merupakan dasar hukum pelaksanaan Program Kartu Prakerja.

---

<sup>3</sup> Dipna Videlia Putsanra, *Manfaat Kartu Prakerja di Prakerja.go.id: Dapat Uang dan Pelatihan*, terdapat dalam <https://tirto.id/manfaat-kartu-prakerja-di-prakerjagoid-dapat-uang-dan-pelatihan-eMJz> diakses pada tanggal 1 September 2020 pada pukul 18:31

Namun demikian, implementasi skema Kartu Prakerja tidak sesuai dengan aturan Perpres No.36 Tahun 2020 yang awalnya akan dilaksanakan secara daring (dalam jaringan)/*online* dan luring (luar jaringan)/*offline* berubah menjadi hanya daring/*online* saja akibat dari Pandemi COVID-19, sehingga pelaksanaan Program Kartu Prakerja tidak dapat dilaksanakan secara tatap muka/*offline*.<sup>4</sup> Selain itu pada skema awal Kartu Prakerja yang bertujuan untuk mengembangkan kompetensi angkatan kerja, meningkatkan produktivitas dan daya saing angkatan kerja berubah menjadi semi bantuan sosial. Hal ini merupakan bagian dari jaring pengaman sosial (JPS) akibat Pandemi COVID-19.<sup>5</sup>

Perubahan yang cukup signifikan dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja tersebut akhirnya membuat Presiden Joko Widodo menerbitkan Perpres baru yaitu Perpres No.76 Tahun 2020 perubahan atas Perpres No.36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja melalui Program Kartu Prakerja. *Beleid* ini merupakan revisi dari aturan sebelumnya mengenai pelaksanaan Program Kartu Prakerja. Dalam Perpres yang baru ini memuat 11 (sebelas) ketentuan baru salah satunya, pengaturan Kartu Prakerja dimasa wabah Pandemi COVID-19 dalam satu bab khusus yaitu

---

<sup>4</sup>Agnes Safitri, *Menyoal Kartu Prakerja di Tengah Virus Corona*, terdapat dalam <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200417065308-92-494413/menyoal-kartu-prakerja-di-tengah-virus-corona> diakses pada tanggal 2 September 2020 pada pukul 20:24

<sup>5</sup> Tim Jawapos, *Kartu Prakerja Jadi Jaring Pengaman Sosial*, terdapat dalam <https://www.jawapos.com/nasional/24/04/2020/kartu-prakerja-jadi-jaring-pengaman-sosial/> pada tanggal 2 September 2020 pada pukul 20:38

## BAB IIA tentang Pelaksanaan Program Kartu Prakerja dalam Masa Pandemi COVID-19.<sup>6</sup>

Namun demikian, Perpres baru tersebut justru menimbulkan sejumlah masalah baru, mengingat sejak diluncurkannya oleh pemerintah pada 11 April 2020, telah menuai kritik dari masyarakat. Mulai dari munculnya potensi konflik kepentingan, tidak tepatnya sasaran penerima manfaat, adanya dugaan maladministrasi, hingga adanya potensi kerugian negara yang terjadi berdasarkan kajian dari KPK. Menurut *Indonesia Corruption Watch* (ICW), Perpres No.76 Tahun 2020 salah satu yang menjadi masalah adalah Presiden Joko Widodo bersikap sewenang-wenang dengan memberikan impunitas kepada Komite Cipta Kerja dan Manajemen Pelaksana melalui Pasal 31B Perpres No.76 Tahun 2020.<sup>7</sup>

ICW menganggap telah terjadi dugaan maladministrasi dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja, yang menjadi permasalahan dalam pemberian impunitas adalah dilakukannya perjanjian kerja sama sebelum terbitnya aturan teknis yakni Permenko No.3 Tahun 2020.<sup>8</sup> Pasal 31B yang diduga pemberian impunitas tersebut berbunyi “*Kebijakan yang telah ditetapkan oleh Komite Cipta Kerja dan tindakan yang dilakukan oleh Manajemen Pelaksana sebelum Peraturan Presiden ini mulai berlaku*

---

<sup>6</sup> Dhika Kusuma Winata, *Jokowi Teken Revisi Perpres kartu Prakerja, Ini Isinya*, terdapat dalam <https://mediaindonesia.com/read/detail/327140-jokowi-teken-revisi-perpres-kartu-prakerja-ini-isinya> diakses pada tanggal 4 September 2020 pada pukul 9:45

<sup>7</sup> Wana Alamsyah, dkk, *Perpres Baru Jokowi Langgengkan Pelanggaran Kartu Prakerja*, terdapat dalam <https://antikorupsi.org/id/article/terbitkan-perpres-baru-jokowi-langgengkan-pelanggaran-kartu-prakerja> diakses pada tanggal 4 September 2020 pada pukul 12:40

<sup>8</sup> *Ibid.*, -



*dinyatakan sah sepanjang didasarkan pada iktikad baik*". Pasal ini diduga sebagai cara Presiden untuk memberikan impunitas kepada Komite Cipta Kerja dan Manajemen Pelaksana, yang seharusnya dalam pembuatan suatu kebijakan publik, pemerintah dalam hal ini melalui Manajemen Pelaksana memperhatikan asas legalitas dalam pembuatan suatu kebijakannya sehingga tidak terjadi kesalahan prosedur dalam melaksanakan suatu tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintah.

Selain itu, Presiden Joko Widodo menormalisasi praktik konflik kepentingan yang dilakukan oleh platform digital melalui Pasal 31B ayat (1) dan Pasal 31B ayat (2) huruf c berdasarkan temuan KPK, 5 dari 8 platform digital memiliki konflik kepentingan karena sekaligus bertindak sebagai lembaga pelatihan.<sup>9</sup> Pasal 31B ayat (1) dan Pasal 31B ayat (2) huruf c tersebut berbunyi "*Kebijakan dan tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: ... Program pelatihan yang telah dikurasi oleh Manajemen Pelaksana dan dipilih oleh penerima Kartu Prakerja.*" Pasal ini secara implisit diduga bahwa presiden menormalisasi konflik kepentingan dengan membiarkan platform digital bertindak sekaligus sebagai lembaga pelatihan dalam Program Kartu Prakerja. Seharusnya Pemerintah dalam hal ini adalah Manajemen Pelaksana memberikan pilihan kepada mitra Program Kartu Prakerja apakah hanya menjadi platform digital yang menjalankan kurasi pelatihan atau hanya menjadi lembaga pelatihan yang menjual jenis-jenis pelatihan vokasi kepada peserta Program

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, -

Kartu Prakerja dengan seperti itu platform digital tidak menjalankan peran ganda. Selain konflik kepentingan seperti disebutkan diatas, dalam penunjukan platform digital, Pemerintah tidak melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa sebagai instrumen untuk memilih 8 (delapan) platform digital. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 31A, yang berbunyi *“pemberian dan pelaksanaan manfaat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) tidak termasuk lingkup pengaturan pengadaan barang/jasa pemerintah namun tetap memperhatikan tujuan, prinsip, dan etika pengadaan barang/jasa pemerintah.”*. Dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa pelaksanaan tetap memperhatikan prinsip pengadaan barang diantaranya transparan, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel. Namun pada saat proses pemilihan 8 (delapan) platform digital Pemerintah tetap tidak menggunakan prinsip pengadaan.<sup>10</sup> Seharusnya dalam pemilihan 8 (delapan) platform tersebut Pemerintah dalam hal ini Manajemen Pelaksana menggunakan mekanisme pengadaan barang dan jasa pemerintah karena mitra dalam Program Kartu Prakerja ini adalah pihak swasta yang menjalankan tugas negara dan menggunakan anggaran dari APBN.

Perbuatan sewenang-wenang, konflik kepentingan, dan tidak menggunakan mekanisme pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan bagaian dari maladministrasi yang terdapat dalam permasalahan Program Kartu Prakerja yang disampaikan oleh ICW. Definisi mengenai maladministrasi sendiri terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, -

No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang berbunyi maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang potensi maladministrasi dalam penerbitan Program Kartu Prakerja berdasarkan Perpres No.76 Tahun 2020 jo. Perpres No.36 Tahun 2020. Dengan judul penelitian “**Analisis Potensi Maladministrasi dalam Kebijakan Program Kartu Prakerja**”.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan, maka dapat dirumuskan permasalahannya sebagai berikut:

1. Apa potensi maladministrasi yang dapat ditimbulkan dari adanya kebijakan Kartu Prakerja?
2. Bagaimana seharusnya kebijakan Kartu Prakerja agar terhindar dari potensi maladministrasi?

### **C. Tujuan Penulisan**

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan, penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis potensi maladministrasi pada Program Kartu Prakerja berdasarkan Perpres No.36 Tahun 2020 jo. Perpres No.76 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana seharusnya suatu kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah agar terhindar dari potensi maladministrasi.

### **D. Orisinalitas**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang dilakukan penulis, tidak ada penelitian yang secara spesifik meneliti tentang Analisis Potensi Maladministrasi Dalam Kebijakan Program Kartu Prakerja. Adapun demikian penulis mengambil sampel penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan masalah dan obyek dengan penelitian yang akan dilakukan penulis untuk dijadikan sebagai perbandingan agar terlihat keorisinalitasan dari penulis.

Berikut daftar penelitian yang relevan dengan penelitian yang dimiliki penulis dan dijadikan sebagai perbandingan untuk orisinalitas penelitian.

<b>Nama</b>	<b>Judul</b>	<b>Publikasi</b>	<b>Tahun</b>
Yoshua Consuelo	<i>Analisis Efektifitas Kartu Prakerja di Tengah Pandemi Covid-19</i>	Jurnal, 'Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta	2020
Saidah	<i>Praktik Transaksi Jual Beli Video Online Kartu Prakerja dalam Tinjauan Hukum Islam</i>	Jurnal De Jure Muhammadiyah Cirebon, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Cirebon	2019

Berdasarkan tabel di atas, beberapa hal yang menjadikan pokok utama perbedaan penelitian yang penulis teliti dengan penelitian yang telah ada, diantaranya adalah:

1. Penelitian milik Yoshua Consuelo dengan judul *Analisis Efektifitas Kartu Prakerja di Tengah Pandemi Covid-19*. Fokus pada penelitian ini adalah tentang efektifitas Kartu Prakerja sebagai jaring

pengaman sosial bagi masyarakat Indonesia di tengah wabah Covid-19. Perbedaan dengan penelitian penulis adalah bahwa dalam penelitian penulis menitikberatkan pada analisa potensi maladministrasi pada kebijakan Program Kartu Prakerja.

2. Penelitian milik Saidah dengan judul *Praktik Transaksi Jual Beli Video Online Kartu Prakerja dalam Tinjauan Hukum Islam*. Penelitian ini memfokuskan pada praktik jual beli video pelatihan Kartu Prakerja dari perspektif hukum Islam. Perbedaan dengan penelitian penulis adalah bahwa dalam penelitian penulis menitikberatkan pada analisa potensi maladministrasi pada kebijakan program kartu prakerja.

Berdasarkan uraian tersebut diatas penelitian penulis menitikberatkan pada dugaan potensi maladministrasi dalam kebijakan program Kartu Prakerja berdasarkan studi terhadap Perpres No.36 Tahun 2020 jo. Perpres No.76 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja. Penelitian penulis memiliki ciri khas tersendiri dan berbeda dengan penelitian-penelitian yang telah dibuat sebelumnya.

## **E. Tinjauan Pustaka**

### **1. Maladministrasi**

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dasar manajemen.

Pengawasan merupakan aspek penting untuk mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*), yakni untuk memastikan dapat

berjalan atau tidaknya fungsi pemerintahan sebagaimana seharusnya. Dikaitkan dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan cara menjaga legitimasi rakyat terhadap kinerja pemerintahan. Caranya dengan membentuk sistem pengawasan yang efektif, yakni berupa pengawasan intern (*intern control*) dan pengawasan ekstern (*extern control*). Selain itu, pengawasan masyarakat perlu didorong agar *good governance* tersebut dapat terwujud.<sup>11</sup> Salah satu tujuan dari pengawasan pemerintahan ini adalah agar Organ Pemerintah tidak melakukan apa yang disebut sebagai maladministrasi.

Maladministrasi menurut Pasal 1 angka 3 UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan perseorangan.<sup>12</sup>

Pengertian maladministrasi secara umum adalah perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberi pelayanan), tidak sopan dan kurang peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk penggunaan kekuasaan

---

<sup>11</sup> Ahmad Fikri Hadirin, *Eksistensi Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*, Genta Press, Yogyakarta, 2003, hlm 21-22

<sup>12</sup>Hendra Nurtjahjo, dkk, *Memahami Malaadministrasi*, cetakan pertama, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013, e-book, hlm 4

secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil diskriminatif dan tidak patut didasarkan sebagian atau seluruhnya atas ketentuan undang-undang atau fakta, serta tidak masuk akal.<sup>13</sup>

Maladministrasi adalah suatu praktik yang menyimpang dari etika administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi. Terminologi dari maladministrasi dipahami lebih luas dari sekedar penyimpangan yang bersifat ketatabukuan. Selain itu, maladministrasi juga harus dipahami tidak sekedar sebagai penyimpangan terhadap hal tulis-menulis, tata buku, dan sebagainya, tetapi lebih luas mencakup penyimpangan terhadap fungsi-fungsi pelayanan publik yang dilakukan setiap penyelenggara negara (termasuk anggota parlemen) kepada masyarakat.<sup>14</sup>

Secara lebih umum maladministrasi diartikan sebagai penyimpangan, pelanggaran atau mengabaikan kewajiban hukum dan kepatutan masyarakat sehingga tindakan yang dilakukan tidak sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>15</sup> Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa parameter yang dijadikan sebagai ukuran maladministrasi adalah peraturan hukum dan kepatutan masyarakat serta asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

---

<sup>13</sup>Alimuddin, *Maladministrasi Dalam Pelayanan Publik*, terdapat dalam <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/malaadministrasi-dalam-pelayanan-publik-oleh-alimuddin-114> diakses pada tanggal 9 September 2020, pada pukul 13:13

<sup>14</sup> *Ibid.*, -

<sup>15</sup> *Ibid.*, -



Selain itu, mengenai maladministrasi menurut Prof Philipus M. Hadjon dalam buku Hukum Tata Pemerintahan yang ditulis Prof. Aminuddin Ilmar, lingkup perbuatannya erat terkait dengan tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan. Dalam hukum administrasi, persoalan legalitas tindak pemerintahan berkaiatan dengan pendekatan terhadap kekuasaan pemerintah. Tanggung jawab pribadi berkaiatan dengan pendekatan fungsionaris atau pendekatan perilaku dalam hukum administrasi. Tanggung jawab pribadi berkenaan dengan maladministrasi dalam penggunaan wewenang maupun pelayanan publik.<sup>16</sup>

## 2. Kebijakan Publik

Studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Di samping itu dilihat dari hierarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota. Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu banyak sekali, tergantung dari sudut pandang mengartikannya.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ahmad Saleh David Faranto, *Peristiwa Dalam Dugaan Malaadministrasi*, terdapat dalam <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--peristiwa-dalam-dugaan-maladministrasi> diakses pada tanggal 9 September 2020 pada pukul 13:26

<sup>17</sup> Taufiqurokhman, *Kebijakan Publik Pendelegasian Tanggung Jawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama Pers, Jakarta, 2014, e-book, hlm 3

Kebijakan publik menurut Thomas Dye adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik, misalnya pemerintah tidak membuat kebijakan ketika mengetahui bahwa ada jalan raya yang rusak. James E. Anderson mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparatur pemerintah.<sup>18</sup>

Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya. Pandangan lain dari Harrold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat.<sup>19</sup> Hal ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan norma-norma sosial yang ada dalam suatu masyarakat.

Kebijakan publik merupakan sebuah kerja konkret dari adanya sebuah organisasi pemerintah dan organisasi pemerintah yang dimaksud adalah sebagai sebuah institusi yang dibentuk untuk melakukan tugas-tugas kepublikan, yakni tugas-tugas yang menyangkut hajat hidup orang

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm 13

<sup>19</sup> *Ibid*,-

banyak dalam sebuah komunitas yang disebut negara. Tugas-tugas kepublikan tersebut lebih konkret lagi adalah berupa serangkaian program-program tindakan yang hendak direalisasikan dalam bentuk nyata, untuk itu diperlukan serangkaian pentahapan dan manajemen tertentu agar tujuan tersebut terealisasi. Rangkaian proses realisasi tujuan program kebijakan publik tersebutlah yang dimaksud dengan kebijakan publik.<sup>20</sup>

Terbitnya kebijakan publik dilandasi kebutuhan untuk penyelesaian masalah yang terjadi di masyarakat. Kebijakan publik ditetapkan oleh para pihak (*stakeholder*), terutama pemerintah yang diorientasikan pada pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Makna dari pelaksanaan kebijakan publik merupakan suatu hubungan yang memungkinkan pencapaian tujuan-tujuan atau sasaran sebagai hasil akhir dari kegiatan yang dilakukan pemerintah. Kekurangan atau kesalahan kebijakan publik akan dapat diketahui setelah kebijakan publik tersebut dilaksanakan, keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik dapat dilihat dari dampak yang ditimbulkan sebagai hasil evaluasi atas pelaksanaan suatu kebijakan.<sup>21</sup>

### **3. Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB)**

Pergeseran konsepsi *nachtwachtersstaat* (negara peronda) ke konsepsi *welfare state* membawa pergeseran pada peranan dan aktivitas pemerintah. Pada konsepsi *nachtwachtersstaat* berlaku prinsip

---

<sup>20</sup> H. Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik, Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Perekonomian di Indonesia*, cetakan pertama, Averoes Press, Surabaya, 2002, hlm 27-28

<sup>21</sup> Abdullah Ramdhani dkk, *Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik*, Jurnal Publik, Volume 11 No. 01, 2017, hlm 1

*staatsonthouding*, yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Pemerintah bersikap pasif, hanya sebagai, penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Sementara pada konsepsi *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoienis*) dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Artinya pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamika kehidupan masyarakat.<sup>22</sup>

Keberadaan konsepsi negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) tujuannya untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh warga negara adalah dalam rangka untuk melengkapi asas legalitas yang semua aktivitas pemerintahan harus mendasarkan kepada peraturan perundangan. Sementara itu, dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi, maka sangat mungkin mempengaruhi pula terhadap dinamika perkembangan masyarakat dengan berbagai aktivitasnya, yang sangat mungkin terjadi untuk menangani masalah yang timbul.<sup>23</sup>

Setiap bentuk campur tangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum. Sejak dianutnya konsepsi *welfare state*, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk

---

<sup>22</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi ke 12, Rajawali Press, Jakarta, 2016, hlm 229

<sup>23</sup> Solechan, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Pelayanan Publik*, *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 2 Issue 3, Agustus 2019, hlm 543

mewujudkan kesejahteraan ini, pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat. Campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan saja, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan, tetapi bersandar pada inisiatif sendiri. Namun, disatu sisi keaktifan pemerintah dalam mengupayakan kesejahteraan umum haruslah senantiasa berdasarkan pada asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut AUPB).<sup>24</sup>

AUPB merupakan terjemahan dari *Algemene Beginselen Van Behorlijk Bestuur* dalam bahasa Belanda. Di Inggris prinsip ini dikenal sebagai *The Principal of Natural Justice* atau *The General Principles of Good Administration*, sementara di Perancis diistilahkan sebagai *Les Principaux Generaux du Droit Counter Publique* dan di Belgia disebut sebagai *Algemene Rechtsbeginselen*, serta di Jerman dinamakan *Allgemeine Grundsätze der Ordnungsgemafen Verwaltung*.<sup>25</sup>

Menurut L.P. Suetens, *Algemene Beginselen Van Behorlijk Bestuur* (ABBB) diartikan sebagai Prinsip-Prinsip Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yang pada dasarnya merupakan aturan hukum publik yang wajib diikuti oleh pengadilan dalam menerapkan hukum positif. Prinsip-prinsip AUPB ini merupakan kategori khusus dari prinsip-prinsip umum dan dianggap sebagai sumber hukum formal hukum dalam hukum

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, -

<sup>25</sup> Cekli Setya Pratiwi, dkk, *Penjelasan Hukum Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Hukum Administrasi Negara*, Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), Jakarta, 2016, e-book, hlm 29

administrasi, meskipun biasanya melibatkan hukum yang tidak tertulis. Jadi, dalam menjalankan pemerintahannya pejabat Tata Usaha Negara (TUN) wajib berpedoman pada AUPB dalam menjalankan urusan-urusan di bidang administrasi negara.<sup>26</sup>

Menurut doktrin hukum, prinsip AUPB dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu prinsip-prinsip yang bersifat prosedural dan bersifat substansial. Prinsip yang bersifat prosedural berhubungan dengan proses pengambilan kebijakan, misalnya kewajiban penyelenggaraan pemerintah untuk bertindak imparial atau tidak memihak (*obligation of impartiality*) dalam membuat kebijakan, pengakuan hak untuk membela diri, dan kewajiban pembuat kebijakan untuk memberikan alasan-alasan. Sedangkan prinsip yang bersifat substansial berkaitan dengan materi atau isi dari kebijakan tersebut. bahwa materi atau isi dari kebijakan yang dibuat hendaknya memperhatikan prinsip persamaan (*principle of equality*), prinsip kepastian hukum (*legal certainty*), pelarangan penyalahgunaan wewenang (*prohibition of 'machtsafwending'*), kewajiban untuk berhati-hati (*duty of care*), dan prinsip-prinsip berdasarkan alasan (*principle of reasonableness*).<sup>27</sup>

Pentingnya penggunaan AUPB ini dikarenakan banyak ketentuan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah cenderung keluar dari aturan dasarnya. Pasalnya substansi AUPB ini juga berasal dari

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, -

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm 30

nilai-nilai etik kehidupan masyarakat Indonesia yang sudah dipraktekkan sejak lama oleh nenek moyang bangsa Indonesia sebelum kemerdekaan.<sup>28</sup>

Di Indonesia nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dikristalisasikan kedalam dasar falsafah negara yang dinamakan Pancasila yang sekaligus merupakan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia, pandangan hidup bangsa Indonesia, dan sumber dari segala hukum yang berlaku di Indonesia.

## **F. Metode Penelitian**

### **a. Objek Penelitian**

Objek penelitian dalam penulisan ini yaitu:

Analisis potensi maladministrasi dalam kebijakan Program Kartu Prakerja (Studi terhadap Peraturan Presiden No.36 Tahun 2020 jo. Peraturan Presiden No.76 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja)

### **b. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif yuridis. Yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan sekunder atau bahan kepustakaan. Studi kepustakaan adalah kegiatan mengumpulkan, memeriksa, dan menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti.

---

<sup>28</sup> Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara: dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, cetakan pertama, UNY Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 147

### **c. Bahan Hukum**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer, merupakan sumber hukum yang mengikat yang terdiri dari:

#### **a. Bahan Hukum Primer Terdiri dari:**

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Undang-Undang No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia;
3. Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
4. Peraturan Presiden No.16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerinah;
5. Peraturan Presiden No.36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja;
6. Peraturan Presiden No.76 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja;
7. Peraturan Menteri Koordinator Bidang Ekonomi No.3 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan



Presiden No.36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja;

8. Peraturan Menteri Koordinator Bidang Ekonomi No.11 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden No.76 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja.

- b. Bahan hukum sekunder, merupakan hasil olah pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari dalam bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah, dan jurnal ilmiah.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus.

**d. Teknik Analisa Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan teknik deskriptif kualitatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.

**e. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data kualitatif yaitu dengan melakukan studi dokumen, yaitu dengan cara mengkaji dokumen-dokumen terkait dengan topik penelitian. Dokumen tersebut antara lain berupa buku-buku, jurnal, publikasi, dan berbagai sumber media cetak/elektronik lainnya.

#### **f. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang, yaitu dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penulisan skripsi yang penulis angkat, serta melalui upaya pengumpulan data dari berbagai macam dokumen, buku, pendapat sarjana, kamus, dan literatur hukum yang berkaitan dengan penulisan skripsi.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini akan disusun secara sistematis ke dalam (empat) BAB dengan rincian sebagai berikut:

BAB pertama, akan menguraikan pendahuluan, latar belakang masalah yang menunjukkan mengapa studi ini penting untuk dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, orisinalitas, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB kedua, Landasan teori. Pada BAB ini akan diuraikan mengenai teori tentang maladministrasi, kebijakan publik, dan asas umum pemerintahan yang baik (AUPB)

BAB ketiga, Analisis/pembahasan. Pada BAB ini akan dibahas apa yang menjadi dugaan tindakan maladministrasi pada Program Kartu Prakerja dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan komparasi. Selanjutnya penelitian ini membahas mengenai konsep ideal dari Program Kartu Prakerja ditinjau dari segi administrasi pemerintahan.

BAB keempat, Penutup, Pada BAB ini akan disampaikan kesimpulan dari hasil penelitian serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum kedepan di bidang Hukum Administrasi Negara khususnya dalam Hukum Kebijakan Publik.



## BAB II

### TINJAUAN TENTANG MALADMINISTRASI, KEBIJAKAN PUBLIK, DAN ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK (AUPB)

#### A. Tinjauan tentang Maladministrasi

##### 1. Pengertian Maladministrasi

Maladministrasi secara literal terdiri dari dua suku kata yaitu mala dan administrasi, dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) kata mala memiliki arti bencana/celaka/sengsara sedangkan administrasi memiliki 5 (lima) arti kata yaitu (1) usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi, (2) usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan, (3) kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, (4) kegiatan kantor dan tata usaha, (5) pemerintahan dan lembaga pemerintahan. Sedangkan maladministrasi sendiri dalam KBBI memiliki arti kelalaian administratif yang dilakukan pejabat negara.<sup>29</sup>

Sebelum membahas pengertian maladministrasi lebih jauh ada baiknya membahas pengertian administrasi terlebih dahulu. Menurut Prajudi Atmosudirdjo membagi pengertian administrasi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu secara sempit dan secara luas. Secara sempit administrasi diartikan sebagai kegiatan yang berhubungan dengan kegiatan operasional terbatas pada surat-menyurat, ketik-mengetik, catat-mencatat, pembukuan ringan dan

---

<sup>29</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, terdapat dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/> diakses pada tanggal 3 Oktober 2020 pada pukul 10:35

kegiatan kantor yang bersifat teknis ketatausahaan. Dalam arti yang lebih luas administrasi dimaknai sebagai suatu proses kerja sama dalam kelompok manusia dengan cara-cara yang berdaya guna (efisien) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Sedangkan The Liang Gie memaknai administrasi sebagai usaha manusia yang secara teratur bekerja sama dalam kelompok untuk mencapai satu tujuan tertentu, terdiri dari administrasi kenegaraan, administrasi perusahaan, dan administrasi kemasyarakatan.<sup>30</sup>

Kedua pengertian diatas, pengertian menurut The Liang Gie dianggap paling relevan untuk memaknai administrasi publik atau administrasi kenegaraan, yaitu usaha kerja sama dalam hal-hal kenegaraan pada umumnya sebagai upaya pemberian pelayanan terhadap segenap kehidupan manusia yang terdapat didalam suatu negara. Dengan demikian semakin tampak jelas bahwa administrasi tidak hanya dipahami sekedar urusan tulis menulis, tata-buku, dan sebagainya, tetapi termasuk didalamnya adalah kegiatan yang terkait dengan setiap usaha pelayanan negara (institusi kenegaraan) kepada masyarakat di sebuah negara. Karena pengertian administrasi publik tidak semata-mata tentang hal ihwal yang bersifat ketata bukuan, maka maladministrasi juga harus dipahami tidak hanya sekedar sebagai penyimpangan terhadap hal tulis-menulis, tata buku, dan sebagainya, tetapi lebih luas mencakup penyimpangan terhadap fungsi-fungsi pelayanan

---

<sup>30</sup> Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, cetakan pertama, Pradnya Paramitha, Jakarta, 2005, hlm 44

publik yang dilakukan oleh setiap penyelenggara negara (termasuk anggota parlemen) kepada masyarakat.<sup>31</sup>

Pasal 1 angka 3 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia memberikan definisi mengenai maladministrasi yaitu sebagai “ *perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan perseorangan.*<sup>32</sup> Dari pengertian tersebut cukup jelas bahwa maladministrasi merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan dalam urusan pelayanan publik yang mana tindakan tersebut dapat merugikan masyarakat maupun perseorangan baik secara materiil maupun immateriil.

## **2. Bentuk-Bentuk Maladministrasi**

Menurut klasifikasi Crossman, dalam buku *Mengenal Ombudsman Indonesia* (Budhi Masthuri) bentuk-bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai maladministrasi adalah; berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan kewenangan, tindakan tidak layak, jahat, kejam,

---

<sup>31</sup> *Ibid.*,-

<sup>32</sup> Hendra Nurtjahjo dkk, *Op.Cit*, hlm 4

dan semena-mena.<sup>33</sup> Sedangkan dari definisi mengenai maladministrasi secara sintaksis substansi dalam Pasal 1 ayat (3) UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut:<sup>34</sup>

Maladministrasi adalah:

1. Perilaku dan perbuatan melawan hukum;
2. Perilaku dan perbuatan melampaui wewenang;
3. Menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang itu;
4. Kelalaian;
5. Pengabaian kewajiban hukum;
6. Dalam penyelenggaraan publik;
7. Dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintah;
8. Menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil;
9. Bagi masyarakat dan orang perseorangan.

Termasuk bentuk tindakan maladministrasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah dikarenakan adanya:<sup>35</sup>

1. *Mis Conduct* yaitu melakukan sesuatu di kantor yang bertentangan dengan kepentingan kantor;
2. *Deceitful practice* yaitu praktek-praktek kebohongan, tidak jujur terhadap publik. Masyarakat disugahi informasi yang menjebak, informasi yang tidak sebenarnya, untuk kepentingan birokrat;

---

<sup>33</sup> Budhi Masthuri, *Op.Cit*, hlm 45

<sup>34</sup> Hendra Nurtjahjo, dkk, *Op.Cit*, hlm 11-12

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm 12-13

3. Korupsi yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya, termasuk didalamnya mempergunakan kewenangan untuk tujuan lain dari tujuan pemberian kewenangan, dan dengan tindakan tersebut untuk kepentingan memperkaya dirinya, orang lain kelompok maupun korporasi yang merugikan keuangan negara.
4. *Defective policy implementation* yaitu kebijakan yang tidak berakhir dengan implementasi. Keputusan-keputusan atau komitmen-komitmen politik hanya berhenti sampai pembahasan undang-undang, tidak sampai ditindak lanjuti menjadi kenyataan.
5. *Bureauphatologis* adalah penyakit-penyakit birokrasi, antara lain:
  - a. *Indecision* yaitu tidak adanya keputusan yang jelas atau suatu kasus yang pernah terjadi dibiarkan setengah jalan, atau dibiarkan mengambang, tanpa adanya keputusan akhir yang jelas. Biasanya kasus-kasus yang menyangkut sejumlah pejabat tinggi. Banyak dalam praktik muncul kasus-kasus yang di peti es kan.
  - b. *Red Tape* yaitu penyakit birokrasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan yang berbelit-belit, memakan waktu yang lama, meski sebenarnya bisa diselesaikan secara singkat.
  - c. *Cicumloution* yaitu penyakit para birokrat yang terbiasa menggunakan kata-kata terlalu banyak. Banyak janji tapi



tidak ditepati. Banyak kata manis untuk menenangkan gejala masa. Kadang-kadang banyak kata-kata kontroversi antar elit yang sifatnya bisa membingungkan masyarakat.

- d. *Rigidity* yaitu penyakit birokrasi yang sifatnya sangat kaku. Ini efek dari model pemisahan dan impersonality dari karakter birokrasi itu sendiri. Penyakit ini nampak, dalam pelayanan birokrasi yang kaku, tidak fleksibel, yang pokonya baku menurut aturan, tanpa melihat kasus-perkasus.
- e. *Psycopancy* yaitu kecenderungan penyakit birokrat untuk menjilat pada atasannya. Ada gejala asal bapak senang. Kecenderungan birokrat melayani individu atasannya, bukan melayani publik dan hati nurani. Gejala ini bisa juga dikatakan loyalitas pada individu, bukan loyalitas pada publik.
- f. *Over staffing* yaitu gejala penyakit dalam birokrasi dalam bentuk pembengkakan staf. Terlalu banyak staf sehingga mengganggu efisiensi.
- g. *Paperserie* adalah kecenderungan birokrasi menggunakan banyak kertas, banyak formulir-formulir, banyak laporan-laporan, tetapi tidak pernah digunakan sebagaimana mesti fungsinya.

h. *Defective accounting* yaitu pemeriksaan keuangan yang cacat. Artinya pelaporan keuangan tidak sebagaimana mestinya, ada pelaporan keuangan ganda untuk kepentingan mengelabui biasanya kesalahan dalam keuangan ini adalah *mark up* proyek keuangan.

Ada pendapat lain mengenai bentuk maladministrasi yang dilakukan oleh birokrat yaitu:<sup>36</sup>

1. Ketidakjujuran (*dishonesty*), berbagai tindakan ketidakjujuran antara lain: menggunakan barang publik untuk kepentingan pribadi, menerima uang dan lain-lain.
2. Perilaku yang buruk (*unethical behavior*), tindakan tidak etis ini adalah tindakan yang mungkin tidak bersalah secara hukum, tetapi melanggar etika sebagai administrator.
3. Mengabaikan hukum (*disregard of law*), tindakan mengabaikan hukum mencakup juga tindakan menyepelekan hukum untuk kepentingan dirinya sendiri, atau kepentingan kelompoknya.
4. Favoritisme dalam menafsirkan hukum, tindakan menafsirkan hukum untuk kepentingan kelompok, cenderung memilih penerapan hukum yang menguntungkan kelompoknya.
5. Perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai, tindakan ini cenderung ke perlakuan pimpinan kepada bawahannya

---

<sup>36</sup>*Ibid*, hlm 13-14

berdasarkan faktor *like and dislike*. Yaitu orang yang disenangi cenderung mendapatkan fasilitas lebih, meski prestasinya tidak bagus. Sebaliknya untuk orang yang tidak disenangi cenderung diperlakukan terbatas.

6. *Inefisiensi bruto (gross inefficiency)*, adalah kecenderungan suatu instansi publik memboroskan keuangan negara.
7. Menutup-nutupi kesalahan, kecenderungan menutupi kesalahan dirinya, kesalahan bawahannya, kesalahan instansinya dan menolak diliput kesalahannya.
8. Gagal menunjukkan inisiatif, kecenderungan tidak berinisiatif tetapi menunggu perintah dari atas, meski secara peraturan memungkinkan dia untuk bertindak atau mengambil inisiatif kebijakan.

Bentuk-bentuk lain :<sup>37</sup>

1. Bentuk-bentuk maladministrasi yang terkait dengan ketepatan waktu dalam proses pemberian pelayanan umum, terdiri dari tindakan penundaan berlarut, tidak menangani dan melalaikan kewajiban.
  - a. Penundaan berlarut: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seseorang pejabat publik secara berkali-kali menunda atau mengulur-ulur waktu

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm 14-18

sehingga proses administrasi yang sedang dikerjakan menjadi tidak tepat waktu sebagaimana ditentukan (secara patut) mengabaikan pelayanan umum yang tidak ada kepastian.

- b. Tidak menangani: seorang pejabat publik sama sekali tidak melakukan tindakan yang semestinya wajib dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.
  - c. Malalaikan kewajiban: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak kurang hati-hati dan tidak mengindahkan apa yang semestinya menjadi tanggungjawabnya.
2. Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan keberpihakan sehingga menimbulkan rasa ketidakadilan dan diskriminasi. Kelompok ini terdiri dari persekongkolan, kolusi dan nepotisme, bertindak tidak adil, dan nyata-nyata berpihak.
- a. Persekongkolan: beberapa pejabat publik yang bersekutu dan turut serta melakukan kejahatan, kecurangan, melawan hukum sehingga masyarakat merasa tidak memperoleh pelayanan secara baik.
  - b. Kolusi dan nepotisme: dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik melakukan tindakan tertentu untuk mengutamakan

keluarga/sanak famili, teman dan kolega sendiri tanpa kriteria objektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (tidak akuntabel), baik dalam hal pemberian pelayanan umum maupun untuk dapat duduk di jabatan atau posisi dalam lingkungan pemerintahan.

- c. Bertindak tidak adil: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan tindakan memihak, melebihi atau mengurangi dari yang sewajarnya sehingga masyarakat memperoleh pelayanan umum tidak sebagaimana mestinya.
- d. Nyata-nyata berpihak: dalam proses pelayanan umum, seorang pejabat publik bertindak berat sebelah dan lebih mementingkan salah satu pihak tanpa memperhatikan ketentuan berlaku sehingga keputusan yang diambil merugikan pihak lainnya.

3. Bentuk-bentuk maladministrasi yang lebih mencerminkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan. Kelompok ini terdiri dari pemalsuan, pelanggaran undang-undang, dan perbuatan melawan hukum.

- a. Pemalsuan: perbuatan meniru sesuatu secara tidak sah atau melawan hukum untuk kepentingan menguntungkan diri sendiri, orang lain dan/atau kelompok sehingga

menyebabkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.

- b. Pelanggaran Undang-Undang: dalam proses pemberian pelayanan umum, seseorang pejabat publik secara sengaja melakukan tindakan menyalahi atau tidak mematuhi ketentuan perundangan yang berlaku sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.
  - c. Perbuatan melawan hukum: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan perbuatan bertentangan dengan ketentuan berlaku dan kepatutan sehingga merugikan masyarakat yang semestinya memperoleh pelayanan umum.
4. Bentuk-bentuk maladminsitrasi yang terkait dengan kewenangan/kompetensi atau ketentuan yang berdampak pada kualitas pelayanan umum pejabat publik kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan di luar kompetensi, pejabat yang tidak kompeten menjalankan tugas, intervensi yang mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum, dan tindakan yang menyimpangi prosedur tetap.
- a. Diluar kompetensi: dalam proses pemberian pelayanan umum, seseorang pejabat publik memutuskan sesuatu yang dilakukan menjadi wewenangnya sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan secara baik.

- b. Tidak kompeten: dalam proses pemberian pelayanan umum, seseorang pejabat publik tidak mampu atau tidak cakap dalam memutuskan sesuatu sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi tidak memadai (tidak cukup baik).
  - c. Intervensi: seorang pejabat publik melakukan campur tangan terhadap kegiatan yang bukan menjadi tugas dan kewenangannya sehingga mempengaruhi proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat.
  - d. Penyimpangan prosedur: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik tidak mematuhi tahapan kegiatan yang telah ditentukan dan secara patut sehingga masyarakat tidak memperoleh pelayanan umum secara baik.
5. Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sikap arogansi seorang pejabat publik dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Kelompok ini terdiri dari tindakan sewenang-wenang, penyalahgunaan wewenang, dan tindakan yang tidak layak.
- a. Bertindak sewenang-wenang: seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) melebihi apa yang sepatutnya dilakukan sehingga tindakan dimaksud bertentangan dengan

ketentuan yang berlaku, menjadikan pelayanan umum tidak dapat diterima secara baik oleh masyarakat.

- b. Penyalahgunaan wewenang: seorang pejabat publik menggunakan wewenangnya (hak dan kekuasaan untuk bertindak) untuk keperluan yang tidak sepatutnya sehingga menjadikan pelayanan umum yang diberikan tidak sebagaimana mestinya.
  - c. Bertindak tidak layak/tidak patut: dalam proses pemberian pelayanan umum, seorang pejabat publik melakukan sesuatu yang tidak wajar, tidak patut, dan tidak pantas sehingga masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana mestinya.
6. Bentuk-bentuk maladministrasi yang mencerminkan sebagai bentuk korupsi secara aktif. Kelompok ini terdiri dari tindakan pemerasan atau permintaan imbalan uang (korupsi), tindakan penguasaan barang orang lain tanpa hak, dan penggelapan barang bukti.
- a. Permintaan imbalan uang/korupsi: a. Dalam proses pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, seorang pejabat publik meminta imbalan uang dan sebagainya atas pekerjaan yang sudah semestinya dia lakukan (secara cuma-cuma) karena merupakan tanggung jawabnya; b. Seorang pejabat publik menggelapkan uang negara,



perusahaan (negara), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau orang lain sehingga menyebabkan pelayanan umum tidak dapat diberikan kepada masyarakat secara baik.

- b. Penguasaan tanpa hak: seorang pejabat publik menguasai sesuatu yang bukan milik atau kepunyaan secara melawan hak, padahal semestinya sesuatu tersebut menjadi bagian dari kewajiban pelayanan umum yang harus diberikan kepada masyarakat.
- c. Penggelapan barang bukti: seorang pejabat publik terkait dengan proses penegakan hukum telah menggunakan barang, uang dan sebagainya secara tidak sah, yang merupakan alat bukti dari suatu perkara. Akibatnya, ketika pihak yang berperkara meminta barang bukti tersebut (misalkan setelah tuduhan tidak terbukti) pejabat publik terkait tidak dapat memenuhi kewajibannya.

### **3. Penegakan Hukum Maladministrasi**

Penegakan hukum dalam upaya penyelesaian maladministrasi dapat dilakukan melalui 2 (dua) lembaga, yaitu sebagai berikut:

#### **1. Ombudsman**

Institusi Ombudsman pertama kali lahir di Swedia. Meskipun demikian pada dasarnya Swedia bukanlah negara yang pertama membangun sistem pengawasan Ombudsman. Bryan Gilling dalam

tulisannya berjudul *The Ombudsman In New Zealand* mengungkapkan bahwa pada zaman kekaisaran Romawi terdapat institusi *Tribunal Plebis* yang tugasnya sama dengan Ombudsman yaitu melindungi hak-hak masyarakat lemah dari penyalahgunaan kekuasaan oleh para bangsawan.<sup>38</sup>

Di Indonesia pembentukan institusi Ombudsman dilatarbelakangi oleh situasi transisi menuju demokrasi. Pada masa Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dibentuk Ombudsman sebagai lembaga yang diberi wewenang mengawasi kinerja pemerintahan (termasuk dirinya sendiri) dan pelayanan umum lembaga peradilan.<sup>39</sup> Pada waktu itu Ombudsman dibentuk berdasarkan Ketetapan MPR yang sama dengan pembentukan KPK, yaitu Ketetapan MPR No.VIII/MPR/2001, dengan harapan kedua lembaga ini dapat memperbaiki dan menjadi tempat bagi masyarakat untuk mengadukan permasalahan sesuai kewenangan masing-masing.<sup>40</sup>

Ombudsman di Indonesia, saat ini didukung oleh 2 (dua) undang-undang sekaligus dalam menjalankan tugas pokok dan kewenangannya yaitu Undang-Undang No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan Undang-Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam menjalankann tugas, fungsi, dan wewenangnya, Ombudsman memiliki keistimewaan berupa kekebalan hukum (*immunity*)

---

<sup>38</sup> Budhi Masthuri, *Op.Cit*, hlm 1

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm 8

<sup>40</sup> Fuad Mushofa, *19 Tahun Ombudsman, Menuju Pelayanan Publik Prima*, terdapat dalam <https://Ombudsman.go.id/news/r/19-tahun-Ombudsman-menuju-pelayanan-publik-prima> diakses pada tanggal 22 Oktober 2020 pada pukul 10:08

yakni dalam menjalankan tugasnya tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut atau digugat di muka pengadilan oleh semua pihak.<sup>41</sup>

Dalam UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, sudah dirumuskan definisi Ombudsman sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 yang menjelaskan :<sup>42</sup>

Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan belanja daerah.

Dengan demikian Ombudsman menjadi salah satu lembaga negara pengawas pelayanan publik yang bersifat independen dan merupakan lembaga eksternal, selain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang bidang pengawasannya adalah kebijakan penyelenggaraan pemerintahan secara umum serta Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang mengkhususkan pada ketetapan atau keputusan tata usaha negara dengan kriteria tertentu.<sup>43</sup>

Kewenangan Ombudsman dalam sistem negara hukum Republik Indonesia sebagaimana dapat disimpulkan dari UU No.37 Tahun 2008 jo. UU No.25 Tahun 2009 adalah fungsi pengawasan pelayanan publik, yang jika ditinjau dari klasifikasinya pengawasan preventif dan represif yang

---

<sup>41</sup> Nuryanto A. Daim, *Hukum Administrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, cetakan pertama, Laksbang Justitia, Surabaya, 2014, hlm 89

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 90

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm 90-91

bersifat eksternal. Guna mendorong terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*clean and strong government*), pelaksanaan kewenangan Ombudsman tersebut harus diletakkan diatas landasan negara hukum yang demokratis.<sup>44</sup> Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan fungsi tersebut dapat berjalan secara efektif.

## 2. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Lembaga lain yang mempunyai kewenangan dalam menyelesaikan maladministrasi di samping Ombudsman, adalah PTUN, yang hanya saja istilah yang digunakan untuk menyebut obyek pemeriksaan bukan “maladministrasi” melainkan “sengketa tata usaha negara”.<sup>45</sup> Dasar kewenangan PTUN dalam penyelesaian masalah maladministrasi adalah Pasal 39 UU Administrasi Publik yang mengatur bahwa: “Setiap orang, kelompok masyarakat atau organisasi dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan upaya administratif ke PTUN.”<sup>46</sup>

Upaya penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi merupakan upaya terakhir yang dapat ditempuh setelah upaya penyelesaian internal dan alternatif penyelesaian sengketa sudah ditempuh, sehingga upaya penyelesaian maladministrasi oleh PTUN merupakan upaya yang bersifat *ultimum remedium*.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, -

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm 201

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm 198

<sup>47</sup> *Ibid.*, -

## **B. Tinjauan tentang Kebijakan Publik**

### **1. Terminologi Kebijakan Publik**

#### **a. Terminologi Kebijakan**

Di Indonesia, istilah kebijakan publik (*public policy*) masih belum mendapatkan terjemahan yang pasti. Kita menemui istilah kebijaksanaan umum, kebijaksanaan pemerintah, kebijaksanaan publik, kebijaksanaan negara, kebijakan publik dan sebagainya.<sup>48</sup>

Terdapat perbedaan antara kebijakan dan kebijaksanaan. Kebijakan berasal dari kata *bijak*. Menurut kamus Inggris-Indonesia / Indonesia-Inggris karangan Prof. Drs. S. Woyowasito dan W.J.S Purwodarminto, kata *bijak* berarti *learned*, *prudent*, dan *experienced*. Kata *bijak* merupakan kata sifat yang selanjutnya dengan awalan “ke” dan akhiran “an” menjadi kata benda “kebijakan”. Hal itu berarti, bahwa kebijakan itu menunjukkan adanya kemampuan atau kualitas yang dimiliki seseorang dalam keadaannya yang *learned* (terpelajar), *prudent* (baik), dan *experienced* (berpengalaman). Dengan demikian, kebijakan berarti kata benda yang tetap menjadi tambahan keterangan terhadap suatu kata benda lainnya, (*bijvoeglijk naam woord*, Belanda). Kata *kebijakan*, menurut Woyowasito cs berarti *skill* (keterampilan), *ability* (kemampuan), *capability* (kecakapan), dan *insight* (kemampuan untuk memahami sesuatu).<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> H. Suratman, dkk, *Hukum dan Kebijakan Publik*, cetakan pertama, Refika Aditama, Bandung, 2019, hlm 147

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm 148

Anderson (dalam *Hill and Hupe* 2002) memahami kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Kebijakan berkaitan dengan tindakan. Sebagaimana diungkapkan oleh Suskind, seorang penulis yang dekat dengan pejabat gedung putih masa George W. Bush, “ketika kita melakukan tindakan berarti kita telah membuat suatu realitas dan ketika kita membuat tindakan baru, maka kita juga membuat realitas baru”.<sup>50</sup>

Sedangkan untuk kebijaksanaan memiliki makna yang tidak jauh berbeda dengan kata kebijakan. Kebijaksanaan dapat dipahami sebagai suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu.<sup>51</sup>

#### **b. Terminologi Publik**

Kata “publik” dalam kebijakan publik dapat dipahami ketika dikaitkan dengan istilah “privat”. Istilah publik dapat dirunut dari sejarah negara Yunani dan Romawi Kuno. Bangsa Yunani kuno mengekspresikan kata publik sebagai *koinion* dan privat disamakan dengan *idion*. Bangsa Romawi Kuno menyebut publik dalam bahasa Romawi *res-publica* dan privat sebagai *res-privata*. Dengan menelusuri sejarah Romawi Gobetti memilah istilah privat dalam kaitannya dengan individu atau *person*;

---

<sup>50</sup> Eko Handoyo, *Kebijakan Publik*, cetakan pertama, Widya Karya, Semarang, 2012, e-book, hlm 5

<sup>51</sup> *Ibid.*, -

sedangkan publik merujuk pada komunitas atau negara. Dalam analisis Gobetti, John Locke termasuk pemikir politik yang lebih menekankan pada kepentingan privat atau individu, sedangkan Thomas Hobbes meyakini urusan publik atau negara lebih penting.<sup>52</sup>

Kata publik diambil dari kata "*public*", kata ini masih membuka diri untuk banyak penggunaan yang dapat menunjukkan pengertian dalam istilah yang berbeda-beda. Telah dikenal istilah "*public administration*" yang berarti administrasi negara, tetapi dikenal juga istilah "*public opinion*" yang berarti pendapat umum. Telah dikenal "*public health*" (kesehatan masyarakat), namun dikenal pula "*public domain*" yang berarti tanah milik pemerintah negara. Telah diketahui istilah "*internal public*" atau "*external public*" yang berarti sekelompok orang yang ada kaitannya dengan masalah (*issue*) tertentu dalam masyarakat dalam *public relations*. Barangkali akan lebih baik mendapatkan kata yang sudah dimiliki dari pada mempergunakan kata Indonesia yang bukan aslinya, kecuali dalam rangka usaha memperkaya bahasa Indonesia.<sup>53</sup>

## **2. Pengertian Kebijakan Publik**

Pengertian/definisi dari kebijakan publik pada umumnya belum memiliki satu kesamaan makna dalam mengartikan kebijakan publik itu sendiri. Tujuan dari pemberian definisi kebijakan publik ini adalah untuk memberikan batasan mengenai ruang lingkup cakupan dari satu obyek

---

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm 1-2

<sup>53</sup> H. Suratman, dkk, *Op.Cit*, hlm 149-150

pembahasan secara ringkas agar memperoleh gambaran pokok tentang sesuatu obyek tersebut. Suatu definisi memiliki kekurangan dan kelebihan sehingga ada pepatah Belanda berbunyi: “*Elke definite isgevaarlijk*” yang artinya bahwa setiap batasan (*definite*) itu berbahaya.

Namun demikian, definisi tersebut perlu adanya guna memberikan bantuan kepada manusia untuk memahami dan mengerti suatu arti. Maka dari itu akan dikemukakan definisi dari kebijakan publik yang dapat memberi penjelasan yang berguna untuk memahami mengenai apa yang disebut sebagai kebijakan publik. Baik sebagai sebuah kebijaksanaan maupun sebagai kebijakan.

H.Hugh Hecllo memiliki pendapat sebagai berikut: “*policy is a course of action intended to accomplish some end.*” (terjemahan : kebijaksanaan adalah suatu arah kegiatan tertuju pada pencapaian beberapa tujuan). Kebijaksanaan menjadi bagian dari pencapaian tujuan dari organisasi melalui kegiatan-kegiatan yang sudah direncanakan. Setiap kebijakan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap tujuan yang ingin dicapai.<sup>54</sup>

Selanjutnya Hecllo mengemukakan, bahwa: “*A policy may usefull be considered as a course of action or inaction rather than specifie decisions or actions, and such a course has to be perceived and indentified by the analyst in question.*” (terjemahan: suatu kebijakan akan lebih cocok

---

<sup>54</sup> H. Soenarko, SD., *Public Policy, Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisis Kebijaksanaan Pemerintah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hlm 40



dilihatnya sebagai suatu arah tindakan atau tidak dilakukannya tindakan, daripada sekadar suatu keputusan atau tindakan belaka).<sup>55</sup> Pendapat ini menegaskan bahwa kebijakan itu lebih dari pada aspek tindakan dari pemangku kebijakan untuk melakukan apa yang menjadi kebijakannya. Dari tindakan tersebut, melalui implementasi kebijakan tujuan yang ingin dicapai tidak hanya menjadi formalitas belaka, tetapi menjadi sebuah kenyataan sesuai dengan harapan bersama.

Selanjutnya, Carl J. Friedrich memiliki pendapat tentang kebijakan publik sebagai berikut: *“public policy is a proposed course of action of person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or a purpose.”* (terjemahan: kebijaksanaan pemerintah adalah suatu arah tindakan yang diusulkan kepada seseorang, golongan, atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatannya, yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak, serta tujuan tertentu).<sup>56</sup>

Dari definisi yang dikemukakan oleh Carl J. Frederich dapat disimpulkan bahwa kebijaksanaan pemerintah adalah suatu arah tindakan

---

<sup>55</sup> *Ibid.*,-

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm 42

yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau pelaku kebijaksanaan dalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan.

Berbeda dengan definisi yang dikemukakan diatas, Dimock dalam bukunya yang berjudul *Public Administration* mengarahkan perhatian dalam definisinya pada pendapat dan keinginan rakyat. Ia memberikan definisi sebagai berikut: “*Public policy is the reconciliation and crystallization of the views and wants of many people and groups in the body social.*” (terjemahan: kebijaksanaan pemerintah adalah perpaduan dan kristalisasi daripada pendapat-pendapat dan keinginan-keinginan banyak orang dan golongan-golongan dalam masyarakat).<sup>57</sup>

Kebijakan publik menurut pendapat para ahli yang terangkum secara konkret di bawah ini adalah penting menjadi perbandingan dari pengertian kebijaksanaan diatas. Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970) mendefinisikan kebijakan publik sebagai sebuah program yang terproyeksi dari cita-cita, nilai, dan praktik. Sementara itu, David Easton (1965) mendefinisikan kebijakan publik sebagai dampak dari aktivitas pemerintah. Sedangkan James Anderson (2000) mengemukakan kebijakan sebagai pelaksanaan tindakan yang relatif stabil dan digunakan untuk tujuan tertentu, diikuti oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam menghadapi masalah. James Lester dan Robert Steward (2000) memberikan definisi yang berbeda, bahwa kebijakan publik adalah sebuah proses atau serangkaian pola aktivitas atau keputusan pemerintah yang

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, -

didisain untuk menyembuhkan masalah publik, baik nyata maupun imajiner.<sup>58</sup>

Dari berbagai penjelasan tersebut menunjukkan, bahwa kebijakan publik mempunyai implikasi terhadap masyarakat. Secara konkret, bahwa kebijakan publik adalah tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berdampak terhadap kehidupan masyarakat. Disamping itu, kebijakan publik mempunyai tujuan yang jelas, yaitu untuk kepentingan masyarakat.

### **3. Formulasi Kebijakan Publik**

Pada pembentukan perumusan kebijakan publik akan terlihat bagaimana keterkaitan hukum dan kebijakan publik dalam wilayah praktek, terutama pada tahap pembentukan hukum dan formulasi kebijakan publik. Dalam pembahasan ini tidak untuk menjustifikasi bahwa antara hukum dan kebijakan publik itu terkait satu sama lain, namun lebih dari pada itu, pembahasan ini menjelaskan bagaimana hukum dan kebijakan publik itu berinteraksi satu sama lain. Dalam pembentukan hukum dan formulasi kebijakan publik, dapat dikatakan bahwa antara keduanya sesungguhnya dapat saling mengisi dan mempertahankan satu sama lain. Sebab dengan interaksi yang baik antara kedua hal tersebut, maka akan dihasilkan produk hukum yang mapan secara substansial, dan

---

<sup>58</sup> Riant Nugroho, *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*, Pustaka Ilmu, Yogyakarta, 2015, hlm. 43-44

menghasilkan produk hukum yang *legitimated* dan dipatuhi secara massif oleh para *stakeholder*-nya.<sup>59</sup>

Bila dikaitkan dengan pembahasan tentang hubungan hukum dan kebijakan publik dapat dikatakan bahwa setiap produk hukum pada dasarnya adalah sebuah hasil proses kebijakan publik. Hal ini dapat disaksikan ketika kita melihat pada proses pembentukan hukum. Di mana pada proses pembentukan hukum dapat kita melihat bagaimana alur dan tahap-tahap yang dilalui sampai pada terciptanya sebuah peraturan hukum tertentu.

Proses pembentukan hukum atau undang-undang di tiap-tiap negara memiliki ciri khasnya sendiri-sendiri. Untuk Indonesia dalam proses pembentukan hukum atau undang-undang kita mengenal adanya tiga tahapan didalamnya, yaitu:<sup>60</sup>

- 1) Proses penyiapan rancangan undang-undang yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan pemerintah, atau dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (dalam hal RUU usul inisiatif). Proses ini adalah sejalan dengan adanya Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970. Namun seiring dengan demokratisasi tentunya hal ini dapat dimodifikasi sedemikian rupa sehingga keterlibatan aktif masyarakat dapat lebih terakomodasi.

---

<sup>59</sup> Eddi Wibowo, dkk, *Hukum dan Kebijakan Publik*, cetakan pertama, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI), Yogyakarta, 2004, hlm 53

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm 54-55

- 2) Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat. Tata cara untuk melakukan proses persetujuan ini ditentukan oleh Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 9/DPR-RT/I/1997-1998, dimana didalamnya kita mengenal adanya empat tingkat pembahasan dalam hal persetujuan tersebut.
- 3) Proses pengesahan oleh Presiden dan pengundangan.

Melihat tiga tahap dalam proses pembentukan undang-undang tersebut diatas kita masih berpaku pada aspek prosedur formasi dari proses pembentukan hukum di Indonesia. Namun belum bisa melihat secara konseptual bagaimana pembentukan hukum itu terjadi.

Produk hukum dalam proses pembentukannya tidak lepas dari aspirasi dan kenyataan riil yang ada di tengah masyarakat, dan hendak diatur dalam sebuah perundang-undangan. Melihat kenyataan seperti ini dalam proses pembentukan hukum, maka sesungguhnya secara fundamental tidaklah jauh berbeda jika kita bandingkan dengan proses pembentukan kebijakan publik. Untuk lebih jelas dapat dilihat tahap-tahap dalam proses pembentukan kebijakan publik sebagai berikut.<sup>61</sup>

- a. Tahap Meta Pembuatan Kebijakan Publik (*Metapolicy-making stage*):

- 1) Pemrosesan nilai;

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm 61-62

- 2) Pemrosesan realitas;
- 3) Pemrosesan masalah;
- 4) Survey, pemrosesan dan pengembangan sumber daya;
- 5) Desain, evaluasi, dan redesain sistem pembuatan kebijakan publik;
- 6) Pengalokasian masalah, nilai dan sumber daya;
- 7) Penentuan strategi pembuatan kebijakan.

b. Tahap Pembuatan Kebijakan Publik (*policy-making stage*):

- 1) Sublokasi sumber daya;
- 2) Penetapan tujuan operasional, dengan beberapa prioritas;
- 3) Penetapan nilai-nilai yang signifikan, dengan beberapa prioritas;
- 4) Penyiapan alternatif-alternatif kebijakan secara umum;
- 5) Penyiapan prediksi yang realistis atas berbagai alternatif tersebut di atas, berikut keuntungan dan kerugiannya;
- 6) Membandingkan masing-masing alternatif mana yang terbaik;
- 7) Melakukan *ex-ante evaluation* atas alternatif terbaik yang telah dipilih tersebut di atas.

c. Tahap Pasca Pembuatan Kebijakan Publik (*post policy making stage*):

- 1) Memotifasi kebijakan yang hendak diambil;
- 2) Mengambil dan memutuskan kebijakan publik;
- 3) Mengevaluasi proses pembuatan kebijakan publik yang telah dilakukan;
- 4) Komunikasi dan umpan balik atas seluruh fase yang telah dilakukan.

Dari delapan belas tahap dari proses pembentukan kebijakan publik di atas terlihat pula bagaimana sesungguhnya proses pembuatan kebijakan publik itu juga berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang akan dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang ada sekarang. Hasil dari pilihan solusi tersebutlah yang dinamakan hasil kebijakan publik.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm 63

#### 4. Implementasi kebijakan Publik

Implementasi atau implementation, dalam kamus Webster and Roger dipahami sebagai *to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*. Dalam KBBI (2002), implementasi adalah pelaksanaan, penerapan, atau pemenuhan. Implementasi berkaitan dengan kebijakan spesifik sebagai respon khusus atau tertentu terhadap masalah-masalah spesifik dalam masyarakat.<sup>63</sup>

Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Sebagaimana dinyatakan Ripley dan Franklin implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau jenis keluaran yang nyata (*tangible output*).<sup>64</sup>

Pressman dan Widavsky memahami implementasi kebijakan sebagai kegiatan menjalankan kebijakan (*to carry out*), memenuhi janji-janji sebagaimana disebutkan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan *output* sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*), dan untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan sebagaimana terdapat di dalam tujuan kebijakan (*to complete*).<sup>65</sup>

Birokrasi merupakan salah satu badan administrasi yang menjalankan proses implementasi setelah suatu kebijakan publik

---

<sup>63</sup> Eko Handoyo, *Op.Cit*, hlm 93-94

<sup>64</sup> *Ibid.*,-

<sup>65</sup> *Ibid.*,-



ditetapkan oleh badan legislatif dan eksekutif. Birokrasi dan badan-badan administrasi lainnya melakukan tugas pemerintahan sehari-hari. Pengaruh mereka begitu besar terhadap kehidupan warga negara dibandingkan unit-unit pemerintahan lainnya. Hal ini dikarenakan badan-badan administrasi memiliki keleluasaan yang besar dalam menjalankan kebijakan publik yang berada dalam yurisdiksinya.<sup>66</sup>

Lembaga legislatif juga memiliki peran besar sebagai implementator suatu kebijakan, meskipun mereka juga sebagai pembuat kebijakan. Banyak literatur administrasi publik yang menyatakan bahwa politik administrasi merupakan kegiatan yang terpisah. Politik berkaitan erat dengan perumusan kebijakan, yang harus ditangani oleh eksekutif dan legislatif. Sementara itu, tata kelola kebijakan, yakni yang berkenaan dengan implementasi keputusan ditangani oleh berbagai badan administrasi. Namun, era sekarang pembagian tugas tersebut tidak terlalu rigid, di mana cabang-cabang administrasi pun seringkali juga terlibat dalam kegiatan perumusan kebijakan. Sebaliknya, badan legislatif juga tidak jarang turut mengimplementasikan suatu kebijakan. Misalnya, membuat undang-undang yang sangat spesifik ketika berkaitan dengan persoalan implementasi.<sup>67</sup>

Dalam banyak kasus, lembaga peradilan juga terlibat sebagai implementator suatu kebijakan. Misalnya berkaitan dengan undang-

---

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm 97

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm 97-98

undang yang mengatur masalah kriminal, terorisme, aborsi penyalahgunaan narkoba, dan lain-lain. Lembaga peradilan juga terlibat dalam tata kelola kebijakan. Tindakan yang berkaitan dengan naturalisasi bagi warga negara asing sejatinya merupakan kewenangan badan administrasi, tetapi realitasnya lembaga peradilan juga turut menanganinya, seperti yang dilakukan oleh peradilan distrik federal di Amerika Serikat. Dengan alasan tertentu, lembaga peradilan dapat membatalkan atau menunda pelaksanaan suatu kebijakan tertentu. Misalnya, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 1963 yang menginstruksikan para hakim pengadilan negeri untuk tidak memberlakukan sebagian pasal di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.<sup>68</sup>

Organisasi masyarakat juga memiliki keterlibatan dalam implementasi suatu kebijakan. Di Amerika Serikat misalnya, ada dewan penasihat untuk mengelola limbah yang mengandung racun, berdasarkan amandemen limbah padat dan sangat berbahaya tahun 1984, dapat mendesak semua perusahaan kecil yang menghasilkan sedikitnya 100 kilogram limbah yang mengandung racun, untuk mematuhi undang-undang federal. Contoh lain adalah asosiasi petani Indonesia yang memaksa pemerintah untuk tidak mengimpor beras secara besar-besaran karena akan dapat merugikan kepentingan dan kehidupan petani.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibid*, hlm 98

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm 98-99

## 5. Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) merupakan salah satu unsur fungsional dari kegiatan pengambilan kebijaksanaan dapat menentukan keberhasilan dari suatu program atau kebijaksanaan pemerintah. Evaluasi menjadi agenda penting yang harus dilakukan dalam kebijakan. Indikator keberhasilan sebuah kebijakan adalah dari aspek evaluasi yang baik dan transparan.<sup>70</sup>

Charles O.Jones mengemukakan bahwa, "*Evaluataion is an activity which can contribute greatly to understanding and improvement of policy development and implementatton.*" (Evaluasi adalah kegiatan yang dapat menyumbangkan pengertian yang besar nilainya dan dapat pula membantu penyempurnaan pelaksanaan kebijaksanaan beserta perkembangannya).<sup>71</sup> Di sisi lain, evaluasi dikatakan sebagai sebuah proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target yang ditentukan.

Dari pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan itu mempunyai peran yang sangat penting untuk perkembangan dan kemajuan suatu negara. Dengan evaluasi itulah suatu program atau suatu kebijaksanaan dapat diketahui kelemahan dan kekurangannya sejak

---

<sup>70</sup> H. Suratman, dkk, *Op.Cit*, hlm 279

<sup>71</sup> *Ibid*, hlm 279-280

direncanakan sampai pada pelaksanaannya untuk mencapai tujuannya memenuhi kepentingan masyarakat. Dengan mengetahui kekurangan dan kekeliruan serta ketidaklancaran dan ketidakberhasilan pelaksanaannya dapat diajukan usaha perbaikan melalui perumusan kembali kebijaksanaan (*reformulation*) atau penyesuaian-penyesuaian (*adjustman*) sesuai kondisi masyarakat yang berkembang.<sup>72</sup>

### C. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

#### 1. Terminologi AUPB

Kalangan penulis HAN di Indonesia terdapat perbedaan penerjemahan *algemene beginselen van behorlijk bestuur* terutama menyangkut kata *beginselen* dan *behorlijk*. Kata *beginselen* ada yang menerjemahkan dengan prinsip-prinsip, dasar-dasar, dan asas-asas sedangkan kata *behorlijk* diterjemahkan dengan *yang sebaiknya, yang baik, yang layak, dan yang patut*. Dengan penerjemahan ini *algemene beginselen van behorlijk bestuur* menjadi prinsip-prinsip atau dasar-dasar atau asas-asas umum pemerintahan yang baik atau yang sebaiknya.<sup>73</sup>

Dalam bahasa Belanda istilah "*behorlijk*" berarti *betamlijk* dan *passend*, yaitu baik, pantas, patut, cocok, sesuai, dan layak. Selain itu juga berarti *fatsoenlijk, betamlijk wijze*, yakni sopan dan terhormat, tata cara yang pantas dan sopan. Dengan mengacu kepada kata sifat dan berarti ada yang disifati, yaitu *bestuur*, maka penerjemahan *algemene beginselen van*

---

<sup>72</sup> *Ibid.*,-

<sup>73</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 232-233

*behorlijk bestuur* menjadi asas-asas umum pemerintahan yang baik lebih sesuai dari segi kebahasaan.<sup>74</sup>

## 2. Pengertian AUPB

Pemahaman tentang AUPB tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan, yang apabila dilihat dari segi kebahasaan asas ini lahir dan berkembang dari proses sejarah, sebagaimana tersebut diatas terlepas dari kenyataan bahwa kemudian AUPB ini menjadi wacana yang dikaji dan berkembang di kalangan para sarjana sehingga melahirkan rumusan dan interpretasi yang beragam.<sup>75</sup>

Wirda Van der Burg mendefinisikan AUPB sebagai tendensi-tendensi (kecenderungan) etik, yang menjadi dasar hukum Tata Usaha Negara, baik yang tertulis, maupun yang tidak tertulis, termasuk praktik pemerintahan dan dapat diketahui pula bahwa asas-asas itu sebagian dapat diketahui pula bahwa asas-asas itu sebagian dapat diturunkan dari hukum dan praktik, sedangkan sebagian besar bukti (jelas atau tidak nyata) langsung mendesak.<sup>76</sup>

Berbeda hal-nya disampaikan oleh F.H. Van der Burg dan G.J.M. Cartigny yang memberikan definisi AUPB sebagai asas-asas hukum yang tidak tertulis yang harus diperhatikan oleh badan atau pejabat TUN dalam melakukan tindakan hukum yang dinilai kemudian oleh hakim TUN. Definisi tersebut hampir sama dengan yang disampaikan oleh Olden

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm 233-234

<sup>75</sup> *Ibid*,-

<sup>76</sup> Cekli Setya Pratiwi, dkk, *Op.Cit*, hlm 48

Bidara, yang memberikan definisi tentang AUPB sebagai asas-asas hukum yang tidak tertulis yang harus diperhatikan oleh badan atau pejabat TUN dalam melakukan tindakan hukum.<sup>77</sup>

AUPB secara umum di negeri Belanda menurut seorang ahli hukum bernama L.P Suetens, mendefinisikan sebagai prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik yang pada dasarnya merupakan aturan hukum publik yang wajib diikuti oleh pengadilan dalam menerapkan hukum positif. Prinsip-prinsip AUPB ini merupakan kategori khusus dari prinsip-prinsip hukum umum dan dianggap sebagai sumber hukum formal dalam hukum administrasi, meskipun biasanya melibatkan hukum yang tidak tertulis.<sup>78</sup>

Dari yang telah disebutkan diatas dapat diketahui bahwa AUPB merupakan suatu konsep yang terbuka (*open begrip*). Sebagai konsep yang terbuka, maka akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada. Atas dasar tersebut tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif AUPB dapat berbeda antara satu negara dengan negara lainnya atau antara sarjana yang satu dengan sarjana yang lain. Berdasarkan penelitian Jazim Hamidi menemukan pengertian AUPN yang lain, antara lain sebagai berikut:<sup>79</sup>

- a. AUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara;

---

<sup>77</sup> *Ibid*, hlm 48-49

<sup>78</sup> *Ibid.*,-

<sup>79</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 234-235

- b. AUPB berfungsi berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;
- c. Sebagaian besar dari AUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan masyarakat;
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagaian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap menjadi asas hukum.

### 3. Kedudukan AUPB dalam Tata Hukum Indonesia

Pada mulanya keberadaan AUPB di Indonesia belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Ketika pembahasan RUU No.5 Tahun 1986 di DPR, fraksi ABRI mengusulkan agar asas-asas tersebut dimasukkan sebagai salah satu alasan terhadap gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha negara, akan tetapi usulan ini tidak diterima oleh pemerintah dengan alasan yang dikemukakan oleh Ismail Saleh, selaku Menteri Kehakiman waktu itu yang mewakili pemerintah. Alasan pemerintah adalah sebagai berikut.

“Menurut hemat kami dalam praktik ketatanegaraan kita maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara yang berlaku di Indonesia, kita belum mempunyai kriteria tentang “algemene beginselen van

behorlijk bestuur” tersebut yang berasal dari negeri Belanda. Pada waktu ini kita belum mempunyai tradisi administrasi yang kuat mengakar seperti halnya di negara-negara kontinental tersebut. Tradisi demikian bisa dikembangkan melalui yurisprudensi yang kemudian akan menimbulkan norma-norma. Secara umum prinsip dari Hukum Tata Usaha Negara kita selalu dikaitkan dengan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang konkretisasi normanya maupun pengertiannya masih sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui kasus-kasus yang konkret”.<sup>80</sup>

Tidak dicantulkannya AUPB dalam UU PTUN bukan berarti eksistensinya tidak diakui sama sekali, karena seperti yang terjadi di Belanda, AUPB ini diterapkan dalam praktik peradilan terutama pada PTUN. Seiring dengan berjalannya waktu dan perubahan politik di Indonesia, asas-asas ini kemudian muncul dan dimuat dalam suatu Undang-Undang, yaitu UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).<sup>81</sup> Dengan format yang berbeda dengan AUPB yang ada di negeri Belanda.

Menurut Philipus M. Hadjon, AUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AUPB bagia tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan, bahwa AUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> *Ibid*, hlm 240

<sup>81</sup> *Ibid*, hlm 241

<sup>82</sup> Ateng Syafrudin, *Asas-Asas Pemerintah Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah*, vide Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap*



Selain itu, AUPB meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang, serta mempunyai sanksi tertentu. AUPB sebagai hukum tidak tertulis ini mempunyai ciri atau karakteristik yang khas yang membedakan dengan etika dan moral, sehingga dapat dipastikan AUPB dapat bukanlah kecenderungan etis dan moral, akan tetapi lebih merupakan hukum tidak tertulis yang mempunyai kekuatan mengikat dan sanksi yang dapat dipaksakan.<sup>83</sup>

#### 4. Fungsi AUPB

Pada awal kemunculannya, AUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) dan bahkan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum (*verhoogde rechtsbescherming*) bagi warga negara dari tindakan pemerintah. AUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dalam peradilan dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah. Dalam perkembangannya, AUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:<sup>84</sup>

- a. Bagi Administrasi Negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap

---

*Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm 65. Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op.Cit.* hlm 237

<sup>83</sup> S.F. Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak*, cetakan pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm 7

<sup>84</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 239

- ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas. Lebih dari itu AUPB juga membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara menggunakan Peraturan Kebijaksanaan (*freise ermessen*) yang jauh menyimpang dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah/pejabat yang berwenang (*onrechmatige daad*), penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*), tindakan sewenang-wenang (*abuse de droit*), dan melampaui kewenangan (*ultravires*);
- b. Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 No.5 Tahun 1986;
  - c. Bagi Hakim TUN, AUPB dapat digunakan sebagai alat untuk menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN;
  - d. AUPB juga dapat digunakan oleh badan legislatif dalam merancang undang-undang.

## 5. Macam-Macam AUPB

Crince Le Roy dalam kuliahnya pada penataran lanjutan Hukum Tata Usaha Negara/Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Unair 1978, memberikan gambaran macam-macam bentuk asas-asas umum

pemerintahan yang baik di mana ada 11 (asas), yang kemudian oleh Kuntjoro Purbopranoto menjadi 13 (asas), yaitu sebagai berikut:<sup>85</sup>

- a. Asas kepastian hukum (*principle of legal service*);
- b. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
- c. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
- d. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
- e. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*);
- f. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misure of competence*);
- g. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- h. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
- i. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
- j. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consenquences of annuled decicion*);
- k. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*);
- l. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);

---

<sup>85</sup> Eny Kusdarini, *Op.Cit*, hlm 153-159

m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public services*).

Berikut ini merupakan uraian penjelasan tentang 13 asas umum pemerintahan yang baik, yang dikemukakan oleh Crinice Le Roy serta dikembangkan oleh Kuncoro Purbopranoto.

a. Asas Kepastian Hukum

Asas ini menghendaki agar di dalam mengeluarkan keputusan atau membuat suatu penetapan apabila telah memenuhi syarat baik formil maupun materiil tidak berlaku surut dan tidak dicabut kembali, karena hal itu dapat mengakibatkan ketidakpercayaan warga masyarakat terhadap alat administrasi negara. Oleh karena itu, suatu keputusan/ketetapan yang dikeluarkan oleh alat administrasi negara, harus mengandung kepastian dan dikeluarkan tidak untuk dicabut kembali, bahkan sekalipun keputusan itu mengandung kekurangan. Oleh karena itu pada dasarnya setiap Keputusan Tata Usaha Negara harus dianggap benar menurut hukum dan karenanya dapat dilaksanakan demi kepastian hukum selama belum dibuktikan sebaliknya sehingga akhirnya dinyatakan bersifat melawan hukum oleh Peradilan Tata Usaha Negara.

#### b. Asas Keseimbangan

Asas ini bertitik tolak dari ajaran keseimbangan antara hak dan kewajiban yang pada hakekatnya menghendaki terciptanya keadilan menuju kepada kehidupan damai. Wirda mengemukakan dalam penerapan asas keseimbangan ini harus diperhatikan 2 (dua) syarat, yaitu:

- 1) Adanya keseimbangan antara kepentingan yang dibina oleh aparatur pemerintah/negara dengan kepentingan yang dilanggar;
- 2) Adanya keseimbangan antara sesuatu persoalan dengan penyelesaian persoalan-persoalan yang sama.

Syarat-syarat di atas memberikan pengertian bahwa dilapangan hukum administrasi negara perlu diciptakan keseimbangan kepentingan aparatur pemerintah/negara dalam penyelenggaraan tugas-tugasnya dengan kepentingan pihak *administrable* yang menanggung akibat hukum yang ditimbulkan oleh perbuatan aparatur pemerintah/negara baik dalam bentuk kerja sama maupun akibat tindak hukum sepihak.

#### c. Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan

Asas ini menghendaki bahwa terhadap kasus yang sama atau fakta-fakta yang sama sebaiknya diambil tindakan-tindakan yang sama pula, atau dengan kata lain tidak boleh ada

diskriminasi dalam mengambil keputusan. Pelaksanaan asas ini di Indonesia juga harus dikaitkan dengan ketentuan Pasal 27 UUD 1945. Perlu diketahui bahwa keputusan/ketetapan administrasi negara itu oleh alat administrasi negara dibuat untuk menyelesaikan hal-hal konkrit yang sifatnya kasuistik. Namun demikian apabila alat administrasi negara akan membuat atau mengeluarkan keputusan/ketetapan yang kasusnya sama atau hampir sama, semestinya keputusan/ketetapan yang dikeluarkan hendaknya jangan bertentangan sifatnya.

d. Asas Bertindak Cermat

Asas ini menghendaki dari aparat pemerintah/negara di dalam melakukan tindakan dalam rangka pelaksanaan tugasnya, terutama di dalam melakukan perbuatan hukum karena perbuatan hukum ini selalu menimbulkan baik itu berupa hak maupun kewajiban bagi dirinya sendiri sebagai subjek hukum maupun pihak lain yakni pihak *administrable*. Oleh karenanya pemerintah senantiasa diharapkan bertindak dengan hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian pada warga masyarakat.

e. Asas Motivasi

Asas ini menghendaki bahwa dalam tiap keputusan/ketetapan yang dibuat dan dikeluarkan oleh alat administrasi negara haruslah mempunyai motivasi/alasan yang cukup sebagai dasar

pertimbangan yang dimuat pada bagian konsideran dari sebuah keputusan yang dikeluarkan. Motivasi atau alasan yang dipakai sebagai dasar pertimbangan dikeluarkannya sebuah keputusan/ketetapan hendaknya benar dan jelas. Oleh karena itu adanya asas motivasi ini diharapkan dapat membuat pihak yang dikenai keputusan memperoleh pengertian yang cukup dan jelas atas keputusan yang dijatuhkan kepadanya.

f. Asas Larangan untuk Mencampuradukkan Kewenangan atau Penyalahgunaan Wewenang (*Detournement de Pouvoir/Exes de Pouvoir*)

Asas ini memberikan petunjuk bahwa pejabat pemerintah atau alat administrasi negara tidak boleh bertindak atas sesuatu yang bukan merupakan wewenangnya atau menjadi wewenang pejabat atau badan lain. Dengan demikian apabila suatu instansi pemerintah atau pejabat pemerintah atau alat administrasi negara diberi kekuasaan untuk memberikan keputusan tentang suatu kasus, maka keputusan yang dibuat tidak boleh digunakan untuk maksud-maksud lain terkecuali untuk maksud dan tujuan yang berhubungan dengan diberikannya kekuasaan/wewenang tersebut. *Detournement de Pouvoir* ini dapat juga timbul karena asas kebebasan bertindak (*freis ermessen*) yang dimiliki oleh alat administrasi negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

g. Asas Permainan yang Layak

Asas ini memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat untuk mencari kebenaran dan keadilan sebelum aparaturnegara/pemerintah mengambil suatu keputusan/menjatuhkan suatu ketetapan. Apabila asas ini diterapkan dalam kepegawaian misalnya dalam penjatuhan disiplin, maka seorang pegawai negeri sipil yang akan dijatuhi hukuman disiplin seharusnya sebelum hukuman disiplin dijatuhkan ia diberi kesempatan untuk membela diri terlebih dahulu.

h. Asas Keadilan dan Kewajaran

Prinsip yang terkandung di asas ini yaitu bahwa bertindak secara sewenang-wenang/tidak layak bagi alat administrasi negara adalah dilarang/tidak diperbolehkan. Oleh karena itu alat administrasi negara/aparaturnegara/aparaturnegara dalam mengambil keputusan/ketetapan tidak boleh melampaui batas keadilan dan kewajaran. Apabila ada alat administrasi negara yang bertindak bertentangan dengan asas ini maka keputusannya dapat dibatalkan dengan alasan bahwa tidaknya dilakukan dengan sewenang-wenang, dan melanggar asas keadilan dan kewajaran. Dengan demikian asas ini menuntut ditegakannya aturan hukum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.



i. Asas Menanggapi Pengharapan yang Wajar

Asas ini mendorong alat administrasi negara dalam melakukan perbuatannya terutama perbuatan yang menimbulkan akibat hukum selalu memperhatikan harapan-harapan yang timbul dalam masyarakat/pihak *administrable*. Asas ini di Netherland telah diberlakukan dengan ketentuan bahwa tindakan-tindakan yang dilakukan alat administrasi negara hendaknya menimbulkan harapan-harapan pada warga masyarakat. Apabila aparat pemerintah/alat negara ada yang bertindak bertentangan dengan asas ini, maka keputusan yang dikeluarkan dapat dibatalkan.

j. Asas Meniadakan Akibat-Akibat Suatu Keputusan yang Batal

Asas ini menghendaki bahwa apabila ada suatu keputusan yang dibatalkan oleh lembaga banding ataupun oleh pengadilan, maka akibat dari suatu keputusan/ketetapan yang batal tadi harus ditiadakan. Oleh karenanya asas ini menghendaki alat administrasi/aparatur pemerintah agar di dalam melakukan perbuatan hukum yang dilakukannya apabila dibatalkan dalam instansi banding maupun dibatalkan dalam pengadilan yang berwenang, ia harus menerima resiko untuk mengembalikan hak-hak dari pihak yang dirugikan oleh perbuatannya.

k. Asas Perlindungan atas Pandangan Hidup

Asas ini menghendaki agar warga masyarakat mempunyai hak atas kehidupan pribadinya dan alat administrasi negara/aparatur negara/aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya harus menghormati dan melindungi hak-hak tersebut. di Indonesia pelaksanaan hak atas pandangan hidup ini harus disesuaikan dengan falsafah Pancasila dan UUD 1945 beserta peraturan perundang-undangan lainnya.

l. Asas Kebijaksanaan

Maksud dari asas ini, yakni bahwa alat administrasi negara dalam segala tindakannya harus senantiasa berpandangan luas dan dapat memandang jauh kedepan serta dapat menghubungkan tindakan-tindakan yang dilakukan dalam pelaksanaan tugasnya itu dengan gejala-gejala yang ada di dalam masyarakat. Alat administrasi negara juga harus dapat memperhitungkan segala akibat dari tindakannya itu dari hal-hal yang muncul di kemudian hari. Asas ini perlu, apalagi di negara-negara yang sedang membangun seperti Indonesia, karena dengan asas kebijaksanaan ini alat administrasi negara akan dapat berbuat secara cepat dan tepat dengan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya.

#### m. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum

Penyelenggaraan kepentingan umum merupakan tugas yang paling penting dari alat administrasi negara atau aparatur pemerintah. Kepentingan umum meliputi seluruh kepentingan nasional dalam arti kepentingan bangsa, negara dan masyarakat maksud dari asas ini yaitu bahwa segala tindakan alat administrasi negara harus dilakukan berdasarkan kepentingan umum. Oleh karena itu, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya alat administrasi negara harus mendahulukan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi dan golongan.

#### **D. Maladministrasi dalam Perspektif Islam**

Islam adalah agama hukum, di mana Islam mengatur segala macam perikehidupan manusia dari manusia lahir hingga mati. Hal ini menjadikan Islam sebagai agama yang paripurna. Salah satu yang di atur dalam Islam adalah mengenai masalah administrasi ketatanegaraan. Bentuk administrasi ketatanegaraan yang pernah dicontohkan oleh Nabi Muhammad S.A.W adalah pada saat di Madinah beliau mengangkat pegawai-pegawai administrasi seperti Ali bin Abi Thalib yang diangkat Nabi sebagai penulis perjanjian dan penulis perdamaian apabila Nabi mengadakan perdamaian, Haris bin Auf yang bertugas sebagai pemberi stempel negara, Mu'aiqib bin Fatimah sebagai pencatat *ghanimah*, Hudzalifah bin Al Yaman bertugas

mencatat penghasilan tanah Hijaz dan lain sebagainya.<sup>86</sup> Selain itu Nabi Muhammad S.A.W ketika di Madinah menerapkan prinsip-prinsip/asas-asas administrasi kenegaraan yang menjadi dasar dalam kehidupan bernegara, yaitu antara lain sebagai berikut:<sup>87</sup>

1. Hidup bernegara merupakan penyelenggaraan kepentingan bersama bukan perseorangan. Oleh karena itu, pengelolaan negara pun menjadi kepentingan bersama. Dengan demikian, menurut ajaran Islam *musyawarah* merupakan asas penting dalam kehidupan bernegara. Karena musyawarah ini dalam Islam kedudukannya sangat penting sehingga salah satu surah dalam Al-Quran ada yang bernama As-Syura (surah musyawarah). Dalam surah As-Syura (42):38 mengajarkan, *“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) suruhan Tuhan dan mendirikan salat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka.”* Ayat ini menyatakan pujian kepada orang-orang mukmin karena dalam memutuskan hal-hal yang menjadi kepentingan bersama dilakukan dengan musyawarah.
2. Asas lain yang amat banyak disebutkan dalam Al-Quran ialah *keadilan* yang dapat diartikan meletakkan sesuatu pada tempat yang

---

<sup>86</sup> Amir Mu'alim, *Maslahah Mursalah: Ruh Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Islam*, Jurnal hukum, No. 24 Vol 10, 2003, hlm 75

<sup>87</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, Edisi Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2000, hlm 28-38

sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada proporsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang sesuatu yang menjadi haknya. Q.S An Nahl (16): 90 mengajarkan, “*Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan...*”. Hadits Nabi riwayat Bukhari dan Muslim mengajarkan bahwa di antara tujuh golongan orang yang akan memperoleh perlindungan Allah kelak pada hari kiamat ialah Imam (kepala negara) yang adil.

3. Selain asas keadilan dapat disebutkan adanya *asas persamaan*.

Prinsip ini terutama menyangkut hak diperlakukan sama terhadap hukum dan hak diperlakukan sama dalam terpenuhinya hak-hak asasi manusia. Q.S Al Hujurat (49): 13 mengajarkan, “*Hai manusia sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa bersuku-suku supaya kamu saling mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di hadirat Allah ialah orang yang paling bertakwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.*” Ayat ini mengajarkan bahwa manusia berasal dari satu keturunan yang sama. Oleh karena itu, di kalangan umat manusia ditanamkan rasa kesatuan kemanusiaan.

4. Asas persamaan akan mempunyai makna apabila di samping itu terdapat *asas kebebasan* yang meliputi kebebasan pribadi, kebebasan mengemukakan pikiran, dan kebebasan beragama. (1) kebebasan pribadi meliputi kebebasan bergerak, kebebasan menetap

dan hak jaminan atas keamanan jiwa dan hak milik. (2) kebebasan mengemukakan pikiran diperoleh pedomannya adanya perintah beramar makruf dan nahi mungkar, memerintahkan yang baik dan melarang yang buruk. (3) kebebasan beragama diperoleh pedomannya dalam banyak ayat-ayat Al-Quran karena Islam mengajarkan agar dalam masalah keyakinan agama itu diperoleh dengan kesadaran, jangan dilakukan hanya atas dasar tradisi warisan nenek moyang, dan oleh karena itu, tidak dapat dibenarkan sama sekali untuk memaksa orang lain memeluk agama Islam.

5. Asas lain yang dapat disebut juga yaitu *pertanggungjawaban kepala negara*. Menurut ajaran Islam, kepala negara yang di dalam Al-Quran termasuk yang dimaksud *ulil amri* memikul tanggung jawab kepada Allah dalam kedudukannya sebagai orang yang mendapat kepercayaan untuk memimpin mereka. Menurut ajaran Islam, kepala negara yang dapat bergelar khalifah, imam, atau amirul mukminin atau gelar-gelar lainnya, diangkat atas hasil musyawarah. Perintah musyawarah dalam Al-Quran menyangkut juga pengangkatan kepala negara.

Tujuan dari hukum Islam mengatur masalah administrasi ketatanegaraan sesuai dengan prinsip-prinsip di atas adalah untuk memberikan kemaslahatan umat manusia dan alam semesta. Selain itu bagi administrator publik sebagai pelayan administrasi ketatanegaraan. Hukum Islam sebagai pedoman agar tidak melakukan apa yang disebut sebagai

tindakan maladministrasi, yang mana tindakan tersebut merupakan tindakan yang tidak dapat dibenarkan oleh agama.<sup>88</sup>

Agar administrator publik terhindar dari maladministrasi, berikut adalah prinsip-prinsip Islami yang harus dimiliki oleh administrator publik agar terhindar dari maladministrasi:<sup>89</sup>

1. Yakin yang Sempurna Hanyalah Kepada Allah S.W.T

Setiap administrator publik akan melakukan sesuatu berdasarkan apa yang diyakininya. Yakin yang sempurna kepada Allah S.W.T merupakan syarat mutlak untuk melahirkan administrator publik yang beretika. Yakin dalam hati bahwa tidak ada Dzat yang patut di sembah melainkan Allah S.W.T, tidak ada yang mencipta, memelihara, memberi rezeki melainkan Allah S.W.T;

2. Amalkan Sunnah Nabi Muhammad S.A.W Dalam Kehidupan

Allah S.W.T telah menetapkan kebahagiaan, kemuliaan, dan kesuksesan manusia termasuk administrator publik hanya dalam pengamalan agama secara sempurna. Sukses dan mulia diperoleh ketika administrator publik taat kepada Allah S.W.T dan mengamalkan Sunnah Rasulullah S.A.W maka akan mendapat kejayaan di dunia dan di akhirat;

---

<sup>88</sup> Alfrinaldy Rustam, *Hubungan Perilaku Maladministrasi dan Mind Set Pegawai Dengan Ketaatan Beragama di Kabupaten Bengkalis, Provinsi Riau*, Kutubkhanah: Jurnal Penelitian Sosial kegamaan, No 1 Vol 18, 2015, hlm 64

<sup>89</sup> *Ibid*, hlm 72-76

### 3. Mendirikan Shalat 5 Waktu Dengan Tertib

Shalat merupakan sesuatu yang sangat berharga. Jika dilakukan dengan cara yang benar, maka akan membuahkan hasil, yaitu akan mencegah dari perbuatan yang keji dan munkar/ dari hal-hal yang tidak baik. Jika keadaan ini belum diperoleh, hendaknya perlu diyakini bahwa shalat yang dilakukan belum sempurna;

### 4. Memiliki Ilmu dan Kefahaman Ilmu Agama

Untuk mengambil manfaat dari Dzat Allah S.W.T secara langsung, maka perlu mematuhi semua perintah Allah S.W.T menurut cara yang dicontohkan oleh Rasullullah S.A.W. hal ini bisa terwujud dengan cara berusaha mendapatkan ilmu Ilahi, yaitu memahami dengan sebenarnya segala sesuatu yang dikehendaki oleh Allah S.W.T dari hambanya pada waktu dan keadaan. Hakekat dari ilmu yang dimaksud adalah bagaimana administrator publik mengetahui mana yang halal dan mana yang haram, mana perintah dan larangan Allah S.W.T;

### 5. Hati Selalu Ingat Kepada Allah S.W.T

Mengingat Allah S.W.T setiap waktu dan keadaan merupakan prinsip utama yang harus di amalkan oleh administrator publik. Ingat kepada Allah S.W.T ketika ada atasan atau tidak, ada pegawai atau tidak, ada yang mmelihat atau dalam keadaan sendiri. Seorang akan terhindar dari perbuatan tercela apabila hati mengingat kepada Allah S.W.T;



6. Memuliakan Sesama Manusia dan Mendahulukan Kepentingan Orang Lain

Setiap administrator publik diuntut untuk memiliki sifat memuliakan manusia lain dan mendahulukan kepentingan manusia lain, sehingga siapapun yang datang berurusan baik orang kaya atau miskin, pejabat atau rakyat biasa, tetap akan dilayani dengan ramah dan kasih sayang;

7. Ikhlas Dalam Setiap Perbuatan

Syarat diterima suatu amala adalah ikhlas karena Allah S.W.T tidak memandang kepada harta dan rupa seseorang tetapi yang Allah S.W.T pandang adalah hati (keikhlasan) dan amal. Prinsip ini menekankan tentang kepentingan meluruskan niat dalam setiap pekerjaan yang dilaksanakan oleh administrator publik bahwa apa saja pekerjaan yang mereka lakukan adalah semata-mata untuk mencari keridhaan Allah S.W.T;

8. Mengajak Kepada kebaikan dan Mencegah Perbuatan Mungkar

Setiap orang bertanggungjawab untuk selalu mengajak kepada kebaikan dan mencegah dari kemungkaran. Tugas tersebut bukan hanya tanggungjawab ulama, ustadz, orang berilmu, atau alumni sekolah agama, tetapi menjadi tugas setiap orang termasuk administrator publik. Diperlukan suasana kantor yang saling ingat mengingatkan tentang perkara kebaikan sehingga berbagai pelanggaran etika dapat dihindari.

### **BAB III**

## **ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM KEBIJAKAN PROGRAM KARTU PRAKERJA**

#### **A. Analisis Bentuk-Bentuk Dugaan Maladministrasi Pada Kebijakan Program Kartu Prakerja**

Kartu Prakerja adalah program andalan pemerintah dalam menanggulangi masalah ketenagakerjaan di Indonesia. Di mana program ini adalah bentuk realisasi janji kampanye Presiden Joko Widodo pada pemilihan presiden pada tahun 2019 yang lalu, bersama dengan KIP Kuliah dan kartu sembako murah. Program ini pada awalnya diberikan kepada penerima yang berusia 18 tahun keatas dan sedang tidak dalam sekolah/kuliah dan hanya diberikan sekali seumur hidup dengan tujuan untuk mengembangkan kompetensi angkatan kerja, meningkatkan produktifitas dan daya saing angkatan kerja.<sup>90</sup>

Realitanya Program Kartu Prakerja pada pelaksanaan berubah menjadi program penanggulangan Pandemi COVID-19. Dengan merubah aturan yang lama yaitu Perpres No.36 Tahun 2020 menjadi Perpres No.76 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja.<sup>91</sup> Akan tetapi dengan perubahan perpres tersebut muncul

---

<sup>90</sup> Dipna Videlia Putsana, *Manfaat kartu Prakerja di prakerja.go.id: Dapat Uang dan Pelatihan*, terdapat dalam <https://tirto.id/manfaat-kartu-prakerja-di-prakerjagoid-dapat-uang-dan-pelatihan-eMJz> diakses pada tanggal 3 Desember 2020 pada pukul 20:50

<sup>91</sup> Hermin Esti Setyowati, *Sukseskan Kartu Prakerja, Sinergi Pusat dan Daerah Kian Diperkuat*, terdapat dalam <https://ekon.go.id/publikasi/detail/486/sukseskan-kartu-prakerja-sinergi-pusat-dan-daerah-kian-diperkuat> diakses pada tanggal 5 Desember 2020 pada pukul 09:47

permasalahan baru. Menurut ICW Kartu Prakerja masih menyisakan permasalahan dalam proses penerbitannya di mana penulis mengangkat 3 (tiga) permasalahan yang menyangkut penerbitan Program Kartu Prakerja yang terindikasi maladministrasi.

Tiga permasalahan yang menurut penulis terindikasi maladministrasi adalah (1) Terjadinya tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh presiden dengan memberikan impunitas kepada Manajemen Pelaksana dan Komite Cipta Kerja (2) Konflik kepentingan yang terdapat dalam Program Kartu Prakerja (3) Tidak melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa publik.<sup>92</sup> Ketiga permasalahan tersebut merupakan hasil kajian dan temuan yang dilakukan oleh ICW yang dipublikasikan.

Parameter yang digunakan dalam menentukan apakah terjadi suatu maladministrasi atau tidak adalah menggunakan peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin, atau teori yang terdapat dalam ranah hukum administrasi.<sup>93</sup> Menurut Tatiek Sri Djatmati dalam hal terdapat unsur maladministrasi harus ada unsur perbuatan melawan hukum, dan perbuatan itu menjadi tanggung jawab pribadi pejabat yang melakukannya.<sup>94</sup>

Berdasarkan kajian ICW dengan parameter maladministrasi tersebut diatas, pada tanggal 7 Juli 2020, ICW melaporkan dugaan maladministrasi

---

<sup>92</sup> Tim Kompas, *Perpres Baru kartu Prakerja Dinilai Timbulkan Masalah Baru, Ini 4 Catatan ICW*, terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/13/12000541/perpres-baru-kartu-prakerja-dinilai-timbulkan-masalah-baru-ini-4-catatan-icw?page=all> diakses pada tanggal 5 Desember pada pukul 10:15

<sup>93</sup> Oddie Faiz Guslan, *Tinjauan Yuridis Mengenai Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Cendekia Hukum, No.1 Vol 4, 2018, hlm 14

<sup>94</sup> Ridwan HR, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm 210

tersebut ke Ombudsman.<sup>95</sup> Namun hingga saat ini, belum ada hasil rilis kajian ataupun rekomendasi yang dikeluarkan oleh Ombudsman tentang dugaan maladministrasi pada Program Kartu Prakerja tersebut. Ombudsman adalah lembaga yang berwenang dalam menangani permasalahan maladministrasi dalam Program Kartu Prakerja ini, mengingat berdasarkan Pasal 1 UU No.37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (ORI) adalah *“Lembaga Negara yang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang dilaksanakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintah termasuk diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta Badan Swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah”*. Selain itu dalam Pasal 7 UU No.37 Tahun 2008, Ombudsman memiliki tugas antara lain sebagai berikut:

- a. Menerima laporan atas dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Melakukan pemeriksaan substansi atas laporan;
- c. Menindaklanjuti laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan Ombudsman;
- d. Melakukan investigasi atas perkara sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga pemasyarakatan dan perseorangan;
- f. Membangun jaringan kerja;

---

<sup>95</sup> Tim Kompas, *ICW Laporkan Dugaan Maladministrasi Program Kartu Prakerja Ke Ombudsman*, terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/02/14071051/icw-laporkan-dugaan-maladministrasi-program-prakerja-ke-ombudsman> diakses pada tanggal 5 Desember 2020 pada pukul 10:36

- g. Melakukan upaya pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- h. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Selain itu dalam Pasal 8 UU No.37 Tahun 2008, ORI memiliki wewenang antara lain sebagai berikut:

- a. Meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai laporan yang disampaikan kepada Ombudsman;
- b. Memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor ataupun Terlapor untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan;
- c. Meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dari instansi Terlapor;
- d. Melakukan pemanggilan terhadap Pelapor, terlapor, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan;
- e. Menyelesaikan Laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;
- f. Memuat rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan;
- g. Demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.

Pasal 8 huruf g Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia diatas dengan jelas bahwa ORI memiliki wewenang untuk mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan rekomendasi. Terkait dengan laporan yang diduga memiliki masalah maladministrasi pada penyelenggaraan kebijakan publik. Dalam Pasal 1 angka (7) UU No.37 Tahun 2008 tentang ORI dijelaskan bahwa *“Rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggara administrasi pemerintah yang baik.”*

Salah satu bentuk upaya Ombudsman dalam penegakkan pelanggaran maladministrasi dengan memberikan rekomendasi di Indonesia salah satunya adalah, dengan memproses dan menyelidiki adanya dugaan maladministrasi pada kebijakan Program Kartu Prakerja yang dilakukan antara Pemerintah dan mitra Program Kartu Prakerja. Di mana Ombudsman berkewajiban memberikan rekomendasi terhadap laporan yang telah dilaporkan oleh ICW pada tanggal 7 Juli 2020 yang lalu, diantara masalah maladministrasi yang dilaporkan, penulis menganalisis dugaan maladministrasi Program Kartu Prakerja sebagai berikut:

### **1. Analisis Tindakan Sewenang-Wenang Yang Dilakukan Oleh Presiden**

Istilah tindakan sewenang-wenang dalam bahasa Belanda adalah *willekeur*, yakni *griligheid of eigenzinningheid* (berubah-ubah pikiran, tidak konsisten, atau menuruti kemauan sendiri). *Willekeurig; zich niet stonende aan voorschriften, zijn eigen wil volgende* (tidak mempedulikan aturan, menuruti kehendak sendiri). Dalam bahasa Inggrisnya adalah *arbitrary; based on opinion or impulse only, not reason*. Bryan A. Garner mengartikan *arbitrary* dengan, “*depending on individual discretion; specifically, determined by a judge rather than by fixed rules, procedures, or law*”. (tergantung pada kebijakan individu, yang secara spesifik ditentukan oleh dugaan, bukan oleh aturan, prosedur, atau hukum yang pasti). Menurut Cora Hoexter, “*a decision may be said to be arbitrary or capricious when it is irrational or senseless, without foundation or apparent purpose*”, (suatu

keputusan dapat dikatakan sewenang-wenang atau berubah-ubah ketika keputusan itu irrasional atau tidak masuk akal, tanpa tujuan yang jelas).<sup>96</sup>

Menurut F.H. van der Burg dan kawan-kawan menyebut tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) itu sebagai “*aperte onredelijkheid in de belangenafweging* (nyata-nyata tidak beralasan dalam mempertimbangkan berbagai kepentingan). Lebih lanjut disebutkan, “*het administrative orgaan bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beschikking heeft kunnen komen*” (organ pemerintah dalam mempertimbangkan berbagai kepentingan terkait untuk mengambil keputusan tidak didasarkan pada alasan yang rasional). P. de Haan dan kawan-kawan mengatakan, “*dat er sprake is van willekeur, wanneer moet worden aangenomen dat de vorderende autoriteit bij afweging van de in aanmerking komende belangen in redelijkheid niet tot een vordering heeft kunnen komen en dus afweging van die belangen geacht moet worden niet te hebben plaats gehad*” (bahwa ada tindakan sewenang-wenang, ketika pemerintah dalam memperhatikan kepentingan tidak didasarkan pada akal sehat sehingga memunculkan tuntutan dan dengan pertimbangan kepentingan itu dianggap tidak ada).<sup>97</sup>

Konsep *willekeur* itu berkenaan dengan pemberian alasan (*reasoning*) yang dilakukan oleh pembuat keputusan (*decision maker*) atau pejabat pemerintah dalam setiap keputusan yang menyangkut kepentingan publik.

---

<sup>96</sup> Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm 182

<sup>97</sup> *Ibid*, hlm 182-183

Terkait dengan pemberian alasan ini, Lord Denning mengatakan, *the giving of reason is one of the fundamental of good administration*.<sup>98</sup> Menurut Indrohartono *willekeur* terjadi karena tidak menimbang-nimbang semua kepentingan yang terkait dengan keputusan yang dikeluarkan, atau menimbang-nimbang dengan tidak masuk akal.<sup>99</sup>

Tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) apabila merujuk pada UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terdapat dalam Pasal 18 ayat (3) berbunyi : "*Badan dan/atau Pejabat Pemerintah dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan:*

- a. Tanpa dasar kewenangan; dan/atau
- b. Bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap".

Tradisi di negara *common law* bertindak tanpa dasar wewenang atau yurisdiksi disebut *ultra vires* yang merupakan bagian dari *abuse of power*. Kategori *willekeur* di atas sangat berbeda dengan kategori yang dirumuskan dalam Pasal 53 UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang menghubungkan "larangan sewenang-wenang" tersebut dengan kewenangan bebas pemerintah (*vriys bestuur*). Dalam pemerintahan yang bebas, Pejabat Pemerintah bertugas:<sup>100</sup>

- a. Mengumpulkan fakta yang relevan;

---

<sup>98</sup> *Ibid*, hlm 183-184

<sup>99</sup> S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm 139

<sup>100</sup> *Ibid*, hlm 138



- b. Mempersiapkan, mengambil, dan melaksanakan keputusan yang bersangkutan dengan memperhatikan asas-asas hukum yang tidak tertulis; dan
- c. Dengan penuh kelonggaran menentukan sendiri isi, cara menyusun, dan saat mengeluarkan keputusan itu.

Kemudian bilamana Pengadilan TUN melakukan pengujian terhadap keputusan yang dikeluarkan atas dasar tindakan larangan sewenang-wenang maka hakim akan melakukan penelitian yang terbatas mengenai:

- a. Apakah semua fakta yang relevan telah dikumpulkan untuk ikut dipertimbangkan dalam Keputusan yang disengketakan;
- b. Apakah Badan dan/atau Pejabat TUN yang mengeluarkan KTUN pada waktu mempersiapkan, memutuskan dan melaksanakannya telah memperhatikan asas-asas yang berlaku.

Terkait dengan penerbitan Program Kartu Prakerja presiden diduga melakukan tindakan sewenang-wenang, hal ini karena Presiden Joko Widodo diduga memberikan impunitas kepada Manajemen Pelaksana dan Komite Cipta Kerja melalui Pasal 31B Perpres No.76 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja.<sup>101</sup> Hal ini karena pada saat penetapan Platform Digital sebagai Mitra Resmi Pemerintah dalam Program Kartu Prakerja dilakukan oleh Komite Cipta

---

<sup>101</sup> Setyo Aji Haryanto, *ICW Sesalkan Jokowi Terbitkan Perpres Baru Terkait Kartu Prakerja*, terdapat dalam <https://kabar24.bisnis.com/read/20200714/16/1265667/icw-sesalkan-jokowi-terbitkan-perpres-baru-terkait-kartu-prakerja> diakses pada tanggal 17 Desember Pada pukul 9:28

Kerja pada 9 Maret 2020 sebelum Manajemen Pelaksana terbentuk. Hal ini tidak sesuai Pasal 35 dan Pasal 47 dalam Permenko No.3 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa kerja sama dengan Platform Digital dilaksanakan oleh Manajemen Pelaksana.<sup>102</sup> Selain itu perlu diketahui bahwa penetapan tersebut dilakukan sebelum Permenko No.3 Tahun 2020 tersebut disahkan.

Panji Winanteya Ruky selaku Direktur Komunikasi Program Kartu Prakerja. Membenarkan bahwa penetapan kerjasama antara 8 (delapan) Platform Digital dan pemerintah dilakukan sebelum Manajemen Pelaksana dibentuk. Manajemen Pelaksana dibentuk pada tanggal 17 Maret 2020 sedangkan Permenko No.3 Tahun 2020 sebagai dasar kewenangan Manajemen Pelaksana disahkan pada 27 Maret 2020.<sup>103</sup> Sehingga dapat disimpulkan bahwa ada asas legalitas dalam hukum administrasi negara yang disimpangi dalam proses perjanjian kerjasama yang dilakukan oleh Komite Cipta Kerja dan mitra Platform Digital.

Pasal 31B Perpres No.76 Tahun 2020 yang diduga sebagai pemberian impunitas itu berbunyi “*Kebijakan yang telah ditetapkan oleh Komite Cipta Kerja dan tindakan yang dilakukan dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja oleh Manajemen Pelaksana sebelum Peraturan Presiden ini mulai berlaku dinyatakan sah sepanjang didasarkan pada iktikad baik*”.

---

<sup>102</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, *Ringkasan Eksekutif Kajian Program kartu Prakerja*, terdapat dalam <https://www.kpk.go.id/images/Integrito/Ringkasan-Eksekutif-Kajian-Program-Kartu-Prakerja.pdf> diakses pada tanggal 17 Desember 2020 pada pukul 9:41

<sup>103</sup> Dwi Aditya Putra, *Tak Ada Tender, Begini Proses Penunjukan 8 Mitra Kartu Prakerja*, terdapat dalam <https://www.merdeka.com/uang/tak-ada-tender-begini-proses-penunjukan-8-mitra-kartu-prakerja.html> diakses pada tanggal 17 Desember 2020 pada pukul 13:22

Pasal 31B di atas secara jelas presiden memberikan “lampu hijau” terhadap tindakan yang telah dilakukan oleh Komite Cipta Kerja maupun Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja terhadap kebijakan sebelumnya yang telah dilakukan sepanjang didasarkan pada iktikad baik. Frasa “iktikad baik” pada Pasal 31B ini bersifat multitafsir mengingat frasa iktikad baik memiliki arti yang berbeda-beda. Jika merujuk pada Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara, yurisprudensi dan doktrin pada umumnya mengartikan iktikad baik diartikan sebagai suatu yang bersifat subjektif. Kemudian, dalam hukum publik iktikad baik dalam peraturan perundang-undangan merupakan Das Sollen yang direfleksikan dalam hukum positif.<sup>104</sup>

Kembali pada Pasal 18 ayat (3) UU No.30 Tahun 2014 diatas mengenai kategori Pejabat Pemerintah yang melakukan tindakan sewenang-wenang apabila keputusan atau tindakan yang dilakukan, tanpa dasar kewenangan atau bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Pada dasarnya presiden memiliki kewenangan dalam mengeluarkan diskresi dalam merubah peraturan mengenai Perpres Program Kartu Prakerja tersebut. Masalahnya adalah presiden dalam hal ini memberikan impunitas terhadap Organ Pemerintah yang bertanggungjawab terhadap Program Kartu Prakerja di mana program ini di bawah Kementerian

---

<sup>104</sup> Tim Hukum Online, *Perlu Ada Kepastian Hukum Soal Iktikad Baik*, terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt524946679eefe/perlu-ada-kepastian-hukum-soal-iktikad-baik> diakses pada tanggal 18 Desember 2020 pada pukul 9:54

Koordinator Bidang Perekonomian dan pelaksanaannya adalah Komite Cipta Kerja dan Manajemen Pelaksana.

Impunitas yang diberikan oleh presiden ini terkait dengan perjanjian antara Pemerintah dan Mitra Platform Digital sebelum Manajemen Pelaksana terbentuk dan sebelum peraturan teknis yaitu Permenko No.3 Tahun 2020 disahkan. Sehingga terdapat prosedur yang tidak sesuai dalam pelaksanaan perjanjian, mengingat dalam Pasal 35 dan Pasal 47 Permenko No.3 Tahun 2020 tersebut bahwa perjanjian dengan Platform Digital dilakukan oleh Manajemen Pelaksana.

Berdasarkan uraian di atas penulis berpendapat bahwa dalam pembuatan perubahan Peraturan Presiden mengenai Kebijakan Program Kartu Prakerja. Presiden tidak mementingkan aspek integritas dalam melakukan perubahan atas instrumen kebijakan publik.

## **2. Analisis Konflik Kepentingan Yang Terdapat Dalam Kebijakan Program Kartu Prakerja**

Korupsi merupakan salah satu faktor dari permasalahan pembangunan di Indonesia. Penyebab terjadinya perilaku korupsi cukup banyak, salah satu yang menjadi sumber utama yang mendorong terjadinya korupsi adalah masih maraknya konflik kepentingan oleh penyelenggara negara. Konflik kepentingan terjadi karena sifatnya intrinsik secara personal dan kelembagaan sehingga sangat potensial (laten) memicu korupsi.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Muh. Affan R. Tojeng, *Pencegahan Dan Pengendalian Konflik Kepentingan Di Perguruan Tinggi*, Transparency International Indonesia & Yayasan Tifa, Jakarta, 2017, e-book, hlm 1

Definisi mengenai konflik kepentingan dalam beberapa literatur hampir sama. Misalnya, definisi konflik kepentingan menurut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah situasi dimana seorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya.<sup>106</sup>

Sedangkan menurut *Council of Europe*, konflik kepentingan adalah potensi yang jika tidak dikelola secara transparan dan akuntabel akan mendorong pejabat publik mengambil keputusan yang tidak berdasar pada kepentingan publik. Sedangkan menurut *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), konflik kepentingan adalah “*A conflict of interest involves a conflict between the public duty and the private interest could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities.*”<sup>107</sup>

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (14) UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mendefinisikan “*konflik kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintah yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya*”.

---

<sup>106</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, *Panduan Penanganan Konflik Kepentingan Bagi Penyelenggara Negara*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2009, e-book, hlm 2

<sup>107</sup> Muh. Affan R. Tojeng, , *Loc,Cit*

Dari definisi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa sekurang-kurangnya terdapat 3 (tiga) prasyarat terjadinya konflik kepentingan, yaitu; (a) ada aktor (pihak pemerintah atau pihak swasta), (b) ada wewenang atau otoritas yang dimiliki, dan (c) ada keputusan atau tindakan yang dilakukan.

Undang-undang Administrasi Pemerintahan dengan tegas menyatakan Pejabat Pemerintah yang memiliki potensi konflik kepentingan dilarang menetapkan keputusan dan/atau melakukan suatu tindakan. Bilamana Pejabat Pemerintah tersebut memiliki konflik kepentingan maka keputusan yang akan dikeluarkan atau tindakan yang diambil / dilakukan oleh Atasan Pejabat atau pejabat lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal UU No.30 Tahun 2014 yang dimaksud Atasan Pejabat terdiri atas:

- a. Presiden bagi menteri / pimpinan lembaga dan kepala daerah;
- b. Menteri / pimpinan lembaga bagi pejabat di lingkungannya;
- c. Kepala daerah bagi pejabat daerah; dan
- d. Atasan langsung dari Pejabat Pemerintah

Konflik kepentingan dalam Pasal 43 UU No.30 Tahun 2014, dapat terjadi dilatarbelakangi karena:

- a. Adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis;
- b. Hubungan dengan kerabat dan keluarga;
- c. Hubungan dengan wakil pihak yang terlibat;
- d. Hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat;
- e. Hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat, dan/atau;
- f. Hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bentuk-bentuk konflik kepentingan yang sering terjadi dan dihadapi oleh Penyelenggara Negara menurut KPK, antara lain sebagai berikut:<sup>108</sup>

- a. Situasi yang menyebabkan seorang menerima gratifikasi atau pemberian/penerimaan hadiah atas suatu keputusan/jabatan;
- b. Situasi yang menyebabkan penggunaan aset jabatan/instansi untuk kepentingan pribadi/golongan;
- c. Situasi yang menyebabkan informasi rahasia jabatan/instansi digunakan untuk kepentingan pribadi/golongan;
- d. Perangkapan jabatan di beberapa lembaga/instansi dipergunakan untuk kepentingan pribadi/golongan;
- e. Perangkap jabatan di beberapa lembaga/ instansi/ perusahaan yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis atau tidak sejenis, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lainnya;
- f. Situasi dimana seorang penyelenggara negara memberikan akses khusus kepada pihak tertentu misalnya dalam rekrutmen pegawai tanpa mengikuti prosedur yang seharusnya;
- g. Situasi yang menyebabkan proses pengawasan tidak mengikuti prosedur karena adanya pengaruh dan harapan dari pihak yang diawasi;
- h. Situasi dimana kewenangan penilaian suatu obyek kualifikasi dimana obyek tersebut merupakan hasil dari si penilai;
- i. Situasi dimana adanya kesempatan penyalahgunaan jabatan;
- j. *Post employment* (berupa *trading influence*, rahasia jabatan);
- k. Situasi dimana penyelenggara negara menentukan sendiri besarnya gaji/remunerasi;
- l. *Moonlighting* atau *outside employment* (bekerja lain di luar pekerjaan pokoknya);
- m. Situasi untuk menerima tawaran pembelian saham pihak masyarakat;
- n. Situasi yang memungkinkan penggunaan diskresi yang menyalahgunakan wewenang.

Bilamana adanya konflik kepentingan, dalam Pasal 44 UU No.30 Tahun 2014, Pejabat Pemerintah yang bersangkutan wajib memberitahukan kepada atasannya. Bilamana Pejabat Pemerintah tersebut berdiam diri dan

---

<sup>108</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi, *Op.Cit*, hlm 3

tidak memberitahukan kepada atasannya, maka Pejabat Pemerintah telah melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Kemudian warga masyarakat berhak melaporkannya kepada atasannya dengan mencantumkan identitas Pejabat Pemerintah tersebut dengan melampirkan bukti-bukti terkait. Kemudian atasan pejabat itu wajib memeriksa, meneliti dan menetapkan keputusan terhadap laporan atau menilai terdapat Konflik Kepentingan, maka Atasan Pejabat wajib menetapkan keputusan atau mengambil tindakan. Atasan Pejabat yang memeriksa laporan wajib pula menyampaikan laporan kepada atasannya, disamping menyampaikan kepada pejabat yang menetapkan keputusan atau mengambil tindakan. Dalam Pasal 45 UU No.30 Tahun 2014, keputusan yang dikeluarkan atau tindakan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah karena adanya Konflik Kepentingan dapat dibatalkan.

Terkait masalah konflik kepentingan yang terdapat pada Program Kartu Prakerja. Menurut catatan dari KPK terdapat konflik kepentingan dimana 5 (lima) dari 8 (delapan) mitra Platform Digital yang ditunjuk oleh pemerintah memiliki konflik kepentingan dengan Lembaga Pelatihan, yaitu mulai dari kesamaan pemilik hingga badan usaha. Dari 1.895 pelatihan yang tayang di Program Kartu Prakerja, terdapat 250 pelatihan disediakan oleh Lembaga Pelatihan yang memiliki konflik kepentingan dengan Platform Digital.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Direktorat Litbang Kedeputian Pencegahan KPK, *Kajian Program Kartu Prakerja (Identifikasi Permasalahan dan Rekomendasi)*, terdapat dalam [https://www.kpk.go.id/images/Integrito/Paparan-Kajian-Program-Kartu-Prakerja\\_2020.pdf](https://www.kpk.go.id/images/Integrito/Paparan-Kajian-Program-Kartu-Prakerja_2020.pdf) diakses pada tanggal 21 Desember 2020 pada pukul 9:41



Berdasarkan data dari KPK, berikut adalah Platform Digital dalam Program Kartu Prakerja yang diduga memiliki konflik Kepentingan:<sup>110</sup>

a. Skill Academy

Skill Academy adalah platform kursus digital yang masih terafiliasi dengan Ruang Guru. Jumlah pelatihan yang tersedia dalam platform ini sebanyak 277. Dari jumlah itu, 117 pelatihan disebut juga disediakan oleh Skill Academy. Perusahaan pemilik Skill Academy adalah PT Ruang Raya Indonesia.

b. Pintaria

Pintaria menyediakan 199 jenis pelatihan. Sebanyak 69 pelatihan disediakan oleh Haruka Edu. Keduanya milik perusahaan yang sama yakni PT Haruka Evolusi Digital Utama.

c. Sekolahmu

Sekolahmu menyediakan 210 jenis pelatihan. Sebanyak 25 pelatihan itu juga disediakan oleh platform digital tersebut. Platform ini milik PT Sekolah Integrasi Digital.

d. Maubelajarapa

Platform digital ini menyediakan 378 pelatihan. Sebanyak 28 pelatihan disediakan oleh Maubelajarapa. Platform ini milik PT Avodah Royal Mulia.

e. Pijarmahir

---

<sup>110</sup> M Rosseno Aji, *KPK: 5 Platform Digital Prakerja Diduga Sarat Konflik Kepentingan*, terdapat dalam <https://nasional.tempo.co/read/1355718/kpk-5-platform-digital-prakerja-diduga-sarat-konflik-kepentingan> diakses pada tanggal 21 Desember 2020 pada pukul 10:04

Pijarmahir memiliki 257 pelatihan. Sebanyak 11 dimiliki oleh Pijarmahir. Perusahaan pemilik platform digital ini ialah PT Telekomunikasi Indonesia.

Sementara itu, menurut Direktur Eksekutif Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja, Denni Purbasari membantah adanya unsur konflik kepentingan pada lima Platform Digital dengan Lembaga Pelatihan seperti yang disebutkan oleh KPK. Menurutnya tidak ada perlakuan diskriminatif dari lima Platform Digital terhadap afiliasi yaitu Lembaga Pelatihan. Selain itu juga telah dikonsultasikan dengan KPPU (Komisi Pengawasan Persaingan Usaha). Jadi yang tidak boleh adalah adanya perjanjian eksklusif, yaitu bahwa penyedia pelatihan hanya boleh berjualan di platformnya tersebut.<sup>111</sup>

Namun demikian, menurut Siti Juliantari selaku peneliti ICW menyoro ti kurasi yang dilakukan oleh mitra Platform Digital Program Kartu Prakerja di mana terjadi peran ganda antara platform dan Lembaga Pelatihan. Hal ini dengan jelas terdapat dalam Perpres No.36 Tahun 2020 dan Permenko No.3 Tahun 2020 pada Pasal 50 disebutkan bahwa Platform Digital memiliki tugas, diantaranya melakukan kurasi lembaga pelatihan dan melakukan pengawasan serta evaluasi atas penyelenggaraan pelatihan. Menurut Siti “bagaimana mungkin sebuah lembaga melakukan kurasi dan

---

<sup>111</sup> Tim BBC Indonesia, *KPK Sebut Kartu Prakerja “Terdapat Konflik Kepentingan “Tanda-Tanda Ke Tindak Pidana Korupsi?”,* terdapat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-53114061> diakses pada tanggal 21 Desember 2020 pada pukul 20:49

pengawasan atas dirinya sendiri pada waktu yang bersamaan?”. Selain itu menurut Siti keadaan tersebut dapat bertambah parah karena tidak ada aturan yang jelas mengatur pemisahan peran dan tugas Platform Digital dan Lembaga Pelatihan sehingga memungkinkan Platform Digital menjadi Lembaga Pelatihan dalam waktu yang bersamaan pada masa yang akan datang menjadi semakin besar.

Temuan yang cukup menarik yang diungkapkan Siti Juliantari adalah adanya Lembaga Pelatihan individu. Dimana menurut kajian dari ICW terdapat 36 pelatihan yang berbentuk individu yang tersebar dalam 8 (delapan) Platform Digital, yaitu Tokopedia, Bukalapak, PijarMahir, Sekolah.mu, Pintaria, Skill Academy, MauBelajarApa, dan Kementerian Tenaga Kerja. Untuk 36 Lembaga Pelatihan yang berbentuk individu, sebanyak 10 (sepuluh) diantaranya merupakan individu yang masih terkait dengan Ruang Guru dan Skill Academy, diantaranya Imam Usman selaku pendiri dan Direktur Produk dan Kerja Sama Ruang Guru, Arman Wiratmoko selaku Vice President of Corporate Strategy and Finance Ruang Guru, dan Adilla Inda Diningsih selaku SVP sales and marketing Ruang Guru. Padahal dalam Pasal 25 Permenko No.3 Tahun 2020 tidak dijelaskan mengenai lembaga pelatihan individu. Kriteria NIB (nomor induk berusaha) dan OSS (*online single submission*) tentu akan sulit dipenuhi jika lembaga pelatihan adalah individu, menurut Siti Juliantari menambahkan.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Desca Lidya Natalia, *ICW: Tidak Ada Standar Batasan Mitra Platform Digital Kartu Prakerja*, terdapat dalam <https://www.antarane.ws.com/berita/1528076/icw-tidak-ada-standar-batasan-mitra-platform-digital-kartu-prakerja> diakses pada tanggal 22 Desember 2020 pada pukul 11:10

Temuan lain adanya dugaan konflik kepentingan adalah keikutsertaan lembaga pelatihan Vokraf. Platform online di bawah PT Kolaborasi Edukasi Nusantara, di mana Co-Founder dan CEO Vokraf adalah Fina Silmi Febriyanti, yang pada Pilpres 2019 tahun lalu adalah bagian dari Tim Kampanye Nasional Joko Widodo – K.H Ma'ruf Amin, pada Tim Direktorat Konten. Selain itu, Vokraf sebagai lembaga pelatihan baru diluncurkan pada 28 Februari 2020 kurang lebih 1 (satu) bulan sebelum Program Kartu Prakerja diluncurkan. Padahal Peraturan Menteri Ketenagakerjaan RI No.34 Tahun 2016 tentang Akreditasi Lembaga Pelatihan menyebutkan bahwa lembaga pelatihan harus terakreditasi oleh Kementerian Ketenagakerjaan melalui Kerangka Mutu Pelatihan Indonesia (KMPI). Peraturan itu menyebutkan, ada 8 (delapan) pedoman dalam menilai yakni kompetensi kerja, kurikulum dan silabi, materi pelatihan kerja, asesmen pelatihan kerja, tenaga pelatihan, sarana dan prasarana pelatihan kerja, tata kelola LPK dan keuangan.<sup>113</sup>

Selain Vokraf, terdapat Amithya Institute yang merupakan bagian dari Amithya Hotels and Resort, adalah sebuah lembaga pelatihan yang memberikan keterampilan dan pendidikan di bidang perhotelan (*hotelier*) dan jasa boga (*food and beverage*). Amithya Institute berlokasi di Kota Surabaya Jawa Timur, yang peresmiannya baru pada tanggal 9 Maret 2020

---

<sup>113</sup> Yuswardi A. Suud, *Ada Tim Kampanye Jokowi-Ma'ruf Di Balik Vokraf, Platform Online Yang Menjadi Mitra Prakerja Di Usia Satu Bulan*, terdapat dalam <https://cyberthreat.id/read/6936/Ada-Tim-Kampanye-Jokowi-Maruf-di-Balik-Vokraf-Platform-Online-yang-Jadi-Mitra-Prakerja-di-Usia-Satu-Bulan> diakses pada tanggal 22 Desember 2020 pada pukul 19:13

yang dihadiri oleh Gubernur Jawa Timur, Khofifah Indar Prawansa. CEO Amithya Institute adalah Rucita Permatasari atau lebih dikenal dengan nama Chita Choo merupakan mantan calon anggota legislatif tahun 2019 yang mencalonkan diri sebagai Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur, lewat Partai Golkar. Selain itu Rucita juga diketahui sebagai Wakil Bendahara Golkar Jawa Timur. Sebagaimana diketahui Partai Golkar adalah salah satu partai koalisi pemerintah. Ketua Umum Partai Golkar periode 2019-2024 adalah Airlangga Hartanto yang merupakan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sekaligus sebagai Ketua Komite Cipta Kerja Program Kartu Prakerja.<sup>114</sup>

Dari kedua lembaga pelatihan diatas yaitu Vokraf dan Amithya Institute. Penulis berpendapat bahwa terdapat dugaan konflik kepentingan dalam Lembaga Pelatihan Program Kartu Prakerja yaitu adanya afiliasi politik dengan para pihak. Mengingat CEO dari kedua Lembaga Pelatihan tersebut merupakan orang yang dekat dengan akses kekuasaan. Selain itu kedua Lembaga Pelatihan baru dibentuk sekitar satu bulan sebelum Program Kartu Prakerja diluncurkan sehingga perlu diragukan kredibilitasnya dalam penyelenggaraan pelatihan secara daring.

Namun demikian, penulis mengapresiasi langkah yang dilakukan Adamas Belva Syah Delvara selaku CEO Ruang Guru sekaligus mantan

---

<sup>114</sup> Egi Pramayoga, dkk, *Polemik Mitra dan Lembaga Pelatihan Program Kartu Prakerja, Catatan Kritis, Lembaga Pelatihan Program Kartu Prakerja* terdapat dalam [https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/kajian\\_prakerja\\_vol.2-catatan\\_kritis\\_lembaga\\_pelatihan\\_final.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/kajian_prakerja_vol.2-catatan_kritis_lembaga_pelatihan_final.pdf) diakses pada tanggal 23 Desember 2020 pada pukul 10:30

Staf Khusus Presiden. Di mana Belva mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Staf Khusus Presiden karena posisinya sebagai CEO Ruang Guru dan jabatannya sebagai Staf Khusus Presiden dimana perusahaannya ikut dalam Program Kartu Prakerja. Sehingga Belva secara langsung mencoba menyelesaikan persoalan domestiknya sendiri karena dituding memiliki afiliasi secara politik dan agar terhindar dari tuduhan konflik kepentingan.

Permasalahan terkait konflik kepentingan dalam Program Kartu Prakerja ini diduga dinormaslisasi dalam perpres baru yaitu Perpres No.76 Tahun 2020 perubahan atas Perpres No.36 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja. Pasal yang diduga sebagai bentuk normalisasi praktik konflik kepentingan yang disampaikan oleh ICW terdapat pada Pasal 31B ayat (1) dan Pasal 31B ayat (2) huruf c. Bunyi Pasal tersebut antara lain seagai berikut:

Pasal 31B

- (1) kebijakan yang telah ditetapkan oleh Komite Cipta Kerja dan tindakan yang dilakukan dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja oleh Manajemen Pelaksana sebelum Peraturan Presiden ini mulai berlaku dinyatakan sah sepanjang didasarkan pada iktikad baik.
- (2) kebijakan dan tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Kerja sama dengan Platform digital, termasuk didalamnya dengan Lembaga Pelatihan yang bekerja sama dengan Platform Digital;
  - b. Penetapan penerima Kartu Prakerja;
  - c. Program pelatihan yang telah dikurasi oleh Manajemen Pelaksana dan dipilih oleh penerima Kartu Prakerja;
  - d. Besaran biaya program pelatihan;
  - e. Insentif yang telah dibayarkan kepada penerima Kartu Prakerja; dan
  - f. Besaran biaya jasa yang dikenakan Platform Digital kepada Lembaga Pelatihan.

Dari 2 (dua) pasal diatas penulis tidak memberikan analisa pada Pasal 31B mengingat telah dijelaskan pada analisa sebelumnya yaitu pada *“Analisa Tindakan Sewenang-wenang Yang Dilakukan Oleh Presiden”*. Penulis hanya menganalisa pada Pasal 31 ayat (2) huruf c, yang berbunyi *“Kebijakan dan tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: c. Program pelatihan yang telah dikurasi oleh Manajemen Pelaksana dan dipilih oleh penerima Kartu Prakerja”*. Pasal tersebut merupakan penjelasan dari pasal sebelumnya yaitu pasal 31B mengenai tindakan-tindakan yang dilakukan sebelum perpres tersebut dibuat dan salah satunya mengenai pemilihan Platform Digital dan Lembaga Pelatihan yang terlibat dalam penyelenggaraan Program Kartu Prakerja yang terdapat dalam huruf c tersebut.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut penulis menganalisa dugaan konflik kepentingan dalam Program Kartu Prakerja dengan menggunakan Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dimana dalam undang-undang tersebut memberikan pedoman mengenai unsur-unsur konflik kepentingan yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Selain itu penulis juga menganalisa berdasarkan peraturan perundangan-undangan yang terkait.

Program Kartu Prakerja pada dasarnya dilaksanakan oleh pihak swasta yang diberi wewenang oleh penyelenggara negara dalam rangka meningkatkan kompetensi angkatan kerja dan meningkatkan produktifitas dan daya saing angkatan kerja, namun demikian telah berubah menjadi

jaring pengaman sosial Pandemi COVID-19. Apabila dikaitkan dengan penjelasan mengenai konflik kepentingan pada Pasal 42 UU No.30 Tahun 2014 yang berbunyi “*Pejabat pemerintah yang berpotensi memiliki konflik kepentingan dilarang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan*”, ada dugaan konflik kepentingan antara Organ Pemerintah dan pihak swasta dalam Program kartu Prakerja ini.

Penjelasannya bahwa dalam Program Kartu Prakerja, Pejabat Pemerintah yang terkait dengan permasalahan teknis penyelenggaraan program adalah pejabat pada Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian melalui dua organ pelaksanaannya yaitu Komite Cipta Kerja dan Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja. Pada penetapan Platform Digital sebagai Mitra Program Kartu Prakerja dilakukan oleh Komite Cipta Kerja walaupun kewenangan sebenarnya menurut Perpres dan Permenko seharusnya pada Manajemen Pelaksana. Dalam hal ini penulis menganalisis kewenangan Manajemen Pelaksana melalui Perpres No.76 Tahun 2020 perubahan atas Perpres No.36 Tahun 2020 pada Pasal 19 ayat (1) dan (2) dimana bunyi pasal tersebut antara lain sebagai berikut:

Pasal 19

- (1) Manajemen Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 mempunyai tugas melaksanakan Program Kartu Prakerja.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1), Manajemen Pelaksana menyelenggarakan fungsi:
  - a. Operasi Program Kartu Prakerja;
  - b. Pengembangan teknologi untuk mendukung ekosistem Program Kartu Prakerja;
  - c. Kemitraan dan pengembangan ekosistem Program Kartu Prakerja;



- d. Komunikasi dan penyediaan infrastruktur hukum untuk mendukung tata kelola yang baik dalam pelaksanaan Program Kartu Prakerja;
- e. Pemantauan dan evaluasi Program Kartu Prakerja;
- f. Pengelolaan sumber daya manusia dan keuangan untuk mendukung pelaksanaan Program Kartu Prakerja; dan
- g. Penyediaan informasi pasar kerja.

Pasal 19 ayat (2) huruf c tersebut dengan jelas bahwa kemitraan dan pengembangan ekosistem Program Kartu Prakerja berada di bawah Manajemen Pelaksana. Apabila melihat Pasal 43 ayat (1) dan (2) UU No.30 Tahun 2014 secara singkat, bahwa konflik kepentingan dapat terjadi apabila dalam menetapkan keputusan dan/tindakan dilatar belakangi :

- a. Adanya kepentingan pribadi / bisnis;
- b. Hubungan dengan kerabat dan keluarga;
- c. Hubungan dengan wakil pihak terlibat;
- d. Hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak terlibat;
- e. Hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat; dan/atau
- f. Hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada ayat (2), *“dalam hal terdapat konflik kepentingan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1), maka Pejabat Pemerintah yang bersangkutan wajib melaporkan kepada atasannya”*. Sehingga apabila dugaan konflik kepentingan dalam Program Kartu Prakerja tersebut benar maka Direktur Eksekutif Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja wajib melaporkan kepada atasannya yaitu Ketua Komite Cipta Kerja. Hal ini karena dalam Pasal 19 ayat (3) Perpres No.76 Tahun 2020 perubahan atas Perpres No.36 Tahun 2020, Manajemen Pelaksana bertanggungjawab kepada Ketua Komite.

Sehingga apabila melihat kembali pada UU No.30 Tahun 2014 pada Pasal 45 ayat (2), yang berbunyi “*Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilaksanakan karena adanya konflik kepentingan dapat dibatalkan*”. Maka apabila keputusan yang dikeluarkan oleh Direktur Eksekutif Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja benar bahwa terdapat konflik kepentingan maka keputusan tersebut dapat dibatalkan.

Namun demikian, telah terjadi pembenahan dalam kebijakan Program Kartu Prakerja mengenai konflik kepentingan antara Platform Digital dan Lembaga Pelatihan melalui Pasal 30 ayat (7) Permenko No.11 Tahun 2020 yang berbunyi “*Lembaga Pelatihan tidak diperbolehkan menawarkan Pelatihan pada Platform Digital yang merupakan entitas yang sama dengan Lembaga Pelatihan*”. Sehingga dalam pelaksanaannya Lembaga Pelatihan yang memiliki entitas yang sama di jual secara silang pada Platform Digital yang lain, hal ini sebagai upaya untuk menghindari konflik kepentingan. Tetapi pada Lembaga Pelatihan yang masih memiliki afiliasi secara politik seperti Vokraf dan Amithya Institute masih ada dalam etalase pilihan pelatihan yang ditawarkan kepada peserta Program Kartu Prakerja. Penulis masih menyangkan langkah dari Manajemen Pelaksana terhadap ke dua lembaga tersebut mengingat nepotisme terhadap ke dua lembaga tersebut sangat terasa.

### **3. Analisis Tidak Menggunakan Mekanisme Pengadaan Barang Dan Jasa Pada Program Kartu Prakerja**

Pengadaan Barang dan Jasa atau dalam istilah asing disebut sebagai *procurement* muncul karena adanya kebutuhan akan suatu barang atau jasa. Istilah pengadaan barang dan jasa atau *procurement* diartikan secara luas, mencakup penjelasan dari tahap persiapan, penentuan dan pelaksanaan atau administrasi tender untuk pengadaan barang, lingkup pekerjaan atau jasa lainnya. Pengadaan barang dan jasa juga tidak hanya sebatas pada pemilihan rekanan proyek dengan bagian pembelian (*purchasing*) atau perjanjian resmi kedua belah pihak saja, tetapi mencakup seluruh proses sejak awal perencanaan, persiapan, perizinan, penentuan pemenang tender hingga tahap pelaksanaan dan proses administrasi dalam pengadaan barang, pekerjaan atau jasa seperti jasa konsultasi teknis, jasa konsultasi keuangan, jasa konsultasi hukum atau lainnya.<sup>115</sup>

Pengadaan barang dan jasa pada hakikatnya adalah upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang sesuai yang diinginkan, dengan metoda dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya. Agar hakekat atau esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilaksanakan sebaik-baiknya, maka kedua belah pihak yaitu pihak pengguna dan penyedia haruslah selalu berpatokan

---

<sup>115</sup> Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 3-4

kepada filosofi pengadaan barang dan jasa, tunduk pada etika dan norma pengadaan barang dan jasa yang berlaku, mengikuti prinsip-prinsip, metoda dan proses pengadaan barang dan jasa yang baku.<sup>116</sup>

Definisi pengadaan barang dan jasa publik menurut Sope William yang dikutip dari Arrowsmith, *Public procurement is the purchasing by a government of the goods and services it requires to function and maximize public welfare. In doing so, a government will often adopt regulations and procedures to ensure that it obtains these goods, service or 'works' (construction contrac) in a transparent, competitive manner and the best price or the most economically advantageous price. It is believed that transparency in public procurement will assistin ensuring that public procurement procedures foster competotion and obtain value for money.*<sup>117</sup>

Peraturan dan prosedur yang digunakan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan upaya untuk memastikan bahwa output barang dan jasa tersebut diperoleh dengan cara yang kompetitif dan transparan untuk mendapatkan harga terbaik (menguntungkan secara ekonomi). Semuanya dilakukan semata-mata untuk memaksimalkan kesejahteraan rakyat.

Pengaturan mengenai pengadaan barang dan jasa (PBJ) di atur dalam Perpres No.16 Tahun 2018 perubahan atas Perpres No.54 Tahun 2010. Perbedaan antara Perpres No.54 Tahun 2010 dan Perpres No.16 Tahun 2018

---

<sup>116</sup> *Ibid*, hlm 4-5

<sup>117</sup> Direktorat Penelitian dan Pengembangan, KPK, *Kajian Pencegahan Korupsi Pada Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Jakarta, 2015, e-book, hlm 15

adalah pada Perpres No.54 Tahun 2010 mengatur secara langsung sistem maupun mekanisme PBJ, jika terdapat kebutuhan perubahan dalam subatansi perpres tersebut, dilakukan amandemen terhadap perpres tersebut, mengingat materi muatan dalam perpres mengatur secara komprehensif PBJ. Sedangkan dalam Perpres No.16 Tahun 2018 lebih banyak mendelegasikan pengaturan mengenai teknis pelaksanaan PBJ kepada Peraturan LKPP (Perlem LKPP). Selain itu dalam Perpres No.16 Tahun 2018 dikenal terminologi “Konsolidasi Pengadaan” yaitu strategi pengadaan barang/jasa yang menggunakan pengadaan barang/jasa sejenis.<sup>118</sup>

Dalam Pasal 2 Perpres No.16 Tahun 2018 disebutkan ruang lingkup pengadaan barang dan jasa publik, yang terdiri dari: Pertama, pengadaan barang/jasa di lingkungan Kementerian/Lembaga/Perangkat Daerah yang menggunakan anggaran belanja dari APBN/APBD. Kedua, pengadaan barang/jasa yang menggunakan anggaran dari APBN/APBD sebagaimana dimaksud dalam huruf a termasuk pengadaan barang/jasa yang sebagian atau seluruhnya dananya bersumber dari pinjaman dalam negeri atau hibah dalam negeri yang diterima oleh pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. Ketiga, pengadaan barang/jasa yang menggunakan anggaran belanja dari APBN/APBD sebagaimana dimaksud pada huruf a termasuk pengadaan

---

<sup>118</sup> Riawan Tjandra, *Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2019, hlm 28-29

barang/jasa yang sebagian atau seluruhnya dibiayai dari pinjaman luar negeri atau hibah luar negeri.<sup>119</sup>

Terkait dengan permasalahan dalam kebijakan Program Kartu Prakerja, pada pemilihan Platform Digital pemerintah tidak melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa publik. Pemerintah menilai Program Kartu Prakerja tidak termasuk pada lingkup PBJ, karena dalam Program Kartu Prakerja ini implementasi dan mekanismenya berbeda dengan yang dimaksud pengadaan barang dan jasa pemerintah. Selain itu, dalam program ini pemerintah tidak memberikan uang kepada mitra maupaun Lembaga Pelatihan, melainkan menyerahkan langsung kepada peserta pelatihan.<sup>120</sup>

Selain itu, menurut LKPP ( Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah) juga mengungkapkan bahwa pengadaan terkait kerja sama antara Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja dan Platform Digital tidak termasuk dalam lingkup Perpres No.16 Tahun 2018. Karena dalam Program Kartu prakerja komponen biaya pelatihan disalurkan secara langsung kepada peserta Program Kartu Prakerja. Selain itu menurut Kepala LKPP, Kartu Prakerja merupakan ruang lingkup pengadaan yang berbeda, tetapi tetap mengadopsi prinsip dan etika pengadaan.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> *Ibid*, hlm 31

<sup>120</sup> M. Ilham Ramadhan Avisena, *Mitra Kartu Prakerja Disebut Bukan Bagian Pengadaan Barang & Jasa*, terdapat dalam <https://mediaindonesia.com/ekonomi/327903/mitra-kartu-prakerja-disebut-bukan-bagian-pengadaan-barang-jasa> diakses pada tanggal 6 Januari 2021 pada pukul 19:11

<sup>121</sup> LKPP, *Pelaksanaan Program Kartu Prakerja dan Perpres Nomor 16 Tahun 2018*, terdapat dalam <http://www.lkpp.go.id/v3/#/read/5835> diakses pada tanggal 6 Januari 2021 pada pukul 21:59

Dari pernyataan diatas terdapat inkonsistensi di mana pemerintah menilai bahwa Program Kartu Prakerja bukan merupakan bagian dari lingkup pengadaan barang dan jasa. Sedangkan menurut LKPP Program Kartu Prakerja bukan termasuk lingkup pengadaan barang dan jasa tetapi merupakan ruang lingkup pengadaan yang berbeda. Di sini perlu dipahami apa maksud dari “ruang lingkup pengadaan yang berbeda” dalam penentuan mitra Platform Digital pada Program Kartu Prakerja. Perlu penjelasan lebih lanjut mengenai kalimat dari LKPP tersebut.

Permasalahan yang disoroti oleh ICW terkait dengan tidak menggunakannya mekanisme pengadaan barang dan jasa pemerintah ini, adalah Pasal 31A Perpres No.76 Tahun 2020 yang berbunyi “*Pemberian dan Pelaksanaan manfaat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan pemilihan Platform Digital dan Lembaga Pelatihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) tidak termasuk lingkup pengaturan pengadaan barang/jasa pemerintah namun tetap memperhatikan tujuan, prinsip, dan etika pengadaan barang/jasa pemerintah*”. Dalam klausul tersebut dengan jelas bahwa pelaksanaan tetap memperhatikan prinsip pengadaan barang dan jasa diantaranya transparan, terbuka, bersaing, adil, dan akuntabel. Namun pada proses pemilihan delapan Platform Digital pemerintah abai untuk menggunakan prinsip pengadaan.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Fitri Novia Heriani, *4 Catatan ICW Terkait Revisi Perpres Kartu Prakerja*, terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f0d59dc0f40c/4-catatan-icw-terkait-revisi-perpres-kartu-prakerja> diakses pada tanggal 7 Januari 2021 pada pukul 21:40

Selain itu, menurut Zaenur Rohman peneliti Pusat Kajian Anti Korupsi (PUKAT) Fakultas Hukum UGM, menurutnya ketentuan melibatkan delapan Platform Digital dalam Program Kartu Prakerja tidak bisa menggunakan metode lain selain pengadaan barang dan jasa. Karena dalam program ini terdapat jasa dari pihak lain, yang diadakan oleh pemerintah untuk melatih peserta dalam Program Kartu Prakerja. Menurut hukum administrasi kerja sama yang bisa dilakukan oleh pemerintah dengan swasta hanya dapat dilakukan dengan pengadaan barang dan jasa dan konsesi (umumnya pada perkebunan dan pertambangan). Maka jika bukan pengadaan barang dan jasa, maka jenis yang digunakan dalam pemilihan Platform Digital tersebut apa?, Zaenur menambahkan.<sup>123</sup>

Menurut penulis dalam pemilihan mitra Platform Digital dalam Program Kartu Prakerja. Apabila dilihat dari mekanismenya dalam Perpres No.16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa, sebenarnya lebih ke arah Penunjukan Langsung dimana penjelasan mengenai Penunjukan Langsung terdapat pada Pasal 1 ayat (39) Perpres No.16 Tahun 2018 yang berbunyi *“Penunjukan langsung adalah metode pemilihan untuk mendapatkan penyedia barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya dalam keadaan tertentu”*.

---

<sup>123</sup> Tim BBC Indonesia, *KPK Sebut kartu Prakerja ‘Terdapat Konflik Kepentingan’, Tanda-tanda Ke Tindak Pidana Korupsi*, terdapat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-53114061> diakses pada tanggal 7 Januari 2021 pada pukul 21:55



Mengenai kualifikasi “keadaan tertentu” dalam Pasal 1 ayat (39) Perpres No.16 Tahun 2018 tersebut dijelaskan dalam Pasal 38 ayat (5) Perpres No.16 Tahun 2018 yang berbunyi sebagai berikut:

- (5) Kriteria barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya untuk keadaan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi:
- a. Penyelenggaraan penyiapan kegiatan yang mendadak untuk menindaklanjuti komitmen internasional yang dihadiri oleh Presiden/Wakil Presiden;
  - b. Barang/jasa yang bersifat rahasia untuk kepentingan Negara meliputi intelijen, perlindungan saksi, pengamanan Presiden dan mantan Wakil Presiden beserta keluarganya serta tamu negara setingkat kepala negara/kepala pemerintahan, atau barang/jasa lain bersifat rahasia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - c. Pekerjaan konstruksi bangunan yang merupakan satu kesatuan sistem konstruksi dan satu kesatuan tanggung jawab atas resiko kegagalan bangunan yang secara keseluruhan tidak dapat direncanakan/diperhitungkan sebelumnya;
  - d. Barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya yang hanya dapat disediakan oleh 1 (satu) pelaku usaha yang mampu;
  - e. Pengadaan dan penyaluran benih unggul yang meliputi benih padi, jagung, dan kedelai, serta pupuk yang meliputi urea, NPK, dan ZA kepada petani dalam rangka menjamin ketersediaan benih dan pupuk secara tepat dan cepat untuk pelaksanaan peningkatan ketahanan pangan;
  - f. Pekerjaan prasarana, sarana, dan utilitas umum di lingkungan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang dilaksanakan oleh pengembang yang bersangkutan;
  - g. Barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya yang spesifik dan hanya dapat dilaksanakan oleh pemegang hak paten, atau pihak yang telah mendapatkan izin dari pemegang hak paten, atau pihak yang menjadi pemenang tender untuk mendapatkan izin dari pemerintah; atau
  - h. Barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya yang setelah dilakukan tender ulang mengalami kegagalan.

Menurut penulis berdasarkan kriteria “keadaan tertentu” diatas, penunjukan Platform Digital sebagai mitra dalam Program Kartu Prakerja tidak dapat menggunakan mekanisme Penunjukan Langsung, karena pada saat pembahasan hingga penandatanganan kontrak, dilakukan sebelum

adanya Pandemi COVID-19, maka di sini belum ada hal yang sifatnya mengandung kedaruratan secara langsung. Sehingga mekanisme dalam menunjukan mitra Platform Digital dalam Program Kartu Prakerja tidak lain adalah harus menggunakan mekanisme tender dalam pemilihan Platform Digital tersebut.

Penulis berpendapat bahwa pemerintah seharusnya menggunakan mekanisme tender karena pemerintah melakukan kegiatan mencari barang/jasa dari pihak luar pemerintah, di mana kebutuhan tersebut tidak dapat dipenuhi oleh pihak internal pemerintah sendiri. Mengingat pemerintah perlu bantuan dari pihak-pihak luar dalam penyaluran Program Kartu Prakerja. Maka mekanisme tender tidak dapat dihindarkan dan perlu diperhatikan proses-prosesnya.

#### **B. Konsep Ideal Dalam Penyelenggaraan Program Kartu Prakerja Agar Terhindar Dari Maladministrasi**

Kebijakan Program Kartu Prakerja menjadi sorotan publik sejak mulai peresmiannya pada bulan April 2020 yang lalu. sejak pertama kali digagas oleh Presdian Joko Widodo dalam kampanye Pilpres 2019, program ini terus memunculkan perdebatan publik, hal ini karena program ini dituding sebagai program bagi-bagi dana kepada pengangguran. Pidato Presdian Jokowi tertanggal 16 Agustus 2019 dalam penyampaian keterangan pemerintah atas RAPBN tahun anggran 2020, beserta nota keuangannya menyatakan bahwa salah satu kunci untuk memajukan Indonesia adalah dengan cara meningkatkan daya saing nasional yang

bertumpu pada kualitas sumber daya manusia (SDM).<sup>124</sup> Dengan demikian pemerintah berharap dengan Program Kartu Prakerja ini dapat mempersiapkan tenaga kerja Indonesia yang memiliki kemampuan dan keterampilan yang berkualitas untuk menghadapi pasar kerja di Indonesia.

Program Kartu Prakerja menjadi relevan dengan kondisi ketenagakerjaan Indonesia saat ini serta tantangan di masa depan. Apabila di lihat dari angka pengangguran *per se*, capaian dalam beberapa tahun terakhir dapat dikatakan cukup baik yaitu sekitar 5,28% atau sekitar tujuh juta orang di tahun 2019. Namun angka tersebut belum mencerminkan kondisi tenaga kerja di Indonesia. Beberapa tren yang perlu mendapatkan perhatian khusus antara lain semakin tingginya pengangguran terdidik, *mismatch* antara lapangan pekerjaan yang tersedia dan tenaga kerja yang tersedia serta masih tingginya angka pengangguran muda. Estimasi *International Labor Organization* (ILO) menunjukkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat penduduk muda yang sedang tidak bersekolah, bekerja maupun dalam pelatihan atau NEET (*not in education, employment or training*) tertinggi di Asia Tenggara yaitu mencapai 22% dari total jumlah penduduk muda berusia 15-24 tahun.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Wahyu Nurhadi, *Implementasi kebijakan Program Kartu Prakerja Di Tengah Pandemi COVID-19*, terdapat dalam [https://www.researchgate.net/publication/343360571\\_IMPLEMENTASI\\_KEBIJAKAN\\_PROGRAM\\_KARTU\\_PRAKERJA\\_DI\\_TENGAH\\_PANDEMI\\_COVID-19/link/5f24c2fc92851cd302ce962f/download](https://www.researchgate.net/publication/343360571_IMPLEMENTASI_KEBIJAKAN_PROGRAM_KARTU_PRAKERJA_DI_TENGAH_PANDEMI_COVID-19/link/5f24c2fc92851cd302ce962f/download) diakses pada tanggal 12 Januari 2021 pada pukul 13:25

<sup>125</sup> Dandy Rafitrandi, *Program Kartu Prakerja: Tantangan Implementasi di Masa Pandemi COVID-19 dan Sesudahnya*, CSIS Commentaries ECON-001-ID, terdapat dalam <https://www.csis.or.id/publications/program-kartu-prakerja-tantangan-implementasi-di-masa-pandemi-covid-19-dan-sesudahnya> diakses pada tanggal 12 Januari 2021 pada pukul 13:45

Meskipun demikian, menurut Bhima Y.A. Ekonom dari *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF), pada dasarnya pemerintah ingin menciptakan pasar tenaga kerja yang lebih berkualitas dengan pelatihan. Tetapi, di tengah situasi Pandemi COVID-19, logika Program Kartu Prakerja tidak tepat digunakan. Karena tidak ada jaminan bahwa pekerja yang telah dilatih mendapatkan pekerjaan baru, mengingat kondisi ekonomi sedang terpuruk. Selain itu menurut, Sofyan A. Latief Ketua Umum Federasi Serikat Pekerja Pariwisata Reformasi mengatakan bahwa “tidak ada jaminan ada pekerjaan baru, ini hanya buang-buang uang saja karena tidak akan efektif. Akan tetapi pemerintah seharusnya mengeluarkan insentif khusus bagi pekerja terdampak COVID-19”.<sup>126</sup>

Menurut pendapat penulis sebenarnya pemerintah memiliki tujuan yang mulia, untuk menekan angka pengangguran serta meningkatkan kompetensi dan daya saing angkatan kerja dengan Program Kartu Prakerja. Terlepas dari efektivitas pelaksanaan program seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Namun demikian, terdapat masalah administratif yang mengarah kepada tindakan maladministrasi dalam Program Kartu Prakerja yang telah penulis jelaskan pada “*Analsis Bentuk-Bentuk Dugaan Maladministrasi Pada Program Kartu Prakerja*” di atas. Maka dari itu penulis mencoba merumuskan konsep ideal pembenahan Program Kartu

---

<sup>126</sup> Agnes Theodora, *Efektifitas Kartu Prakerja di Tengah Pandemi Covid-19?*, terdapat dalam <https://kompas.id/baca/ekonomi/2020/03/19/efektifkah-kartu-prakerja-di-tengah-pandemi-covid-19/> diakses pada tanggal 12 Januari 2021 pada pukul 17:07

Prakerja agar terhindar dari maladministrasi, yaitu antara lain sebagai berikut:

1. Mengenai Tindakan Sewenang-wenang yang Dilakukan Oleh Presiden

Tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh presiden dalam Program Kartu Prakerja ini adalah Presiden Joko Widodo memberikan impunitas kepada Komite Cipta Kerja dan Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja melalui Pasal 31B Perpres No.76 Tahun 2020. Pemberian impunitas ini diduga terkait dengan dilakukannya perjanjian kerjasama Platform Digital sebagai mitra resmi pemerintah dilakukan oleh Komite Cipta Kerja sebelum Manajemen Pelaksana terbentuk dan sebelum Permenko No.3 Tahun 2020 diterbitkan. Hal ini tidak sesuai dengan Pasal 35 dan Pasal 47 dalam Permenko No.3 Tahun 2020 yang menyatakan kerja sama dengan Platform Digital dilaksanakan oleh Manajemen Pelaksana.

Konsep ideal berdasarkan uraian diatas, menurut penulis seharusnya dalam penunjukan Platform Digital sebagai mitra pemerintah dalam Program Kartu Prakerja dilakukan setelah Permenko No.3 Tahun 2020 terbit dan setelah Manajemen Pelaksana terbentuk. Karena menurut pendapat penulis pemerintah melalui kementerian yang berwenang yaitu Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, melalui organ pelaksanaanya yaitu Komite Cipta Kerja dan Manajemen Pelaksana memperhatikan asas legalitas dalam

hukum administrasi negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Hal ini supaya tidak ada kesalahan administratif yuridis dalam kebijakan Kartu Prakerja.

Menurut penulis dalam pembentukan Program Kartu Prakerja ini pemerintah seakan-akan terburu-buru dalam mengimplementasikan Program Kartu Prakerja. Padahal kesiapan instrumen hukum dalam pelaksanaan program ini belum 100% siap. Kedepannya penulis berharap agar dalam setiap pembentukan suatu program pemerintah harus lebih memperhatikan mengenai aspek legalitas dan AUPB dalam pembentukan setiap kebijakan.

## 2. Mengenai Konflik Kepentingan yang Terdapat Dalam Program Kartu Prakerja

Dugaan mengenai konflik kepentingan dalam Program Kartu Prakerja dilatarbelakangi karena presiden dianggap menormalisasi konflik kepentingan antara Platform Digital dan Lembaga Pelatihan. Dimana menurut KPK 5 dari 8 Platform Digital memiliki konflik kepentingan karena sekaligus bertindak sebagai Lembaga Pelatihan. Pasal yang menurut ICW sebagai bentuk normalisasi konflik kepentingan adalah Pasal 31B ayat (2) huruf c Perpres No.76 Tahun 2020.

Namun demikian, telah ada perbaikan kebijakan mengenai dugaan konflik kepentingan dalam Program Kartu Prakerja melalui Pasal 30 ayat (7) Permenko No.11 Tahun 2020. Dimana dalam pasal

tersebut Lembaga Pelatihan tidak diperbolehkan menawarkan pelatihan pada Platform Digital yang merupakan entitas yang sama dengan lembaga pelatihan. Sehingga menurut pendapat penulis dalam Program Kartu Prakerja telah ada perbaikan kebijakan untuk mengatasi konflik kepentingan. Sehingga penulis mengapresiasi pembenahan kebijakan yang dilakukan oleh Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja. Tetapi masih terdapat kekurangan dimana khusus Lembaga Pelatihan seperti Vokraf dan Amithya Institute masih ada dalam etalase pelatihan yang ditawarkan. Seharusnya agar benar-benar terbebas dari konflik kepentingan seharusnya kedua lembaga tersebut tidak perlu diikuti.

### 3. Mengenai Tidak Menggunakan Mekanisme Pengadaan Barang dan Jasa dalam Program Kartu Prakerja

Pemilihan mitra dalam Program Kartu Prakerja tidak melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa. Hal tersebut menjadi polemik di tengah-tengah publik. Menurut pemerintah melalui juru bicaranya, penetapan mitra Kartu Prakerja tidak melalui mekanisme pengadaan barang dan jasa karena pemerintah tidak memberikan uang kepada mitra maupun Lembaga Pelatihan melainkan langsung kepada peserta Kartu Prakerja, meskipun dananya bersumber dari APBN. Mengenai penetapan mitra Platform Digital tersebut disebutkan secara tegas dalam Pasal 31A Perpres No.76 Tahun 2020. Bahwa pada intinya penetapan mitra Kartu Prakerja tidak termasuk lingkup pengadaan

barang dan jasa tetapi tetap memperhatikan tujuan, prinsip, dan etika pengadaan barang dan/atau jasa.

Menurut pendapat penulis, idealnya dalam penunjukan mitra sebagai Platform Digital dalam Program Kartu Prakerja seharusnya tetap menggunakan mekanisme pengadaan barang dan jasa khususnya melalui lelang/tender. Karena pemerintah melibatkan sektor swasta dalam penyelenggaraan program ini, yang berarti pemerintah tidak dapat memenuhi kebutuhan internalnya sehingga proses tender/lelang tidak dapat dihindarkan dan diperhatikan proses-prosesnya. Selain itu program ini juga dibiayai oleh APBN tahun 2020.

Menurut pendapat penulis dalam penyelenggaraan Program Kartu Prakerja lebih baik diadakan tender ulang mengingat pelaksanaan Program Kartu Prakerja pada tahun 2021 masih berlangsung dan masih terus dievaluasi dalam setiap pelaksanaannya. Terlebih masih banyak Platform Digital yang dapat ikut serta dalam penyelenggaraan pelatihan vokasi dalam Program Kartu Prakerja.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian dalam pembahasan, penulis dapat memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. kebijakan Program Kartu Prakerja dalam pelaksanaan program terdapat potensi maladministrasi yang ditimbulkan. Mulai dari tindakan sewenang-wenang, konflik kepentingan, dan tidak menggunakan mekanisme pengadaan barang dan jasa pemerintah. Dari ketiga permasalahan tersebut pemerintah telah melakukan perbaikan kebijakan dalam menangani konflik kepentingan antara Platform Digital dan Lembaga Pelatihan. Namun demikian, dalam hal tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh presiden dengan memberikan impunitas kepada Komite Cipta Kerja dan Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja merupakan suatu tindakan yang bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3) UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengenai kategori tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah, dan dalam mengambil keputusan perubahan Perpres tersebut tidak didasarkan pada rasionalitas dan alasan yang jelas. Selain itu, dalam hal tidak menggunakan mekanisme pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam Program Kartu Prakerja, terdapat kekosongan hukum di mana pemerintah tidak menggunakan

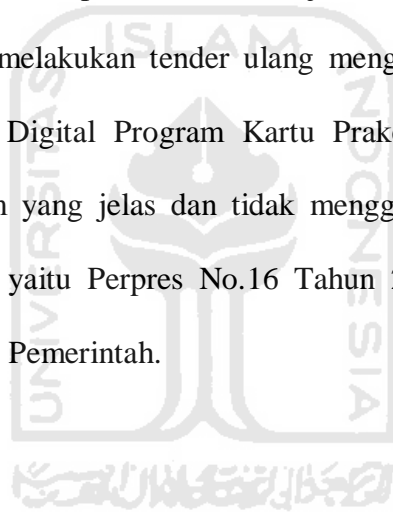
mekanisme dalam Perpres No.16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, sehingga pemerintah tidak memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam menentukan mitra pemerintah dalam kebijakan Program Kartu Prakerja.

2. Kebijakan Program Kartu Prakerja dalam pelaksanaan program agar terhindar dari praktik maladministrasi. Pemerintah seharusnya melakukan langkah-langkah pencegahan antara lain, yaitu: Pertama, dalam penunjukan mitra Platform Digital sebagai bagian dari Program Kartu Prakerja dilakukan setelah Manajemen Pelaksana terbentuk dan Permenko No.3 Tahun 2020 disahkan. Sehingga tidak terjadi kesalahan administratif yuridis. Kedua, untuk menghindari konflik kepentingan pada awal penyelenggaraan program seharusnya pemerintah lebih cermat dalam mengantisipasi terjadinya peran ganda antara Platform Digital dan Lembaga Pelatihan. Ketiga, penetapan Platform Digital seharusnya menggunakan mekanisme pengadaan barang dan jasa mengingat tidak ada mekanisme lain selain melalui Perpres No.16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, dalam hal ini khususnya melalui mekanisme tender/lelang dalam penetapan Platform Digital sebagai mitra pemerintah.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang dikemukakan, penulis dapat memberikan saran sebagai berikut:

1. Agar kedepan pemerintah lebih memperhatikan asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam setiap pembuatan kebijakan publik sehingga tidak terjadi kesalahan administratif yuridis yang mengarah pada tindakan maladministrasi.
2. Agar pemerintah kedepan melalui Manajemen Pelaksana Program Kartu Prakerja dapat melakukan tender ulang mengingat dalam penunjukan mitra Platform Digital Program Kartu Prakerja tidak menggunakan landasan hukum yang jelas dan tidak menggunakan landasan hukum yang telah ada yaitu Perpres No.16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.



**Buku**

- Adrian Sutedi., *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam*, Edisi Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2000
- Ahmad Fikri Hadirin, *Eksistensi Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan di era Otonomi Daerah*, Genta Press, Yogyakarta, 2003.
- Budhi Masthuri, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, cetakan pertama, Pradnya Paramitha, Jakarta, 2005
- Cekli Setya Pratiwi dkk dan Imam Nasima (Editor), *Penjelasan Hukum Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Hukum Administrasi Negara*, Center for International Legal Cooperation, Jakarta, 2016.
- Direktorat Penelitian dan Pengembangan, KPK, *Kajian Pencegahan Korupsi Pada Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Jakarta, 2015.
- Eddi Wibowo, dkk, *Hukum dan Kebijakan Publik*, cetakan pertama, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI), Yogyakarta, 2004.
- Eko Handoyo, *Kebijakan Publik*, cetakan pertama, Widya Karya, Semarang, 2012,
- Eny Kusdarini, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara: dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, cetakan pertama, UNY Press, Yogyakarta, 2011.
- Hendra Nurtjahjo, Yustus Matubongs, dan Diani Indah Rachmitasari *Memahami Malaadministrasi*, cetakan pertama, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013.
- H. Muchsin dan Fadillah Putra, *Hukum dan Kebijakan Publik, Analisis atas Praktek Hukum dan Kebijakan Publik dalam Pembangunan Sektor Perekonomian di Indonesia*, cetakan pertama, Averoes Press, Surabaya, 2002.
- H. Suratman, dkk, *Hukum dan Kebijakan Publik*, cetakan pertama, Refika Aditama, Bandung, 2019.
- H. Soenarko, SD., *Public Policy, Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisis Kebijaksanaan Pemerintah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *Panduan Penanganan Konflik Kepentingan Bagi Penyelenggara Negara*, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2009.
- Muh. Affan R Tojeng., *Pencegahan Dan Pengendalian Konflik Kepentingan Di Perguruan Tinggi*, Transparency International Indonesia & Yayasan Tifa, Jakarta, 2017.
- Nuryanto A Daim., *Hukum Adminsitrasi Perbandingan Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, cetakan pertama, Laksbang Justitia, Surabaya, 2014
- Riant Nugroho, *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*, Pustaka Ilmu, Yogyakarta, 2015.
- Riawan Tjandra, *Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2019.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Press, Jakarta, 2016.
- Ridwan HR, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.

S.F Marbun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak*, cetakan pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.

S.F Marbun., *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, FH.UII Press, Yogyakarta, 2018.

Taufiqurokhan, *Kebijakan Publik Pendelegasian Tanggung Jawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama Pers, Jakarta, 2014.

## **Jurnal**

Abdullah Ramdhani dkk, Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik, *Jurnal Publik*, Volume 11 No. 01, 2017

Alfrinaldy Rustam, Hubungan Perilaku Maladministrasi dan Mind Set Pegawai Dengan Ketaatan Beragama di Kabupaten Bengkalis, Provinsi Riau, *Kutubkhanah: Jurnal Penelitian Sosial kegamaan*, No 1 Vol 18, 2015.

Amir Mu'alim, Masalah Mursalah: Ruh Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Islam, *Jurnal hukum*, No. 24 Vol 10, 2003.

Elviandri dkk, "Quo Vadis Negara Kesejahteraan : Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum*, Edisi No 2 Vol 31, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Riau, 2019.

Oddie Faiz Guslan, Tinjauan Yuridis Mengenai Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi Dengan Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Cendekia Hukum*, No.1 Vol 4, 2018.

Solechan, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Pelayanan Publik, *Administrastive Law & Governance Journal*, Volume 2 Issue 3, Agustus 2019.

## **Artikel**

Alimuddin. 2013. "Maladministrasi Dalam Pelayanan Publik", terdapat dalam <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/malaadministrasi-dalam-pelayanan-publik-oleh-alimuddin-114> diakses pada tanggal 9 September 2020, pada pukul 13:13

Faraanto, Ahmad Saleh David. 2020. "Peristiwa Dalam Dugaan Malaadministrasi", terdapat dalam <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--peristiwa-dalam-dugaan-maladministrasidiakses> pada tanggal 9 September pada pukul 13:26

Wana Alamsyah dkk. 2020. "Perpres Baru Jokowi Langgengkan Pelanggaran Kartu Prakerja" , terdapat dalam <https://antikorupsi.org/id/article/terbitkan-perpres-baru-jokowi-langgengkan-pelanggaran-kartu-prakerja> diakses pada tanggal 4 September 2020 pada pukul 12:40

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerinah.

Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2020 tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja.

Peraturan Menteri Koordinator Bidang Ekonomi No. 3 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2020 Tentang Pengembangan Kompetensi Kerja Melalui Program Kartu Prakerja

## Internet

- Agnes Safitri, *Menyoal Kartu Prakerja di tengah Virus Corona*, terdapat dalam <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200417065308-92-494413/menyoal-kartu-prakerja-di-tengah-virus-corona> diakses pada tanggal 2 September 2020.
- Agnes Theodora, *Efektifitas Kartu Prakerja di Tengah Pandemi Covid-19?*, terdapat dalam <https://kompas.id/baca/ekonomi/2020/03/19/efektifkah-kartu-prakerja-di-tengah-pandemi-covid-19/> diakses pada tanggal 12 Januari 2021.
- Dandy Rafitrandi, *Program Kartu Prakerja: Tantangan Implementasi di Masa Pandemi COVID-19 dan Sesudahnya*, CSIS Commentaries ECON-001-ID, terdapat dalam <https://www.csis.or.id/publications/program-kartu-prakerja-tantangan-implementasi-di-masa-pandemi-covid-19-dan-sesudahnya> diakses pada tanggal 12 Januari 2021.
- Desca Lidya Natalia, *ICW: Tidak Ada Standar Batasan Mitra Platform Digital Kartu Prakerja*, terdapat dalam <https://www.antaraneews.com/berita/1528076/icw-tidak-ada-standar-batasan-mitra-platform-digital-kartu-prakerja> diakses pada tanggal 22 Desember 2020.
- Dhika Kusuma Winata, *Jokowi Teken Revisi Perpres kartu Prakerja, Ini Isinya*, terdapat dalam <https://mediaindonesia.com/read/detail/327140-jokowi-teken-revisi-perpres-kartu-prakerja-ini-isinya> diakses pada tanggal 4 September 2020.
- Dipna Videlia Putsanra, *Manfaat Kartu Prakerja di Prakerja.go.id: Dapat Uang dan Pelatihan*, terdapat dalam <https://tirto.id/manfaat-kartu-prakerja-di-prakerjagoid-dapat-uang-dan-pelatihan-eMJz> diakses pada tanggal 1 September 2020.
- Dipna Videlia Putsanra, *Manfaat kartu Prakerja di prakerja.go.id: Dapat Uang dan Pelatihan*, terdapat dalam <https://tirto.id/manfaat-kartu-prakerja-di-prakerjagoid-dapat-uang-dan-pelatihan-eMJz> diakses pada tanggal 3 Desember 2020.
- Dwi Aditya Putra, *Tak Ada Tender, Begini Proses Penunjukan 8 Mitra Kartu Prakerja*, terdapat dalam <https://www.merdeka.com/uang/tak-ada-tender-begini-proses-penunjukkan-8-mitra-kartu-prakerja.html> diakses pada tanggal 17 Desember 2020.
- Direktorat Litbang Kedepuitan Pencegahan KPK, *Kajian Program Kartu Prakerja (Identifikasi Permasalahan dan Rekomendasi)*, terdapat dalam [https://www.kpk.go.id/images/Integrito/Paparan-Kajian-Program-Kartu-Prakerja\\_2020.pdf](https://www.kpk.go.id/images/Integrito/Paparan-Kajian-Program-Kartu-Prakerja_2020.pdf) diakses pada tanggal 21 Desember 2020.
- Egi Pramayoga, dkk, *Polemik Mitra dan Lembaga Pelatihan Program Kartu Prakerja, Catatan Kritis, Lembaga Pelatihan Program Kartu Prakerja* terdapat dalam [https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/kajian\\_prakerja\\_vol.2-catatan\\_kritis\\_lembaga\\_pelatihan\\_final.pdf](https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/kajian_prakerja_vol.2-catatan_kritis_lembaga_pelatihan_final.pdf) diakses pada tanggal 23 Desember 2020.
- Fitri Novia Heriani, *4 Catatan ICW Terkait Revisi Perpres Kartu Prakerja*, terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5f0d59dc0f40c/4-catatan-icw-terkait-revisi-perpres-kartu-prakerja> diakses pada tanggal 7 Januari 2021.
- Fuad Mushofa, *19 Tahun Ombudsman, Menuju Pelayanan Publik Prima*, terdapat dalam <https://Ombudsman.go.id/news/r/19-tahun-Ombudsman-menuju-pelayanan-publik-prima> diakses pada tanggal 22 Oktober 2020.
- Hermin Esti Setyowati, *Sukseskan Kartu Prakerja, Sinergi Pusat dan Daerah Kian Diperkuat*, terdapat dalam <https://ekon.go.id/publikasi/detail/486/sukseskan-kartu-prakerja-sinergi-pusat-dan-daerah-kian-diperkuat> diakses pada tanggal 5 Desember 2020.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, terdapat dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/> diakses pada tanggal 3 Oktober 2020.

Komisi Pemberantasan Korupsi, *Ringkasan Eksekutif Kajian Program kartu Prakerja*, terdapat dalam <https://www.kpk.go.id/images/Integrito/Ringkasan-Eksekutif-Kajian-Program-Kartu-Prakerja.pdf> diakses pada tanggal 17 Desember 2020.

LKPP, *Pelaksanaan Program Kartu Prakerja dan Perpres Nomor 16 Tahun 2018*, terdapat dalam <http://www.lkpp.go.id/v3/#/read/5835> diakses pada tanggal 6 Januari 2021.

M Rosseno Aji, *KPK: 5 Platform Digital Prakerja Diduga Sarat Konflik Kepentingan*, terdapat dalam <https://nasional.tempo.co/read/1355718/kpk-5-platform-digital-prakerja-diduga-sarat-konflik-kepentingan> diakses pada tanggal 21 Desember 2020.

M. Ilham Ramadhan Avisena, *Mitra Kartu Prakerja Disebut Bukan Bagian Pengadaan Barang & Jasa*, terdapat dalam <https://mediaindonesia.com/ekonomi/327903/mitra-kartu-prakerja-disebut-bukan-bagian-pengadaan-barang-jasa> diakses pada tanggal 6 Januari 2021.

Setyo Aji Haryanto, *ICW Sesalkan Jokowi Terbitkan Perpres Baru Terkait Kartu Prakerja*, terdapat dalam <https://kabar24.bisnis.com/read/20200714/16/1265667/icw-sesalkan-jokowi-terbitkan-perpres-baru-terkait-kartu-prakerja> diakses pada tanggal 17 Desember 2020.

Tim BBC Indonesia, *KPK Sebut Kartu Prakerja “Terdapat Konflik Kepentingan “ Tanda-Tanda Ke Tindak Pidana Korupsi?”*, terdapat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-53114061> diakses pada tanggal 21 Desember 2020.

Tim BBC Indonesia, *KPK Sebut kartu Prakerja ‘Terdapat Konflik Kepentingan’, Tanda-tanda Ke Tindak Pidana Korupsi*, terdapat dalam <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-53114061> diakses pada tanggal 7 Januari 2021.

Tim Hukum Online, *Peraturan Menteri Koordinator nomor 3 Tahun 2020*, terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt5e8ec97134d6f/node/180/peraturan-menteri-koordinator-bidang-perekonomian-nomor-3-tahun-2020> diakses pada tanggal 2 September 2020.

Tim Hukum Online, *Perlu Ada Kepastian Hukum Soal Iktikad Baik*, terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt524946679eefe/perlu-ada-kepastian-hukum-soal-iktikad-baik> diakses pada tanggal 18 Desember 2020.

Tim Jawapos, *Kartu Prakerja Jadi Jaring Pengaman Sosial*, terdapat dalam <https://www.jawapos.com/nasional/24/04/2020/kartu-prakerja-jadi-jaring-pengaman-sosial/> pada tanggal 2 September 2020.

Tim Ombudsman Republik Indonesia, *Sekilas Ombudsman*, terdapat dalam <https://ombudsman.go.id/profiles/index/pfft> diakses pada tanggal 4 September 2020.

Tim Kompas, *Perpres Baru kartu Prakerja Dinilai Timbulkan Masalah Baru, Ini 4 Catatan ICW*, terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/13/12000541/perpres-baru-kartu-prakerja-dinilai-timbulkan-masalah-baru-ini-4-catatan-icw?page=all> diakses pada tanggal 5 Desember 2020.

Tim Kompas, *ICW Laporkan Dugaan Maladministrasi Program Kartu Prakerja Ke Ombudsman*, terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/02/14071051/icw-laporkan-dugaan-maladministrasi-program-prakerja-ke-ombudsman> diakses pada tanggal 5 Desember 2020.

Wahyu Nurhadi, *Implementasi kebijakan Program Kartu Prakerja Di Tengah Pandemi COVID-19*, terdapat dalam [https://www.researchgate.net/publication/343360571\\_IMPLEMENTASI\\_KEBIJAKAN\\_PROGRAM\\_KARTU\\_PRAKERJA\\_DI\\_TENGAH\\_PANDEMI\\_COVID-19/link/5f24c2fc92851cd302ce962f/download](https://www.researchgate.net/publication/343360571_IMPLEMENTASI_KEBIJAKAN_PROGRAM_KARTU_PRAKERJA_DI_TENGAH_PANDEMI_COVID-19/link/5f24c2fc92851cd302ce962f/download) diakses pada tanggal 12 Januari 2021.

Yuswardi A. Suud, *Ada Tim Kampanye Jokowi-Ma'ruf Di Balik Vokraf, Platform Online Yang Menjadi Mitra Prakerja Di Usia Satu Bulan*, terdapat dalam <https://cyberthreat.id/read/6936/Ada-Tim-Kampanye-Jokowi-Maruf-di-Balik-Vokraf-Platform-Online-yang-Jadi-Mitra-Prakerja-di-Usia-Satu-Bulan> diakses pada tanggal 22 Desember 2020.





## **SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI**

No. : 0024/Perpus/20/H/II/2021

*Bismillaahirrahmaanirrahaim*

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**  
NIK : **931002119**  
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Miftah Hakim Fadhollah  
No Mahasiswa : 16410140  
Fakultas/Prodi : Hukum  
Judul karya ilmiah : **ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM  
KEBIJAKAN PROGRAM KARTU PRAKERJA**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.%**  
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 8 Februari 2021 M  
24 Jumadil-Tsaniyah 1442 H

a.n. Dekan  
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan  
  
Ngatini, A.Md.



**ANALISIS POTENSI  
MALADMINISTRASI DALAM  
KEBIJAKAN PROGRAM KARTU  
PRAKERJA**

*by* 16410140 Miftah Hakim Fadhollah

---

**Submission date:** 08-Feb-2021 08:50AM (UTC+0700)

**Submission ID:** 1503981812

**File name:** TENSI\_MALADMINISTRASI\_DALAM\_KEBIJAKAN\_PROGRAM\_KARTU\_PRAKERJA.pdf (1.7M)

**Word count:** 24541

**Character count:** 163886



**ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM KEBIJAKAN**

**PROGRAM KARTU PRAKERJA**

**SKRIPSI**



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Oleh:

**MIFTAH HAKIM FADHOLLAH**

No. Mahasiswa: 16410140

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2021**

**ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM KEBIJAKAN  
PROGRAM KARTU PRAKERJA**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana**

**(Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**

**Yogyakarta**



Oleh:

**MIFTAH HAKIM FADHOLLAH**

No. Mahasiswa: 16410140

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2021**

# ANALISIS POTENSI MALADMINISTRASI DALAM KEBIJAKAN PROGRAM KARTU PRAKERJA

## ORIGINALITY REPORT

20%

SIMILARITY INDEX

17%

INTERNET SOURCES

1%

PUBLICATIONS

16%

STUDENT PAPERS

## PRIMARY SOURCES

1

Internet Source

4%

2

Student Paper

4%

3

Student Paper

3%

4

Student Paper

1%

[www.scribd.com](http://www.scribd.com)

Submitted to Universitas Islam Indonesia

Submitted to Universitas Negeri Semarang

Submitted to Sultan Agung Islamic University

5

Internet Source

1%

---

etheses.iainponorogo.ac.id

6

Internet Source

1%

---

nasional.tempo.co

7

Internet Source

1%

---

repository.unhas.ac.id

8

Internet Source

1%

---

9

www.kpk.go.id



Internet Source

1%

[kliklegal.com](http://kliklegal.com)

Internet Source

1%

[es.scribd.com](http://es.scribd.com)

Internet Source

1%

[cyberthreat.id](http://cyberthreat.id)

Internet Source

1%

[kasihdearin.blogspot.com](http://kasihdearin.blogspot.com)

Internet Source

1%

[denmohsaleh.blogspot.com](http://denmohsaleh.blogspot.com)

Internet Source

1%

[ti.or.id](http://ti.or.id)

Internet Source

1%

[repository.unpas.ac.id](http://repository.unpas.ac.id)

Internet Source

1%

[Submitted to Universitas Airlangga](#)

Student Paper

1%









Exclude quotes

Off Exclude bibliography Off

---



Exclude matches

< 1%

