



***Pelembagaan Program-Program Pemerintah dalam Suatu Tinjauan  
Hukum Administrasi Negara***  
**Soimin, SH., M.Hum<sup>1</sup>**

Universitas Islam Bunga Bangsa Cirebon<sup>1</sup>

Email: [soimin@gmail.com](mailto:soimin@gmail.com)

---

Received: 2024-01-28; Accepted: 2024-02-22; Published: 2024-02-29

---

**Abstrak**

Terkadang kita melihatnya sangat miris. Kenapa begitu? Karena program-program yang seharusnya menjadi hak milik dari semua warga masyarakat, karena memang program itu diadakan dan menggunakan uang negara. Namun, sayangnya, terkadang justru program-program yang diadakan dan menggunakan keuangan negara itu disalahgunakan oleh penyelenggara dan pelaksana program yang menjadi tanggung jawabnya. Disinilah keprihatinan itu timbul, dan bagaimana sebenarnya program-program yang ada dan dilaksanakan oleh pemerintah itu, yang saat ini begitu banyak program yang diberikan kepada warga masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka ada beberapa hal yang menjadi rumusan masalah dalam studi literasi atau studi Pustaka, antara lain: (1) Bagaimana pelembagaan program pemerintah dalam kajian hukum administrasi negara; dan (2) Bagaimana bentuk pelembagaan untuk program-program pemerintah menurut kajian hukum administrasi negara. Dari rumusan masalah tersebut, maka penulis dalam melakukan studinya menggunakan penelitian hukum normatif atau penelitian studi perpustakaan merupakan jenis penelitian yang mengkaji studi dokumen menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana.

Lembaga (K/L) sebagaimana dengan pembagian tugas dan fungsi ke dalam 3 (*tiga*) komponen tersebut di atas, lebih lanjut secara teknis dilaksanakan akan di bagi ke dalam struktur program dalam menjalankan tugas dan fungsi masing-masing komponen, dengan pembagian peran di dalam struktur program pemerintah khususnya yang ada pada program P3PD, antara lain:

- 1) Kelembagaan *Central Project Management Unit* (CPMU) yang menyelenggarakan peningkatan kualitas bagi perangkat desa, khususnya di bidang pemerintahan dan pembinaan kemasyarakatan desa, dengan tugas untuk melaksanakan pelatihan bagi perangkat desa di seluruh Indonesia dengan *leading sector* Kementerian Dalam Negeri selaku Komponen 1.
- 2) Kelembagaan *Project Management Unit* (PMU) yang menyelenggarakan peningkatan kualitas bagi warga masyarakat dan pendamping desa dalam rangka pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa, dengan tugas untuk melaksanakan pelatihan bagi warga masyarakat dan pedamping desa di seluruh Indonesia dengan *leading sector* Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi selaku Komponen 2.

- 3) Kelembagaan *Steering Commitee* (SC) yang bertugas untuk melaksanakan pengendalian, koordinasi dan sinkronisasi program P3PD yang ada di Komponen 1 dan 2 dengan *leading sector* Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional selaku komponen 3.

**Kata Kunci:** *Pelembagaan Program, Pemerintah, Hukum Administrasi Negara*

---

### **Abstract**

*Sometimes we find it very sad. Why is that? Because programs that should be the property of all citizens, because the program is held and uses state money. However, unfortunately, sometimes the programs that are held and use state finances are misused by the organizers and implementers of the programs they are responsible for. This is where the concern arises, and how exactly are the programs that exist and are implemented by the government, which currently has so many programs provided to citizens.*

*Based on the above background, there are several things that become problem formulations in literacy studies or literature studies, including: (1) How is the institutionalization of government programs in the study of state administrative law; and (2) How is the form of institutionalization for government programs according to the study of state administrative law. From the formulation of the problem, the author in conducting his study uses normative legal research or library study research is a type of research that examines document studies using various secondary data such as laws and regulations, court decisions, legal theories, and can be the opinions of scholars.*

*Institutions (K / L) as with the division of tasks and functions into the 3 (three) components mentioned above, further technical implementation will be divided into program structures in carrying out the duties and functions of each component, with the division of roles in the structure of government programs, especially those in the P3PD program, among others:*

*1) Institutional Central Project Management Unit (CPMU) that organizes quality improvement for village officials, especially in the field of village administration and community development, with the task of carrying out training for village officials throughout Indonesia with the leading sector of the Ministry of Home Affairs as Component 1.*

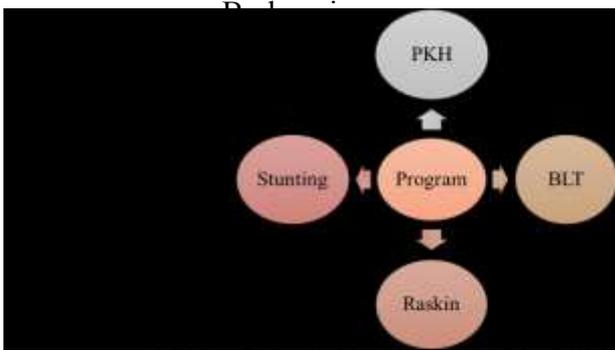
*2) Institutional Project Management Unit (PMU) which organizes quality improvement for community members and village facilitators in the context of village development and village community empowerment, with the task of carrying out training for community members and village facilitators throughout Indonesia with the leading sector of the Ministry of Villages, Development of Disadvantaged Regions and Transmigration as Component 2.*

*3) Institutional Steering Committee (SC) whose task is to carry out control, coordination and synchronization of P3PD programs in Components 1 and 2 with the leading sector of the Coordinating Ministry for Human Development and Culture and the Ministry of National Development Planning / National Development Planning Agency as component 3.*

**Keywords:** *Program Institutionalization, Government, Administrative Law*

## LATAR BELAKANG MASALAH

Ada suatu keprihatinan bersama dalam memandang berbagai program pemerintah saat ini, yang terkadang kita melihatnya sangat miris. Kenapa begitu? Karena program-program yang seharusnya menjadi hak milik dari semua warga masyarakat, karena memang program itu diadakan dan menggunakan uang negara. Namun, sayangnya, terkadang justru program-program yang diadakan dan menggunakan keuangan negara itu disalahgunakan oleh penyelenggara dan pelaksana program yang menjadi tanggung jawabnya. Disinilah keprihatinan itu timbul, dan bagaimana sebenarnya program-program yang ada dan dilaksanakan oleh pemerintah itu, yang saat ini begitu banyak program yang diberikan kepada warga masyarakat.



Program-program pemerintah yang diluncurkan saat ini, beragam bentuk dan semuanya bermuara pada masyarakat miskin. Mengingat program tersebut dimaksudkan untuk menjadi upaya penanggulangan dan penanganan kemiskinan bagi pemerintah sebagai kebijakan (*policy*). Di antara bentuk kebijakan program tersebut, dan berada di beberapa Kementerian dan Lembaga (K/L) meliputi: (i) Program Keluarga Harapan (PKH), (ii) Bantuan Langsung Tunai (BLT), (iii) Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), dan (iv) Stunting. Keberadaan program-program tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk dari kebijakan (*policy*) atau kebijaksanaan (*beleidsregel*) tersebut dalam kajian Hukum Administrasi Negara (HAN) atau Hukum Tata Usaha Negara (HTUN), yang muaranya semua berada di tingkat desa dan dilaksanakan di seluruh desa yang ada di Indonesia.

Dalam konteks inilah, kiranya pembahasan dan pengkajian berkenaan dengan program-program pemerintah yang ada di beberapa Kementerian dan Lembaga (K/L) perlu untuk dibahas, khususnya dalam tinjauan HAN/HTUN. Mengingat bentuk peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah "*freies ermessen*". *Freies Ermessen* kemudian menjadi asal muasal lahirnya peraturan kebijaksanaan, yang mengandung dua aspek, yaitu:

- a. Kebebasan menilai yang bersifat obyektif, yaitu kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya;
- b. Kebebasan menilai yang bersifat subyektif, yaitu kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan.<sup>1</sup>

Dalam konteks itu, menurut Philipus M. Hadjon (1994), peraturan kebijaksanaan pada hakekatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan "*naar buiten gebracht schricftelijk beleid*",<sup>2</sup> yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis mengenai hal yang tertentu, seperti kebijakan dalam bidang penanggulangan kemiskinan contohnya. Dengan begitu, pembuatan dan penerapan kebijaksanaan tersebut, harus memerhatikan beberapa persyaratan, pembuatan dan penerapan peraturan kebijaksanaan itu sendiri.

<sup>1</sup> I Nyoman Gede Remaja, 2017, *Hukum Administrasi Negara*, Buku Ajar HAN, Denpasar – Bali, Hal.

<sup>2</sup> Philipus M. Hadjon dkk, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Hal. 152.

Sedangkan menurut Indroharto, pembuatan peraturan kebijaksanaan (di bidang penanggulangan kemiskinan) harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresionari yang dijabarkan itu;
2. Tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat;
3. Harus dipersiapkan dengan cermat;
4. Isi dari kebijaksanaan harus memberikan kejelasan yang cukup mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari warga yang terkena peraturan itu;
5. Tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijaksanaan yang akan ditempuh harus jelas; dan
6. Harus memenuhi syarat kepastian hukum material.<sup>4</sup>

Berkenaan dengan itu semua, apabila kita lihat lebih jauh, terutama dalam tinjauan negara kesejahteraan (*welfare state*) yang kemudian juga dikenal sebagai Negara Administrasi (*administrative state*) terutama pada paruh pertama abad XX yang lalu, fungsi pemerintah beserta aparaturnya adalah melayani (*service function*) dan mengatur (*regulating function*). Kedua fungsi tersebut dijalankan untuk dapat mensejahterakan rakyat. Pemerintah berupaya memenuhi dan melayani sendiri kebutuhan-kebutuhan masyarakat, sehingga pemerintah berperan sebagai produsen barang dan layanan yang diperlukan oleh masyarakat. Di samping itu, pemerintah mengatur segala bidang agar segala sesuatu tertib dan teratur.<sup>5</sup>

Bagi negara yang sedang berkembang, seperti negara Indonesia yang sedang membangun, fungsi pelayanan dan pengaturan saja tidak cukup. Oleh karenanya pemerintah harus pula berupaya menjadikan masyarakat mampu dan mau membangun dirinya sendiri, yang kemudian upaya tersebut biasanya dikenal dalam program pemberdayaan masyarakat (*social empowerment*). Dimana pemerintah harus dapat menciptakan kondisi yang kondusif, sehingga tumbuh kreativitas dan otonomitas masyarakat untuk membangun dalam memenuhi kebutuhan sendiri. Oleh sebab itu, fungsi aparatur negara pada negara yang sedang berkembang dengan prinsip/konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) adalah:

- a) Melayani masyarakat,
- b) Mengayomi masyarakat, dan
- c) Menumbuhkembangkan prakarsa dan peranserta masyarakat dalam pembangunan.<sup>6</sup>

Fungsi yang ketiga tersebut sebenarnya harus menjadi muara bagi kedua fungsi yang lain, artinya pelayanan dan pengayoman harus sekaligus diarahkan agar masyarakat mampu berprakarsa dan berperan serta dengan baik dalam pembangunan. Fungsi yang ketiga ini sejalan pula dengan paradigma baru dalam administrasi negara, yaitu fungsi pemberdayaan (*empowering*). Paradigma baru dalam administrasi negara menekankan bahwa pemerintah tidak lagi harus menjadi produsen semua barang dan layanan yang diperlukan masyarakat, tetapi pemerintah harus lebih berperan sebagai fasilitator dan regulator, sehingga masyarakat mampu dengan baik memenuhi kebutuhannya sendiri.<sup>7</sup>

Penegasan terhadap hal tersebut, bila kita mendasarkan surat Deputi Bidang Koordinasi Pemerataan Pembangunan Wilayah dan Penanggulangan Bencana – Kemenko PMK Nomor

---

<sup>3</sup> Indroharto, 2003, *Usaha Memahami Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Hal. 22.

<sup>4</sup> I Nyoman Gede Remaja, 2017, *Hukum Administrasi Negara.....*, Op.cit., Hal. 58.

<sup>5</sup> Ibid., Hal. 29.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

3236/UND/DEP-II/WB.03/12/2023, tanggal 10 Desember 2023 dengan agenda untuk melakukan evaluasi sekaligus tindak lanjut terhadap pelaksanaan Program Penguatan Pemerintahan dan Pembangunan Desa (P3PD) tahun 2023, seperti yang telah disampaikan oleh Asisten Deputi Pemberdayaan Kawasan dan Mobilitas Spasial – Kemenko PMK, bapak DR. Ir. Herbert Siagian, M.Sc telah memberikan arahan pada kegiatan dimaksud, yang intinya menyampaikan beberapa hal topik penting untuk menjadi perhatian ke depan, antara lain: (i) evaluasi perkembangan P3PD; (ii) pembahasan rancangan *exit strategi* P3PD dan rencana pelaksanaan P3PD di tahun yang akan datang; dan (iii) pembahasan format evaluasi 8 kolom yang telah disusun oleh Tim Teknis Kemenko PMK sebagai bahan *input* rancang bangun *exit strategi* P3PD, yang dihadiri dari seluruh staf dan pimpinan Deputi Bidang Koordinasi Pemerataan Pembangunan Wilayah dan Penanggulangan Bencana, Tim Tenaga Ahli Kemenko PMK, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.

### 1. Rumusan Masalah dan Tujuan Penulisan

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka ada beberapa hal yang menjadi rumusan masalah dalam studi literasi atau studi Pustaka, antara lain: (1) Bagaimana pelebagaan program pemerintah dalam kajian hukum administrasi negara; dan (2) Bagaimana bentuk pelebagaan untuk program-program pemerintah menurut kajian hukum administrasi negara.

Dari rumusan masalah tersebut di atas, maka penulisan ini bertujuan untuk: (i) Melihat bagaimana pelebagaan program pemerintah dalam kajian hukum administrasi negara; dan (ii) Melihat bagaimana bentuk pelebagaan untuk program-program pemerintah menurut kajian hukum administrasi negara.

### 2. Metodologi

Dalam studi penelitian ini, peneliti melakukan kajian dan penulisan secara yuridis normative. Jenis penelitian hukum normatif dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>8</sup> Dengan demikian, yang dikatakan penelitian hukum normatif atau penelitian studi perpustakaan merupakan jenis penelitian yang mengkaji studi dokumen menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana.

Dari pengertian dan konsepsi tersebut di atas, maka peneliti dalam melakukan studi penelitian hukum normatif menggunakan analisis kualitatif dengan menjelaskan data-data yang ada dengan pernyataan bukan dengan angka. Hal yang dikaji di dalam penelitian hukum normatif meliputi asas hukum, sistematika hukum, inventarisasi hukum, hukum klinis, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.<sup>9</sup> Di dalam penelitian hukum normatif terdapat sumber hukum yang dapat dijadikan sumber, antara lain:

- a. **Sumber hukum primer**, yang merupakan bahan yang sifatnya mengikat masalah-masalah yang akan diteliti. Contohnya adalah UUD 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Pancasila, Yurisprudensi, dan lainnya.

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII Press, Jakarta, Hal. 6.

<sup>9</sup> *Ibid.*, Hal. 11.

- b. **Sumber hukum sekunder**, yang merupakan bahan data yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum data primer. Contohnya adalah RUU, hasil penelitian, karya ilmiah dan lainnya.
- c. **Sumber hukum tersier**, yang merupakan bahan data yang memberikan informasi tentang hukum primer dan sekunder, seperti kamus bahasa hukum, ensiklopedia, majalah, media massa, dan internet.<sup>10</sup>

Dari sumber pengambilan bahan dalam penelitian hukum normatif ini, kemudian menjadikan sistem norma sebagai pusat kajiannya. Dimana sistem norma dalam arti yang sederhana adalah sistem kaidah atau aturan. Penelitian normatif meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan peristiwa hukum.

## A. KAJIAN PUSTAKA

### 1. Pengertian dan Pemahaman tentang Pelembagaan Program

Seperti yang telah disinggung dalam latar belakang masalah, bahwa program-program pemerintah yang tersebar di seluruh Kementerian/Lembaga (K/L) merupakan bentuk kebijakan (*policy*) atau kebijaksanaan (*beleidsregel*). Dan biasanya, kebijaksanaan itu ditetapkan di dalam peraturan atau keputusan/ketetapan. Di negara Belanda, istilah “*peraturan*” disebut dengan “*regels*”, sementara untuk “*ketetapan*” atau “*keputusan*” disebut dengan “*beschikking*”. Berkenaan dengan kedua istilah tersebut, di Indonesia kemudian istilah *beschikking* diterjemahkan sebagai “*ketetapan*”, dan pandangan tersebut diungkapkan oleh Prof. Bagir Manan, Prof. Sjachran Basah, dan Indroharto – ada juga yang menterjemahkan dengan “*keputusan*”, dan pandangan tersebut diungkapkan oleh Prof. Philipus M. Hadjon, Prof. SF. Marbun.<sup>11</sup>

Lebih jauh pemahaman yang berkenaan dengan hal tersebut, dengan mengutip apa yang dipaparkan oleh I Nyoman Gede Remaja menjelaskan bahwa dikalangan para sarjana terdapat perbedaan pendapat dalam mendefinisikan istilah ketetapan atau keputusan (*beschikking*), disebutkan menurut J.B.J.M Ten Berge (1996) *beschikking* mendefinisikan sebagai:<sup>12</sup>

1. Keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual: keputusan itu berasal dari organ pemerintahan yang didasarkan pada kewenangan hukum publik.
2. Dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan.
3. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak pada mereka.

Lebih lanjut, apa yang dijelaskan oleh I Nyoman Gede Remaja dengan mengutip pandangan Utrecht (1988) menyebutkan bahwa, *beschikking* diartikan sebagai perbuatan hukum publik bersegi satu (yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa).<sup>13</sup> Sedangkan menurut W.F. Prins dan R Kosim Adisapoetra (1983) *beschikking* adalah suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenang yang luar biasa.

<sup>10</sup> Ibid., Hal. 14.

<sup>11</sup> Ibid., Hal. 54-55.

<sup>12</sup> Ten Berge, J.B.J.M, 1996, *Besturen Door de Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, Hal. 156. Lihat juga I Nyoman Gede Remaja, Ibid., Hal. 55.

<sup>13</sup> Utrecht, U., 1986, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, Hal. 94.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, tampak ada beberapa unsur yang terdapat dalam *beschikking*, yaitu:

- a. Pernyataan kehendak sepihak.
- b. Dikeluarkan oleh organ pemerintah.
- c. Didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat public.
- d. Ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa kongkret dan individual.
- e. Dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum.<sup>14</sup>

Tindakan pemerintah sebagai upaya strategi pengentasan dan penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan melalui berbagai program-program di lingkungan Kementerian dan Lembaga (K/L) dapat dibagi menjadi dua bagian utama, yaitu: *Pertama* melindungi keluarga dan kelompok masyarakat yang mengalami kemiskinan sementara. *Kedua* membantu masyarakat yang mengalami kemiskinan kronis dengan memberdayakan dan mencegah terjadinya kemiskinan baru. Strategi tersebut selanjutnya dituangkan dalam tiga program yang langsung diarahkan pada penduduk miskin biasanya melalui: (1) Penyediaan kebutuhan pokok; (2) Pengembangan sistem jaminan sosial; dan (3) Pengembangan budaya usaha.<sup>15</sup>

Konsep kebijakan (*policy*) atau kebijaksanaan (*beleidsregel*) yang digunakan pemerintah dalam program pengentasan kemiskinan dapat dibedakan berdasarkan tradisi dan pendekatan perencanaan yang melandasinya. Tradisi perencanaan menurut John Friedmann setidaknya terdiri 4 (*empat*) tipe yaitu:

- a) Perencanaan sebagai reformasi sosial (*social reform*), bahwa negara menyusun dan merencanakan berbagai arahan dan pedoman pembangunan untuk diikuti dan dilaksanakan oleh masyarakat;
- b) Perencanaan sebagai analisis kebijakan (*policy analysis*), bahwa para penentu kebijakan (pemerintah dan pihak terkait lainnya) berdasarkan analisis data yang ilmiah menyusun dan merencanakan berbagai arahan dan pedoman pembangunan yang dapat diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat;
- c) Perencanaan sebagai pembelajaran sosial (*social learning*), bahwa pengetahuan perencanaan diperoleh lewat pengalaman dan disempurnakan lewat praktik (*learning by doing*), perencanaan serta pelaksanaan pembangunan dijalankan bersama-sama dengan masyarakat dengan bimbingan dari ahli; dan
- d) Perencanaan sebagai mobilisasi sosial (*social mobilization*), bahwa perencanaan pembangunan harus dilaksanakan oleh masyarakat dan digerakkan dengan berbagai konsep/ideologi yang sudah tertanam di dalam jiwa dan kebudayaan mereka.<sup>16</sup>

## 2. Lembaga Menurut Kajian Hukum Administrasi Negara

<sup>14</sup> W.F. Pring dan R. Kosim Adisapoetra, 1983, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, Hal. 42. Lihat juga I Nyoman Gede Remaja, *Hukum Administrasi Negara.....*, Op.cit., Hal. 55.

<sup>15</sup> Trimo Yulianto, *Memahami Kembali Strategi Pengentasan Kemiskinan Di Indonesia*, lihat <https://djpb.kemenkeu.go.id/kanwil/sulteng/id/data-publikasi/berita-terbaru/2830-memahami-kembali-strategi-pengentasan-kemiskinan-di-indonesia-sebagai-sumber-penerimaan-negara.html>, diakses tanggal 9 September 2024.

<sup>16</sup> Ibid.

Ada beberapa pandangan mengenai administrasi negara yang dikemukakan dari beberapa pakar, sebagaimana telah dikutip oleh I Nyoman Gede Remaja di dalam bukunya tentang *Hukum Administrasi Negara*, disebutkan yaitu:

1. Leonard D. White menganggap bahwa administrasi negara adalah keseluruhan operasi (aktivitas-aktivitas kerja) yang bertujuan menyelenggarakan/menegakkan kebijaksanaan kenegaraan.
2. Demock dan Koenig mengartikan administrasi negara ke dalam 2 (*dua*) bagian, yaitu ;
  - ❖ dalam arti luas, administrasi negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan politiknya,
  - ❖ dalam arti sempit, administrasi negara adalah kegiatan eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintah.
3. Dwight Waldo mengatakan bahwa administrasi negara mengandung 2 (*dua*) pengertian, yaitu ;
  - ❖ Administrasi negara adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan pemerintahan.
  - ❖ Administrasi negara adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.
4. Pradjudi Atmosudirdjo mengatakan bahwa administrasi negara adalah fungsi bantuan penyelenggaraan dari pemerintah, artinya pemerintah (pejabat) tidak dapat menunaikan tugas-tugas dan kewajibannya tanpa administrasi negara. Fungsi administrasi negara mempunyai 2 (*dua*) arti:
  - a) Administrasi negara adalah administrasi dari negara sebagai organisasi. Dalam pengertian ini, di Indonesia dijalankan oleh Presiden sebagai pemerintah merangkap sebagai administrator negara dengan memimpin suatu aparaturnegara.
  - b) Administarsi negara adalah administarai yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan. Di Indonesia, hal ini dijalankan oleh pejabat negara yang disertai pimpinan dan tanggung jawab atas suatu kesatuan organisasi kenegaraan (departemen, dinas, lembaga propinsi, kabupaten, kecamatan, dll).<sup>17</sup>

Secara teoritik tindakan pemerintah (*bestuurshandelingen*) merupakan tindakan atau perbuatan dari alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*) untuk menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*). Tindakan pemerintah tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 (*dua*), yaitu:

1. Tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandelingen*), yaitu tindakan-tindakan pemerintah yang dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk melahirkan hak dan kewajiban. Tindakan-tindakan ini berhubungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki atau melekat pada jabatannya.
2. Tindakan berdasarkan Fakta/Nyata (*feitelijkehandelingen*), yaitu tindakan-tindakan pemerintah yang tidak berhubungan langsung dengan kewenangan yang dimiliki sehingga tidak menimbulkan akibat hukum. Contoh: pemerintah memberikan bantuan, peresmian jembatan dan lain-lain.<sup>18</sup>

Dari tindakan hukum pemerintah (*rechtshandelingen*) dapat melahirkan tindakan hukum privat (*privatrecht handelingen*) dan tindakan hukum publik (*publiekerecht handelingen*). Tindakan hukum privat adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah

<sup>17</sup> I Nyoman Gede Remaja, 2017, *Hukum Administrasi Negara.....*, Op.cit., Hal. 4.

<sup>18</sup> Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, Hal. 79-80. Lihat juga I Nyoman Gede Remaja, Ibid., Hal. 55.

dengan pihak lain (privat) dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, contohnya melakukan kontrak dalam pembuatan infrastruktur fisik, melakukan pembelian barang tertentu dan/atau melakukan kontrak/perjanjian untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan tertentu. Sedangkan tindakan hukum publik adalah tindakan hukum pemerintah yang berupa tindakan hukum bersegi satu (*eenzijdig publiekrechtelijke handelingen*) dan tindakan hukum bersegi dua (*meerzijdig publiekrechtelijke handelingen*).<sup>19</sup>

Tindakan hukum bersegi satu adalah tindakan hukum yang dilakukan dengan kehendak sepihak dari pemerintah, yang dapat melahirkan keputusan-keputusan baik bersifat individual konkrit maupun umum. Sedangkan tindakan hukum bersegi dua adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan pemerintah dengan kehendak bersama antara kedua belah pihak (badan hukum publik) yang terkait dengan tindakan hukum tersebut. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum publik adalah “hukum yang mengatur segala sesuatu yang menyangkut kepentingan umum, seperti hubungan antara warga negara dengan negara dan seluruh komponen yang terlibat dalam negara”.<sup>20</sup>

Ciri khas hukum publik adalah mengatur kepentingan umum. Salah satu contoh hukum publik adalah Hukum Administrasi Negara dan tindakan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah masuk dalam ranah Hukum Administrasi Negara, sehingga untuk mengetahui ciri khas tindakan hukum publik dapat diketahui dari ciri khas Hukum Administrasi Negara. Ciri atau karakteristik dari tindakan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah adalah:

- a) Untuk Kepentingan Umum.
- b) Dilakukan atas dasar kewenangan.
- c) Tidak adanya kesetaraan posisi antara yang mengatur dengan yang diatur.
- d) Sanksinya tegas dan dipertahankan secara sepihak oleh penguasa (dapat dipaksakan).<sup>21</sup>

Sedangkan ciri atau karakter dari tindakan hukum privat dapat dilihat dari ciri hukum privat itu sendiri, karena tindakan hukum privat tunduk pada hukum privat (hukum perdata). Sehingga ciri atau karakteristik tindakan hukum privat adalah:

- a. Mengatur kepentingan individu.
- b. Dibuat atas dasar konsensus para pihak.
- c. Terdapat kesetaraan posisi diantara para pihak.
- d. Dipertahankan sendiri oleh para pihak.
- e. Sanksinya tergantung kemauan para pihak.<sup>22</sup>

## **B. PEMBAHASAN**

Seperti apa yang telah diungkapkan di dalam latar belakang, dan pijakan teori yang menjadi dasar. Maka hal yang penting untuk diungkapkan dari hasil studi kebijakan yang ditinjau dari Hukum Administrasi Negara (HAN) atau Hukum Tata Usaha Negara (HTUN), berkenaan dengan program-program pemerintah, khususnya yang ada di desa dan dilaksanakan hamper di seluruh desa yang ada di Indonesia. Sejalan dengan itu, ada keterkaitan dengan program pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung, khususnya program-program yang ada di beberapa Kementerian dan Lembaga (K/L)

<sup>19</sup> I Nyoman Gede Remaja, 2017, *Hukum Administrasi Negara.....*, Op.cit., Hal. 15-16.

<sup>20</sup> Sudarsono, 2008, *Pilihan Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Hal. 5.

<sup>21</sup> Ibid., Hal. 7-8.

<sup>22</sup> Ibid., Hal. 9.

sebagaimana kita singgung di atas. Di antaranya seperti: (i) Program Keluarga Harapan (PKH), (ii) Bantuan Langsung Tunai (BLT), (iii) Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), dan (iv) Stunting.

Dari program-program pemerintah tersebut, yang pelaksanaannya ada di desa, maka tidak ada kalahnya juga untuk mensukseskan program-program tersebut, pemerintah juga mengadakan dan melaksanakan program untuk mensukseskan program-program dimaksud. Salah satu program pemerintah dalam rangka mensukseskan program-program yang sering kali dinamakan program penanggulangan dan penanganan kemiskinan di desa, adalah melalui program *Program Penguatan Pemerintahan dan Pembangunan Desa* (P3PD). Disebutkan bahwa tujuan dari program ini, adalah dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan desa.

Dimana bila pelaksanaan program dan kegiatan P3PD ini berada pada beberapa Kementerian dan Lembaga (K/L). Di antaranya K/L yang terlibat di dalam program ini akan terbagi ke dalam beberapa komponen, khususnya yang menjadi ranah tanggung jawab pelaksanaan program dan kegiatan yang ada pada program P3PD. Pembagian komponen yang ada di program P3PD selaku penanggung jawab program adalah sebagai berikut:

1. *Komponen 1*; Kementerian dan Lembaga (K/L) yang bertanggung jawab di bidang penyelenggaraan pemerintahan dan pembinaan kemasyarakatan berada pada Kementerian Dalam Negeri.
2. *Komponen 2*; Kementerian dan Lembaga (K/L) yang bertanggung jawab di bidang penyelenggaraan pembangunan perdesaan dan kawasan perdesaan, serta pemberdayaan Masyarakat berada pada Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.
3. *Komponen 3*; Kementerian dan Lembaga (K/L) yang bertanggung jawab di bidang koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian program-program pemerintah yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan Masyarakat desa berada pada Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dalam pelaksanaan program P3PD yang dilaksanakan oleh beberapa Kementerian dan Lembaga (K/L) sebagaimana dengan pembagian tugas dan fungsi ke dalam 3 (*tiga*) komponen tersebut di atas, lebih lanjut secara teknis melaksanakan akan di bagi ke dalam struktur program dalam menjalankan tugas dan fungsi masing-masing komponen, dengan pembagian peran di dalam struktur program pemerintah khususnya yang ada pada program P3PD, antara lain:

- a) Kelembagaan *Central Project Management Unit* (CPMU) yang menyelenggarakan peningkatan kualitas bagi perangkat desa, khususnya di bidang pemerintahan dan pembinaan kemasyarakatan desa, dengan tugas untuk melaksanakan pelatihan bagi perangkat desa di seluruh Indonesia dengan *leading sector* Kementerian Dalam Negeri selaku Komponen 1.
- b) Kelembagaan *Project Management Unit* (PMU) yang menyelenggarakan peningkatan kualitas bagi warga masyarakat dan pendamping desa dalam rangka pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa, dengan tugas untuk melaksanakan pelatihan bagi warga masyarakat dan pendamping desa di seluruh Indonesia dengan *leading sector* Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Trasmigrasi selaku Komponen 2.

- c) Kelembagaan *Steering Commitee* (SC) yang bertugas untuk melaksanakan pengendalian, koordinasi dan sinkronisasi program P3PD yang ada di Komponen 1 dan 2 dengan *leading sector* Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional selaku komponen 3.

Berdasarkan pembagian pelebagaan program sebagaimana tersebut di atas, dan pentingnya program P3PD untuk kesuksesan program-program pemerintah, khususnya (i) Program Keluarga Harapan (PKH), (ii) Bantuan Langsung Tunai (BLT), (iii) Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), dan (iv) Stunting yang dilaksanakan secara terpisah-pisah, namun tetap akan bermuara pada pemerintahan di desa. Oleh sebab itu, pentingnya pelebagaan program khususnya melalui Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang memang secara tugas dan fungsi bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program yang dijalankan oleh pemerintah pusat melalui Kementerian dan Lembaga (K/L) terkait dengan program tersebut.

Oleh sebab itu, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK), dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Kemen PPN/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) bertanggung jawab atas kesuksesan program P3PD sebagai pilar peningkatan kualitas dalam penyelenggaraan pemerintahan di Desa. Sehingga keberadaan *Steering Commitee* (SC), *Project Management Unit* (PMU), dan *Central Project Management Unit* (CPMU) di level Pusat dan Daerah penting dalam pelaksanaan program P3PD, terutama dalam hal mensinkronisasi dan mengharmonisasi program-program yang ada di Desa dan datang dari pemerintah pusat maupun dari pemerintah daerah. Hal ini penting untuk mengetahui program itu dilaksanakan dengan baik dan terukur. Dengan demikian, tidak kalah pentingnya juga disini mengenai langkah-langkah untuk memonitoring dan mengevaluasi program. Sehingga "*instrumen Monev*" yang telah dibuat oleh Kementerian dan Lembaga (K/L) terkait program menjadi pegangan dalam penilaian program. Terkait dengan instrument Monev yang telah tersusun dapat dilakukan evaluasi melalui cara atau pendekatan "*post test*" maupun "*free test*" terhadap pelaksanaan program, terutama bagi para peserta pelatihan yang terdiri dari Kepala Desa dan perangkat desa, serta BPD di lingkungan Kementerian Dalam Negeri maupun warga masyarakat (seperti kelompok tani, nelayan, karang taruna, dll) maupun pendamping desa di lingkungan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Hal ini dimaksudkan untuk mengukur keberhasilan program P3PD secara spesifik yang telah ditetapkan oleh masing-masing kementerian baik Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang menjadi CPMU (*Central Project Management Unit*) maupun PMU (*Project Management Unit*). Dan berkenaan dengan itu biasanya juga tertuang di dalam KPI (*key performance indicator*) sebagai alat ukur dalam mengevaluasi program yang ada di lingkungan Kementerian dan Lembaga (K/L). Kemudian, Kemenko PMK bersama-sama Bappenas akan lebih memfokuskan terhadap capaian atau hasil KPI yang telah ditetapkan oleh komponen 1 dan 2, dengan peng-*input*-an melalui penilaian yang telah disusun oleh komponen 3 berdasarkan KPI yang telah ditetapkan.

## KESIMPULAN

Sebagai penutup dari kajian hukum administrasi negara atau hukum tata usaha negara dalam hal pelembagaan program-program pemerintah yang ada di desa, kiranya perlu suatu pengkajian yang mendalam. Dengan dasar pertimbangan itu, maka dalam kajian normative ini telah dihasilkan beberapa kesimpulan bahwa program-program pemerintah yang ada di desa, seperti (i) Program Keluarga Harapan (PKH), (ii) Bantuan Langsung Tunai (BLT), (iii) Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), dan (iv) Stunting, bila dipandang dalam sudut keilmuan Hukum Administrasi Negara (HAN) atau Hukum Tata Usaha Negara (HTUN) dapat dikatakan sebagai kebijakan (*policy*) atau kebijaksanaan (*beleidsregel*) yang digunakan pemerintah dalam program pengentasan kemiskinan dapat dibedakan berdasarkan tradisi dan pendekatan perencanaan yang melandasinya.

Dan biasanya, kebijaksanaan itu ditetapkan di dalam peraturan atau keputusan/ketetapan. Di negara Belanda, istilah “*peraturan*” disebut dengan “*regels*”, sementara untuk “*ketetapan*” atau “*keputusan*” disebut dengan “*beschikking*”. Berkenaan dengan kedua istilah tersebut, di Indonesia kemudian istilah *beschikking* diterjemahkan sebagai “*ketetapan*”, dan pandangan tersebut diungkapkan oleh Prof. Bagir Manan, Prof. Sjachran Basah, dan Indroharto – ada juga yang menterjemahkan dengan “*keputusan*”, dan pandangan tersebut diungkapkan oleh Prof. Philipus M. Hadjon, dan Prof. SF. Marbun.

Salah satu program pemerintah dalam rangka mensukseskan program-program yang sering kali dinamakan program penanggulangan dan penanganan kemiskinan di desa, adalah melalui program *Program Penguatan Pemerintahan dan Pembangunan Desa* (P3PD). Disebutkan bahwa tujuan dari program ini, adalah dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam pelaksanaan program P3PD yang dilaksanakan oleh beberapa Kementerian dan Lembaga (K/L) sebagaimana dengan pembagian tugas dan fungsi ke dalam 3 (*tiga*) komponen tersebut di atas, lebih lanjut secara teknis melaksanakan akan di bagi ke dalam struktur program dalam menjalankan tugas dan fungsi masing-masing komponen, dengan pembagian peran di dalam struktur program pemerintah khususnya yang ada pada program P3PD, antara lain:

- 4) Kelembagaan *Central Project Management Unit* (CPMU) yang menyelenggarakan peningkatan kualitas bagi perangkat desa, khususnya di bidang pemerintahan dan pembinaan masyarakat desa, dengan tugas untuk melaksanakan pelatihan bagi perangkat desa di seluruh Indonesia dengan *leading sector* Kementerian Dalam Negeri selaku Komponen 1.
- 5) Kelembagaan *Project Management Unit* (PMU) yang menyelenggarakan peningkatan kualitas bagi warga masyarakat dan pendamping desa dalam rangka pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa, dengan tugas untuk melaksanakan pelatihan bagi warga masyarakat dan pedamping desa di seluruh Indonesia dengan *leading sector* Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Trasmigrasi selaku Komponen 2.
- 6) Kelembagaan *Steering Committee* (SC) yang bertugas untuk melaksanakan pengendalian, koordinasi dan sinkronisasi program P3PD yang ada di Komponen 1 dan 2 dengan *leading sector* Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional selaku komponen 3.

## DAFTAR PUSTAKA

- I Nyoman Gede Remaja, 2017, *Hukum Administrasi Negara*, Buku Ajar HAN, Denpasar – Bali.
- Indroharto, 2003, *Usaha Memahami Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, *SUMMARY Laporan Rapat Koordinasi Tindak Lanjut Tim Pengarah (Steering Committee) P3PD Khusus Komponen 3*, Jakarta, tanggal 20 Desember 2023.
- Philipus M. Hadjon dkk, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII Press, Jakarta.
- Sudarsono, 2008, *Pilihan Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
- Ten Berge, J.B.J.M, 1996, *Besturen Door de Overheid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer.
- Trimio Yulianto, *Memahami Kembali Strategi Pengentasan Kemiskinan Di Indonesia*, <https://djpb.kemenkeu.go.id/kanwil/sulteng/id/data-publikasi/berita-terbaru/2830-memahami-kembali-strategi-pengentasan-kemiskinan-di-indonesia-sebagai-sumber-penerimaan-negara.html>.
- Utrecht, U., 1986, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya.
- W.F. Pring dan R. Kosim Adisapoetra, 1983, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta.