



## Analisa Hukum Administrasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang Yang Dilakukuan Pejabat Ditinjau Dari Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

Firstnandiar Glica Aini Suniaprily<sup>1\*</sup>, Muhammad Aziz Zaelani<sup>2</sup>, Erika Nur Vardani<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta, Indonesia

\*Corresponding Author: [firstnandiar@gmail.com](mailto:firstnandiar@gmail.com)

### Artikel Histori

Diterima: 18-07-2024

Direvisi: 20-08-2024

Diterbitkan: 05-09-2024

**Abstrak:** Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pejabat dan/atau Badan Pemerintah memiliki wewenang sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Pemeriksaan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang menjadi kompetensi Peradilan tata usaha negara, yang merupakan pengaturan baru setelah UU No 30 tahun 2014 disahkan. Pengaturan ini adalah paradigma baru karena pemeriksaan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian negara dilaksanakan oleh Peradilan tata usaha negara, sementara selama ini selalu dilaksanakan oleh Pengadilan Tipikor karena merupakan tindak pidana korupsi. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dan pendekatan perundang-undangan, pendekatan asas hukum dan pendekatan komparatif. Wewenang berada di bidang hukum administrasi negara, sehingga ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, maka harus diperiksa terlebih dahulu di Peradilan tata usaha negara.

**Kata Kunci:** Peradilan Tata Usaha Negara, Penyalahgunaan Wewenang, Kompetensi Peratun

**Abstract:** The administration of government must be based on the laws and regulations and the General Principles of Good Governance (AUPB). Officials and/or Government Agencies have the authority in accordance with the given authority. Examination of whether or not there is an element of abuse of authority becomes the competence of the State Administrative Court, which is a new arrangement after Law No. 30/2014 was passed. This regulation is a new paradigm because the examination of whether or not there is an element of abuse of authority that causes losses to the state is carried out by the state administrative court, while so far it has always been carried out by the Corruption Court because it is a criminal act of corruption. This study uses a normative juridical method, and a statutory approach, a legal approach and a comparative approach. The authority is in the field of state administrative law, so whether or not there is an element of abuse of authority, it must first be examined at the State Administrative Court.

**Keywords:** State Administrative Court, Abuse of Authority, Competence of District Administrators

## PENDAHULUAN

Diterbitkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan memberi konsekuensi logis terhadap perluasan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kompetensi absolut yang sebelumnya berfungsi untuk memeriksa dan memutus perkara yang terkait dengan Keputusan Tata Usaha Negara dan Keputusan Fiktif Negatif diperluas sehingga memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus sengketa yang berhubungan dengan Keputusan Administrasi, Tindakan Administrasi, Keputusan melalui upaya Administrasi, Keputusan

Fiktif Positif dan Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Keputusan Administrasi, sebagaimana Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Administrasi pemerintahan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. dikaitkan dengan definisi keputusan tata usaha negara sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang PTUN yang memiliki perbedaan yang cukup besar maka untuk tujuan harmonisasi dan perluasan, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 87 memberikan ketentuan bahwa keputusan Tata usaha negara tersebut harus dimaknai sebagai:

1. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
2. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
3. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
4. Bersifat final dalam arti lebih luas;
5. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
6. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Sebagai negara hukum, segala tindakan Pemerintah harus berlandaskan hukum, ada pembatasan kekuasaan negara, perlindungan terhadap hak asasi manusia, hal ini penting agar pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang atau agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang yang dapat menimbulkan kerugian. Asas legalitas memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Peradilan Tata Usaha Negara atau untuk selanjutnya akan disebut Peratun adalah lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Peran Peratun semakin penting untuk melaksanakan fungsi peradilan yang dilaksanakan bersama dengan fungsi pengawasan. Pengawasan terhadap jalannya pemerintahan perlu untuk dilakukan dan ditingkatkan, agar dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Fungsi pengawasan oleh Peratun bersifat penting untuk menjamin dilindunginya serta terpenuhinya hak sebagai warga negara, dan penegakan hukum administrasi negara dalam kerangka negara hukum. Penegakan hukum administrasi di beberapa bidang, nampaknya kurang berjalan sesuai dengan keadaan yang ada. UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (untuk selanjutnya dalam artikel ini disebut UU AP) mengatur mulai pemberian wewenang kepada pejabat dan/atau badan tata usaha negara hingga larangan melakukan penyalahgunaan wewenang, pemberian sanksi administratif dan jenis sanksi yang dapat diberikan. Pasal 21 UU AP menjadi dasar hukum bagi Peratun untuk memeriksa penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yang sebenarnya adalah hal baru dalam kompetensi Peratun. Untuk dapat melaksanakan isi Pasal 21 UU AP, Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Kewenangan Peratun untuk memeriksa, memutus dan menilai unsur penyalahgunaan wewenang, menarik untuk dikaji lebih luas, karena sebelum UU AP disahkan, pemeriksaan penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian negara diperiksa oleh Pengadilan Tipikor.

Tindakan Administrasi Pemerintahan menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Administrasi pemerintahan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. dibandingkan dengan keputusan administrasi sesungguhnya tidak ada perbedaan yang signifikan. Hal ini terkait dengan ketentuan Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang mengatur bahwa keputusan administrasi yang berbentuk penetapan tertulis itu juga mencakup tindakan faktual, sementara tindakan administrasi merupakan perbuatan faktual yang tidak tertulis. artinya keduanya masuk dalam perbuatan factual dengan perbedaan berbentuk tertulis dan berupa perbuatan konkret. Philipus M Hadjon menjelaskan bahwa “Menjadi tanda Tanya besar bahwa penetapan tertulis juga

mencakup tindakan faktual.<sup>1</sup> Tri Cahya Indra Permana menyebutkan, bahwa konsep penyalahgunaan wewenang adalah konsep dalam hukum administrasi negara yang diabsorpsi ke dalam hukum pidana, sehingga lebih tepat jika pemeriksaan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dilakukan oleh Peratun.<sup>2</sup>

Terkait dengan implikasi putusan Hakim Peratun yang menyatakan ada unsur penyalahgunaan wewenang, selama ada terbukti ada niat jahat maka dapat dilanjutkan ke peradilan pidana. Namun, jika tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, maka tidak dapat dilanjutkan ke peradilan pidana, karena tidak terpenuhinya bestand delict sesuai Pasal 3 UU Tipikor.<sup>3</sup> Adanya conflict of norm antara Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan Pasal 21 UU AP berkaitan dengan kompetensi absolut, hal tersebut timbul karena belum ada kesatuan perspektif dalam melihat UU AP terhadap penilaian penyalahgunaan wewenang, yang berakibat pada ketidakpastian mekanisme penanganan masalah tersebut.<sup>4</sup>

Tentang penilaian unsur penyalahgunaan wewenang bertolak dari larangan badan atau pejabat pemerintahan menyalahgunakan wewenang yang meliputi larangan melampaui wewenang, larangan mencampur adukkan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang. Akibat dari perluasan obyek sengketa ini juga memberi dampak pada kebutuhan akan hukum acara dari masing-masing obyek itu. Hal ini disebabkan karena pada saat Undang-Undang Administrasi pemerintahan diberlakukan, hukum acara PTUN belum mampu untuk menangani seluruh jenis obyek sengketa tersebut. Hukum acara PTUN hanya mampu menangani obyek sengketa sebagaimana yang diatur dalam undang-Undang PTUN dan perubahannya. Beberapa kajian ilmiah dan penelitian di atas membahas masalah kompetensi Peratun, yang terus berkembang sehingga hal ini menarik peneliti untuk mengetahui bagaimana kompetensi Peratun dalam hal pemeriksaan permohonan penyalahgunaan wewenang serta bagaimana penegakan hukum di bidang hukum administrasi negara. Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka dapat diambil rumusan masalah berupa bagaimana peran ideal kompetensi PTUN dalam meninjau tindakan penyalahgunaan wewenang?

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian adalah suatu cara berpikir untuk memperoleh tujuan dari penelitian itu sendiri, penelitian tidak dapat dirumuskan, ditemukan jawabannya, dipecahkan permasalahannya, serta tidak dapat dianalisa tanpa menggunakan metode penelitian. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah seluruh peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan kasus atau isu hukum yang hendak diteliti.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Philipus M. Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan" <http://www.jurnalhukumdanperadilan.org/index.php/jurnalhukumperadilan> Jurnal Hukum Dan Peradilan 4, no.1 (2015): hlm 60.

<sup>2</sup> Tri Cahya Indra Permana, "Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi Access To Justice (The Administrative Court After Government Administration Acts In Terms of Access To Justice)," <http://www.jurnalhukumdanperadilan.org/index.php/jurnalhukumperadilan/article/view/52/63> "Jurnal Hukum Dan Peradilan 4, no. 3 (2015): hlm 42 .

<sup>3</sup> Firna Novi Anggoro, "Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan Dan/Atau Tindakan Pejabat Pemerintahan Oleh PTUN," <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat> Fiat Justisia 10, no. 4 (2016): hlm 52.

<sup>4</sup> Mohammad Sahlan, "Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya UU No 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," <https://arenahukum.ub.ac.id> Arena Hukum 9, no. 2 (2016): hlm 69.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (cetakan ke-11, Jakarta: Kencana,2011), hlm 93.

Penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau menggunakan data sekunder sebagai bahan hukum. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif adalah suatu proses guna menemukan aturan hukum, prinsip hukum ataupun doktrin hukum yang bertujuan untuk menjawab isu atau permasalahan hukum yang sedang dihadapi.<sup>6</sup>

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Di Indonesia kewenangan untuk menguji kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hak warga negara ini diletakkan di dalam satu lembaga peradilan tersendiri, yaitu Peradilan Tata Usaha Negara. Keberadaan PTUN ini tidak lepas dari komitmen bangsa Indonesia untuk mendirikan negara hukum dan melindungi kepentingan warga negaranya. Kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam UUD Negara RI 1945 pasca amandemen telah diatur secara tegas, Khususnya dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, yang berisi: "Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".

Pengaturan secara tegas kedudukan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam konstitusi tersebut dipengaruhi oleh gagasan mengenai perlunya peningkatan kualitas pengawasan terhadap pemerintah. Karena potensi untuk terjadinya penyalahgunaan wewenang dari pejabat pemerintah semakin besar yang jelas merugikan masyarakat umum. Ketentuan mengenai hukum materil dan hukum formil dari Peradilan Tata Usaha Negara ini kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>7</sup> Kompetensi absolut dari PTUN terdapat dalam Pasal 47 UU No 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Yang dimaksud dengan sengketa tata usaha negara tersebut, menurut Pasal 1 angka 4 adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>8</sup>

Dari ketentuan dalam UU No 5 Tahun 1986 ini terlihat bahwa kompetensi PTUN sangat sempit, hanya berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang dinilai merugikan masyarakat. Keputusan sebagaimana diketahui harus bersifat konkret, individual dan final, selain dari pada itu PTUN tidak memiliki kewenangan untuk mengadilinya. Kondisi di atas berjalan hingga hampir 20 tahun, kemudian sejalan dengan semakin meningkatnya tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah yang dipengaruhi oleh paham negara kesejahteraan (welfare state). Ditambah lagi dengan kewenangan pemerintah untuk melakukan diskresi, yaitu kebebasan untuk mengambil kebijakan apabila tidak ada UU yang mengaturnya atau UU samar yang dimiliki oleh pemerintah. Oleh karena itu, kompetensi PTUN yang terdapat di dalam UU No 5 Tahun 1986 dirasa sudah tidak relevan lagi, karena terlalu sempit hanya mengadili keputusan yang bersifat konkret, individual dan final saja.

Untuk lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai sub sistem dari sistem peradilan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang RI Nomor 51 Tahun 2009

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (cetakan ke-11, Jakarta: Kencana, 2011), hlm 94.

<sup>7</sup> W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara; Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 2009, hlm. 1.

<sup>8</sup> R Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Peratama, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, hlm. 5.

tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang RI Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) dalam Pasal 47 mengatur tentang kompetensi PTUN dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Seiring berjalannya waktu, kompetensi PTUN juga mengalami perkembangan, misalnya kewenangan memeriksa masalah sengketa kepegawaian, sengketa keterbukaan informasi publik. Namun demikian kewenangan itu dirasa belum cukup mampu menjamin perlindungan terhadap hak-hak warga masyarakat yang sebagiannya juga merupakan hak asasi manusia. Sehingga dibutuhkan undang-undang yang jauh lebih komprehensif yang tidak hanya menjamin hak-hak warga negara namun juga menjadi acuan bagi pejabat negara dalam mengambil kebijakan.

Menurut Prayudi, pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan.<sup>9</sup> Menurut Manullang, pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana semula. Tentang pengawasan ini Tentang pengawasan ini Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 79 ayat (2) mengatur bahwa pembinaan dan pengembangan Administrasi Pemerintahan dilakukan dengan:

1. melakukan supervisi pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.
2. mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.
3. mengembangkan konsep Administrasi Pemerintahan.
4. memajukan tata pemerintahan yang baik.
5. meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintahan.
6. melindungi hak individu atau Warga Masyarakat dari penyimpangan administrasi ataupun penyalahgunaan Wewenang oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
7. mencegah penyalahgunaan Wewenang dalam proses pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan.

Mengingat bahwa keputusan tata usaha negara oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sudah diperluas demikian juga dengan subyeknya yang meliputi para pembuatan keputusan tata usaha negara dari lembaga negara di luar lembaga eksekutif maka menjadi wajar bahwa pembinaan dan pengembangan pengawasan juga diperluas sampai ke lembaga-lembaga tersebut sepanjang kegiatan pengawasan dan penilaian yang dibuat masih dalam ruang lingkup sebagai keputusan yang merupakan obyek sengketa dari Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam hal melakukan tindak administrasi lembaga negara di luar lembaga eksekutif ini memang sudah dapat diawasi oleh PTUN setelah Keputusan Tata Usaha Negara diperluas oleh Undang-Undang Administrasi Pemerintahan namun ketika lembaga tersebut melakukan pengawasan yang terkait dengan penilaian penyalahgunaan wewenang, yang masih dapat diaktegorikan sebagai tindak administrasi, justru luput dari pengawasan PTUN. Dilihat dari segi tipe, Makmur membagi dalam tiga tipe pengawasan sebagai berikut:

- a. pengawasan pendahuluan (*steering control*), pengawasan ini direncanakan untuk mengatasi masalah- masalah atau penyimpangan-penyimpangan dari standar atau tujuan dan memungkinkan koreksi dibuat sebelum suatu kegiatan tertentu diselesaikan
- b. pengawasan yang dilakukan bersama dengan pelaksanaan kegiatan (*concurrent control*). pengawasan ini dilakukan selama suatu kegiatan berlangsung. tipe pengawasan ini merupakan proses di mana aspek tertentu harus dipenuhi dahulu sebelum kegiatan-kegiatan bisa dilanjutkan atau menjadi semacam peralatan “double check” yang lebih menjamin ketetapan pelaksanaan suatu kegiatan.

---

<sup>9</sup> Prayudi Admosudirjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

c. pengawasan umpan balik yaitu pengawasan yang mengukur hasil-hasil dari kegiatan tertentu yang telah diselesaikan (Makmur, 2011:176).

Undang-Undang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 17 ayat (2) menyatakan bahwa larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. larangan melampaui Wewenang;
- b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
- c. larangan bertindak sewenang-wenang.

Asas legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi dasar bagi lembaga peradilan untuk melakukan pengawasan yaitu dengan menguji berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengujian terhadap keputusan tata usaha negara dilakukan meliputi pertama, prosedur dikeluarkannya obyek sengketa, kedua, substansi dari obyek sengketa, ketiga, wewenang yang dimiliki oleh Pejabat dan/atau Badan Tata Usaha Negara. Selain berdasar peraturan perundangan, pengujian juga didasarkan pada Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (selanjutnya disebut AUPB) di Pasal 7 UU AP serta perundangan lain yang mengatur mengenai AUPB. Pengujian berdasar peraturan perundangan dan AUPB banyak digunakan di beberapa negara, hal ini karena AUPB berasal dari praktek pemerintahan yang bersifat universal dan dinamis. Dengan digunakannya AUPB sebagai batu uji terhadap keputusan TUN yang disengketakan, diharapkan dapat terwujud keadilan sebagaimana diharapkan oleh pihak yang bersengketa.

Dalam negara hukum, segala tindakan pemerintah harus berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, hal ini adalah mutlak dan penting, karena untuk memberi perlindungan hukum terhadap hak warga negara, mencegah kekuasaan yang bersifat absolut, yang sesungguhnya merupakan perwujudan asas legalitas. UU AP mengatur secara tegas kewenangan Pemerintahan yaitu dalam Pasal 8 bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan kewenangan yang dimiliki, wewenang yang dimiliki wajib berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dan AUPB, serta larangan melakukan penyalahgunaan wewenang. Asas legalitas memegang peran penting dalam pemerintahan yaitu sebagai dasar hukum pemberian kewenangan dan wewenang kepada Pejabat dan atau Badan Tata Usaha Negara. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum dan merupakan salah satu bentuk wujud perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Asas spesialisasi, dikemukakan oleh Marieete Kobussen, yang secara substansial mengandung makna bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu, apabila ada penyimpangan, maka timbul penyalahgunaan wewenang. Asas spesialisasi ini yang menjadi dasar pemerintah untuk melaksanakan wewenang yang dimiliki untuk mencapai tujuan negara.<sup>10</sup> Hubungan antara asas legalitas dan asas spesialisasi dapat dijelaskan bahwa keduanya berdampingan yaitu asas legalitas memberi landasan hukum bagi pemerintah untuk menjalankan wewenangnya guna mencapai tujuan yang diberikan melalui asas spesialisasi, sehingga apabila penggunaan wewenang menyimpang dari tujuan, maka terjadi penyalahgunaan wewenang.<sup>11</sup>

Secara tegas dalam Pasal 8 UU AP disebutkan bahwa badan dan/atau pejabat pemerintah dalam menjalankan wewenangnya harus berdasarkan asas legalitas dan AUPB. Adalah kewajiban bagi badan dan/atau pejabat pemerintah untuk mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundangan yang menjadi dasar kewenangnya dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan. Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas legalitas yang memberi kewenangan kepada pejabat dan/atau badan pemerintahan untuk bertindak sesuai dengan wewenang yang ada. Apabila wewenang dijalankan tidak sesuai

---

<sup>10</sup> Ali Abdullah, 2017, *Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Kencana, Jakarta, hlm.9.

<sup>11</sup> Bagir Manan, 2009, "Penegakan Hukum Yang Berkeadilan," dalam *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, hlm 51-61.

dengan dasar diberikannya wewenang, hal tersebut adalah penyalahgunaan wewenang yang secara tegas dilarang oleh undang-undang dan AUPB. Harus ada pengawasan yang bersifat ekstern maupun intern, terutama dalam hal penyalahgunaan wewenang yang merupakan pelayanan publik, sementara penggunaan wewenang yang tidak sesuai dengan dasar diberikannya wewenang memiliki potensi timbulnya tindak pidana korupsi, sehingga terkait dengan pengawasan maka hukum administrasi memiliki peran penting dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dikemukakan oleh Yulius, bahwa dalam konteks pengujian mengenai unsur penyalahgunaan wewenang, tidak perlu diperdebatkan karena perluasan makna penyalahgunaan wewenang sudah menjadi norma dalam UU AP yang harus dijalankan, karena undang-undang berdasarkan asas legalitas mengikat umum akibat dibentuk oleh lembaga yang berwenang, yaitu Presiden dan DPR.<sup>12</sup> Dalam hal yang berkaitan antara jabatan dan pejabat administrasi negara, pertama harus diperhatikan adalah memeriksa hubungan antara jabatan atau pejabat administrasi negara dengan hukum administrasi negara, kedua, baru dapat dilaksanakan pemeriksaan menurut hukum lain. Hal tersebut didasarkan bahwa hukum administrasi negara sebagai hukum yang mandiri dan memiliki sistem, metode pelaksanaan dan penegakan sendiri yang tidak boleh dicampur adukkan dengan hukum lain.<sup>13</sup> Pasal 53 ayat (2) huruf b UU Peratun mengatur mengenai syarat materiil pengajuan gugatan, yang sebenarnya merupakan dasar pembatalan disebut penyalahgunaan wewenang, sedangkan untuk huruf c, dasar pembatalan sering disebut larangan berbuat sewenang-wenang. Isi Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c diubah sehingga menempatkan AUPB sebagai dasar untuk mengajukan gugatan dengan melihat UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalisme, profesionalisme dan akuntabilitas.

Dari aspek pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemerintah, agar dapat berjalan dengan baik setidaknya dapat pula diterapkan pendapat Lawrence M Friedman tentang sistem hukum. Dia berpendapat bahwa yang menjadi inti dari sistem adalah caranya mengubah input menjadi output. Struktur sistem hukum mirip dengan program computer yang besar, yang dimuati kode untuk menangani jutaan problem yang diumpangkan setiap hari ke dalam mesin. Peraturan-peraturan organisasi, yurisdiksi dan prosedur adalah bagian dari pengkodeannya. yang juga penting adalah peraturan hukum materiil. mereka adalah output dari sistem, yang berlaku untuk membentuk sosok output yang akan datang.<sup>14</sup> Berdasarkan pendapat ini kualitas pengawasan juga ditentukan oleh materi hukum yang mengatur tentang pengawasan. Pengadilan tidak akan mampu memberikan pengawasan secara yuridis secara optimal jika hanya disodorkan materi hukum yang minimal.

Dalam sistem hukum Eropa Kontinental ketentuan utama yang menjadi hukum positif adalah peraturan yang tertulis. Kekuranglengkapan ketentuan yang tertulis mengakibatkan muncul banyaknya kekosongan hukum. Akibatnya hakim akan kesulitan untuk melakukan pengawasan secara yuridis. Dalam kondisi seperti itu maka yang sering dilakukan oleh hakim adalah melakukan *rechtsvinding*. Idealnya penemuan hukum akan jarang dilakukan oleh hakim seiring dengan lengkapnya materi hukum begitu juga sebaliknya. Lengkapnya materi hukum juga akan memberikan kepastian dalam pelaksanaan pengawasan. Dikaitkan dengan pengawasan maka semakin lengkap materi hukum tentang pengawasan maka akan semakin mudah pelaksanaan dari pengawasan itu. Mengambil pendapat Suyanto sebagaimana tersebut

---

<sup>12</sup> Enrico Simanjuntak, 2018, "Permohonan Ada Tidaknya Pengujian Penyalahgunaan Wewenang," dalam *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi & Refleksi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 138-44.

<sup>13</sup> Bagir Manan, 2009, "Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Publik Daerah," dalam *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, hlm 305 – 321.

<sup>14</sup> Lawrence M Friedman, 2013, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial*, The Legal system A Social science Perspective, diterjemahkan oleh M. Khozim Bandung: Nusa Media.

di atas bahwa pengawasan dapat dilakuakn secara internal dan eksternal, maka semestinya dalam mengukur kualitas pengawasan sekaligus mengukur obyektifitas dari badan pengawasan baik yang eksternal maupun yang internal harus dapat dilakukan oleh lembaga tertentu. Lembaga yang ideal tersebut adalah pengadilan.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah pada Pasal 1 angka 3 memaknai pengawasan intern sebagai seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Pelaksanaan putusan pengadilan selain merupakan penegakan hukum yang diharapkan dapat memberi keadilan adminisitrasi, juga dapat berarti akuntabilitas hukum sebagai bentuk pertanggungjawaban publik dari pemerintah kepada warga negara. Akuntabilitas hukum yang merupakan bagian dari akuntabilitas publik, sebagaimana dikemukakan oleh Brautigam, disamping akuntabilitas ekonomi, akuntabilitas politik. Adapun hakikat dari akuntabilitas hukum adalah pertanggungjawaban dari segi hukum terhadap tindakan pemerintah yang dapat dipertanggungjawabkan kepada lembaga legislatif, lembaga yudikatif.<sup>15</sup>

Pertanggungjawaban tindakan pemerintah selain dipertanggungjawabkan di Peratun atau di peradilan umum, juga harus dipertanggungjawabkan kepada warga negara yang dirugikan akibat tindakan hukum pemerintah. Selain itu, pertanggungjawaban pemerintah merupakan salah satu bentuk pelaksanaan AUPB untuk tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu asas kepastian hukum, asas pelayanan yang baik, asas kepentingan umum. Setiap penyelenggaraan pemerintahan terkait dengan bentuk pelayanan publik dan pertanggungjawaban publik terhadap pemenuhan hak-hak sipil warga negara. Pertanggungjawaban publik ini yang harus dapat diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan putusan pengadilan, karena untuk memenuhi atau mengembalikan penggugat kembali pada kondisi semula, tidak dapat terpenuhi secara sepenuhnya. Dalam kerangka penegakan hukum administrasi yang mencakup pula keadilan administrasi, perlu dipahami bahwa tercapainya hal tersebut sebagai tujuan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Kesimpulan yang dapat diambil penulis dalam jurnal ini adalah idealnya PTUN memiliki wewenang untuk menilai hasil pengawasan atas unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh seluruh lembaga pengawasan baik secara internal maupun eksternal sepanjang hasil dari pengawasan tersebut memenuhi syarat sebagai keputusan tata usaha negara atau keputusan administrasi. UU Peratun adalah hukum formil di bidang hukum administrasi negara yang mengatur kompetensi absolut, prosedur beracara, putusan, dan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Kompetensi absolut Peratun menurut Thorbecke menekankan pada pokok sengketa yang terletak di hukum publik, maka yang berwenang memutus adalah Hakim administrasi, pendapat lain dikemukakan oleh Buys bahwa yang menentukan adalah pokok dalam perselisihan (*objectum litis*).<sup>16</sup> UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun menyebutkan pembatasan kompetensi absolut yaitu Pasal 2 mengenai keputusan tata usaha negara yang tidak termasuk pengertian keputusan tata usaha negara yang bisa digugat di Peratun, Pasal 49 tentang pembatasan kewenangan Peratun untuk memeriksa,

---

<sup>15</sup> Paulus Effendi Lotulung, 2013, "Tata Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi," dalam *Hukum Tata Usaha Negara Dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta, hlm 141- 150.

<sup>16</sup> Nomensen Sinamo, 2016, "Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara," dalam *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, hlm 45.

memutus dan menyelesaikan keputusan TUN yang dikeluarkan pada kondisi tertentu. Secara tegas Pasal 21 UU AP menyebutkan kompetensi Peratun untuk memeriksa unsur penyalahgunaan wewenang, sehingga seharusnya tidak ada lagi polemik mengenai kompetensi mengadili. Dari sisi hukum administrasi, wewenang sepenuhnya berada di ranah hukum administrasi negara, sehingga kompetensi untuk melakukan pengujian terhadap keputusan dan/atau tindakan pejabat atau Badan Pemerintah pengujian serta kewenangan menjadi kompetensi Peratun.

### **Saran**

Ketidaktaatan untuk melaksanakan putusan Peratun yang telah memperoleh kekuatan hukum selain menghambat penegakan hukum administrasi, dengan sendirinya juga tidak mewujudkan keadilan administrasi bagi pihak yang menang. Timbulnya penyalahgunaan wewenang, ketidaktaatan untuk melaksanakan putusan Peratun yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, sebagai salah satu bentuk ketidaktaatan hukum yang dilakukan oleh pejabat tata usaha negara.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdullah, A. (2021). Teori dan praktik hukum acara peradilan Tata Usaha Negara pasca amandemen: pergeseran paradigma dan perluasan norma (Edisi Kedua).
- Anggoro, F. N. (2016). Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan Dan/Atau Tindakan Pejabat Pemerintahan Oleh PTUN. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(4), 647-670.
- Atmosudirdjo, P. (1981). Hukum administrasi negara. (*No Title*).
- Friedman, L. M. (2019). *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*. Nusamedia.
- Hadjon, P. M. (2012). Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi: Cetakan Kedua.
- Hadjon, P. M. (2015). Peradilan Tata Usaha Negara dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4(1), 51-64.
- Iqbal, M. (2018). Implementasi Efektifitas Asas Oportunitas di Indonesia Dengan Landasan Kepentingan Umum. *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, 9(1), 87-100.
- Indroharto, U. M. U. U. P. (1991). Tata Usaha Negara. *Jakarta: Sinar Harapan*.
- Lotulung, P. E. (2010). Tata Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya Dengan Hukum Administrasi Dalam Buku Administrasi dan Good Governance. *Universitas Trisakti, Jakarta*.
- Marbun, S. F., & Kamelus, D. (2001). Dimensi-dimensi pemikiran hukum administrasi negara.
- Marbun, S. F. (2001). Menggali dan Menemukan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik Di Indonesia, dalam SF Marbun dkk, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara.
- Manan, B. (2009). *Menegakkan hukum, suatu pencarian*. Ikatan Advokat Indonesia.
- Marzuki, P. M. (2011). Penelitian Hukum, cetakan ke-11. *Jakarta: Kencana*.
- Muchsan, M. (1992). Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. *Yogyakarta: Liberty*.
- Permana, T. C. I. (2015). Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi Access To Justice. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4(3), 419-442.
- Putrijanti, A., & Leonard, L. T. (2019). Kompetensi peratun untuk memeriksa unsur penyalahgunaan wewenang. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 7(1), 108-127.
- Sahlan, M. (2016). Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. *Arena Hukum*, 9(2), 166-189.

- Situmorang, V. M. (1994). Aspek hukum pengawasan melekat dalam lingkungan aparatur pemerintah.
- Simanjuntak, E. P. (2018). Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan/Examination To Determine The Presence Or Absence Of Abuse Of Authority According To Government Administration Law. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 7(2), 237-262.
- Tjandra, W. R. (2009). *Peradilan tata usaha negara: mendorong terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa*. Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Wiyono, R. (2010). Hukum acara peradilan tata usaha negara.