**LAPORAN HASIL PENELITIAN**

******

**KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA BERDASAR UU NO 30 TAHUN 2104 TENTANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DALAM PEMERIKSAAN UNSUR PENYALAHGUNAAN WEWENANG**

Oleh :

Ketua : Dr Aju Putrijanti , SH., MHum

Anggota : Lapon T. Leonard, S.H., MA

Dibiayai oleh:

DANA SELAIN APBN FAKULTAS HUKUM

TAHUN ANGGARAN 2018

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS DIPONEGORO

2018

LEMBAR PENGESAHAN

1. Judul Penelitian : Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Berdasar UU No 30 Tahun 2104 Tentang Administrasi Pemerintahan Dalam Pemeriksaan Unsur Penyalahgunaan Wewenang

2. Bidang Ilmu Keahlian : Hukum Acara Tata Usaha Negara

3. Ketua Pelaksana

a. Nama Lengkap : Dr Aju Putrijanti, S.H.,Mhum

b. NIP / NIDN : 196903151999032001 / 0015036902

c. Pangkat /Gol : Penata Tk. I / III D

d. Jabatan Fungsional : Lektor

e. Bagian : Hukum Acara

Anggota

a. Nama Lengkap : Lapon T. Leonard, S.H,MA

b. NIP / NIDN : 195811301987031001 0030115804

c. Pangkat /Gol : Pembina Utama Muda / IV C

d. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala

e. Bagian : Hukum Acara

4. Jumlah Tin : 2 ( dua) orang

5. Jangka Waktu kegiatan : 8 bulan

6. Biaya penelitian : Rp 20.000.000,00 ( Dua puluh juta rupiah)

Semarang, November 2018

Menyetujui,

Dekan Fakultas Hukum UNDIP Ketua

Prof. Dr. Retno Saraswati, S.H.,MHum Dr Aju Putrijanti, S.H., MHum

NIP 196711191993032002 NIP 196903151999032001

DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan 2

Daftar Isi 3

Daftar Bagan 4

Daftar Tabel 5

Abstract 6

Abstrak 6

Bab I Pendahuluan 7

1.1 Latar Belakang 7

1.2 Permasalahan 8

1.3 Tujuan Penelitian 8

1.4 Manfaat Penelitian 8

Bab II Metode Penelitian 9

2.1 Metode Pendekatan 9

2.2 Spesifikasi Penelitian 9

2.3 Metode Pengumpulan Data 9

2.4 Pelaksanaan Penelitian 10

Bab III Kerangka Teori 11

3.1 Peradilan Tata Usaha Negara 11

3.2Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara 13

3.3 Penyalahgunaan Wewenang dalam Perspektif Hukum Pidana 15

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan 16

4.1 Peradilan Tata Usaha Negara 16

4.2 Kompetensi Peratun dalam hal menilau permohonan ada atau tidak adanya

unsur penyalahgunaan wewenang. 20

4.3 Penegakan Hukum di bidang Hukum Administrasi Negara 38

Bab V Simpulan dan Saran 46

5.1 Simpulan 46

5.2 Saran 46

Daftar Pustaka 47

Daftar Bagan

[Bagan 1 Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Setelah UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disahkan 19](#_Toc536298009)

[Bagan 2 Hasil Pengawasan oleh APIP berdasarkan Pasal 20 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan 24](#_Toc536298010)

Daftar Tabel

[Tabel 1 Data Gugatan, Permohonan UU AP, Keberatan KIP 21](#_Toc536298062)

[Tabel 2 Perbandingan Isi Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c UU No 5 Tahun 1986 dengan UU No 9 Tahun 2004 23](#_Toc536298063)

[Tabel 3 Jenis Larangan Penyalahgunaan Wewenang 24](#_Toc536298064)

[Tabel 4 Akibat Hukum Terhadap Tindakan dan/atau Larangan Penyalahgunaan Wewenang 25](#_Toc536298065)

*Abstract*

*The implementation of governance should be based on law and the principles of good governance. The government official and/or government body has an authority based on authority given by the law. The Administrative Court has an authority to investigate the application if there is an abuse of power. This authority is new paradigm after Act No 30 Year 2014 of Governance Adminisitration has been legalized. Previously, to investigate if there is abuse of power, handled by the Court of Corruption, because stated as criminal act. This research use normative yuridically approach, principle of law approach and comparative approach. The authority is an important principle in governance, and if there is abuse of power, it should be investigate for the first time by Administrative Court, as competence court. The law enforcement in administrative law, to execute the judge’s verdict, is become problems for some years. Even the regulation has been amended for two times. The lack of legal obedience is restraint the law enforcement and administrative justice, which should be accpet by the winning party. In future, there should be new regulation which synchronized and harmonized the competence of the court as well as law enforcement.*

*Key words : Administrative Court, Abuse of power, law enforcement.*

*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 Peratun, yan 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 Peratun, sementara selama ini selalu diaksanakan 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 Peratun. Penegakan hukum di bidang hukum administrasi adalah masalah yang selalu timbul, walaupun perundangan tentang Peratun sudah mengalami dua kali amandemen. Ketidaktaatan untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah menghambat penegakan hukum sehingga belum dapat mewujudkan keadilan administrasi bagi pihak yang menang.Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlu dibuat perundangan baru yang secara tegas menyebutkan kompetensi Peratun serta melakukan sinkronisasi dengan perundangan lain di bidang hukum pidana, sehingga penegakan hukum bidang hukum administrasi negara dapat terlaksana.*

*Kata kunci : Peradilan Tata Usaha Negara, Penyalahgunaan Wewenang, Penegakan Hukum*

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan harus berdasarkan undang-undang yang berlaku. Penyelenggaraan yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, atau dalam melaksanakan tugas tidak sesuai dengan wewenang yang dimiliki, tentu akan menimbulkan kerugian bagi negara. Kewenangan menjadi dasar wewenang yang dimiliki oleh pejabat atau badan tata usaha negara.

Peradilan Tata Usaha Negara adalah lembaga peradilan di bawah Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan untuk menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara, yang berdiri berdasarkan UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara [1]. Fungsi Peratun sebagai lembaga peradilan juga beriringan dengan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, yang bersifat ekstern.

Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan peraturan perundagan yang berlaku dan AUPB, sebagaimana tujuan dibentuknya UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang juga menempatkan warga negara sebagai subyek pemerintahan dengan memberikan hak-hak sipil. Kewenangan yang menjadi dasar legitimasi Pejabat dan/atau Badan Pemerintah melaksanakan tugasnya diharapkan dijalankan sesuai dasar pemberian wewenang.

Pejabat dan/atau Badan Tata Usaha Negara dilarang untuk menyalahgunakan wewenang yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara, namun hal ini sering terjadi yang akhirnya berakhir dengan pemeriksaan di pengadilan tindak pidana korupsi. Hal ini yang sering terjadi sehingga meresahkan masyarakat, karena dapat menghambat jalannya pemerintahan.

UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur mulai pemberian wewenang kepada pejabat dan/atau badan tata usaha negara hingga larangan melakukan penyalahgunaan wewenang, yang didukung oleh Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No 4 Tahun 2015 tentang Pemeriksaan Permohonan Ada atau tidaknya Unsur Penyalahgunaan Wewenang.

Dalam pelaksanaannya ada beberapa titik singgung terkait dengan pemeriksaan permohonana ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, sehingga terus dilakukan pelbagai penelitian mengenai hal tersebut. Tarik ulur kompetensi antara Peratun dengan Pengadilan Tipikor tetap ada, sesuai sudut pandang atau dasar pemikiran keilmuan yang digunakan.

Pelbagai putusan terkait permohonan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang juga hal penting untuk dikaji, selain hasil penelitian yang sudah ada , dan perlu dikembangkan lebih lanjut. Kompetensi lembaga peradilan menjadi penting, agar tidak terjadi sengketa kewenangan mengadili dan tetap dapat melakukan penegakan hukum di Indonesia.

1.2 Permasalahan

Penelitian ini mengajukan permasalahan yaitu :

1. Bagaimana kompetensi Peratun berdasarkan UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam hal pemeriksaan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang?

2. Bagaimana penegakan hukum di bidang hukum administrasi negara?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kompetensi Peratun berdasar UU No 30 Tahun 2014 tentang Adminisitrasi Pemerintahan terutama pemeriksaan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang.

2. Untuk mengetahui penegakan hukum bidang administrasi negara.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Agar dapat mengetahui kompetensi absolut Peratun berdasar UU No 30 Tahun 2014 tentang Adminisitrasi Pemerintahan.

2. Agar dapat menyusun peraturan perundangan yang baik, sehingga ada sinkronisasi peraturan perundangn dalam penegakan hukum bidang administrasi negara.

BAB II

METODE PENELITIAN

2.1 Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan undang-undang (*statute approach*), metode pendekatan asas-asas hukum. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan meneliti perundangan terkait permasalahan serta mempelajari *ratio legis* dan dasar ontologis undang-undang, untuk mengetahui makna atau isi undang-undang secara filosofi, sosiologi [2]. Pendekatan asas-asas hukum untuk mengetahui asas hukum yang terdapat dalam perundang-undangan terkait .

2.2 Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analistis yang bertujuan utnuk menggambarkan suatu permasalahan pada kondisi tertentu, dengan mengungkapkan fakta-fakta yang ada.

2.3 Metode Pengumpulan Data

Data yang dibutuhkan adalah data sekunder yang dapat dibedakan yaitu :

1. Berasal dari hukum : perundang-undangan, dokumen hukum, putusan pengadilan, laporan hukum dan catatan hukum
2. Berasal dari ilmu pengetahuan yaitu ajaran atau doktrin hukum, teori hukum, pendapat hukum.

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas, terdiri atas peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, dan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi yang bukan merupakan dokumen resmi[3].

Setelah data terkumpul, kemudian dilakukan inventarisasi sesuai pengelompokkan data yang bertujuan agar lebih mudah untuk melakukan analisa data. Analisa data dilakukan secara sistematis berdasarkan teori yang digunakan.

Bahan hukum primer yang digunakan adalah :

1. UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
2. UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun
3. UU No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun
4. UU No 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun
5. UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
6. UU No 31 Tahun 1999 tentang
7. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No 4 Tahun 2015 tentang Permohonan Penilaian Ada atau Tidaknya Unsur Penyalahgunaan Wewenang

2.4 Pelaksanaan penelitian

Penelitian ini dilakukan di PTUN Jakarta, PTUN Surabaya dan PTUN Bandung.

BAB III

KERANGKA TEORI

3.1 Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun)

Konsep negara hukum dalam hukum Eropa Kontinental yang lebih dikenal dengan *Rechtsstaat* berbeda dengan *Rule of Law*, yang menurut N.W. Barber tidak perlu membedakan antara keduanya, karena persamaan mendasar antara keduanya. Dikemukakan oleh Sri Soemantri, unsur negara hukum secara umum terdapat dalam Kontitusi setiap negara, oleh karena itu negara dan konstitusi tidak dapat dipisahkan satu sama lain yang keduanya merupakan dua substansi dasar [4].

Negara terdiri dari sekumpulan orang yang memiliki kesamaan tujuan sebagaimana tercantum dalam Konstitusi. Hans Kelsen menyebutkan bahwa negara suatu *zwangs ordnung*, yaitu suatu tertib hukum atau tertib masyarakat yang bersifat memaksa. Berawal dari hal tersebut, negara memiliki hak memerintah dan kewajiban untuk tunduk, yang menempatkan negara dan hukum sebagai satu kategori pokok yaitu *normatif ordnung*, sehingga negara dan hukum adalah suatu tertib hukum yang bersifat memaksa[5]. Sifat memaksa ini diperlukan agar masyarakat memperoleh kehidupan yang sejahtera, tertib dan sistematis penyelenggaraan pemerintahan. Hukum administrasi negara memiliki peran penting untuk terselenggaranya fungsi-fungsi lembaga pemerintahan.

Bentuk negara hukum memberi kepastian penyelenggaraan pemerintah, menjamin perlindungan terhadap hak warga negara, bahwa pemerintah melaksanakan pemerintahan harus sesuai dengan hukum yang berlaku, penegasan sebagai negara hukum tercantum dalam Pasal 1 ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Sebagai negara hukum, segala bentuk tindakan hukum pemerintah harus berdasarkan hukum, untuk menghindari kesewenang-wenangan. Tindakan hukum pemerintah dapat berupa tindakan faktual atau membuat keputusan atau pengaturan, namun yang menjadi obyek sengketa di Peratun sesuai UU No 5 Tahun 1986 jo UU No 9 Tahun 2004 jo UU No 51 Tahun 2009 adalah keputusan.

Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga peradilan dalam hal ini adalah Peratun harus sejalan dengan prinsip-prinsip kebebasan kekuasaan kehakiman ( *independent of* *judiciary*) secara umum, dan asas-asas khusus Peratun. Pada awal tahun pembentukannya, Peratun belum banyak dikenal masyarakat secara luas, hal tersebut berbeda dengan kondisi saat ini, yang dapat dilihat dari jumlah gugatan yang masuk, jenis gugatan yang selalu berkembang.

Arti penting lembaga peradilan dalam pemerintahan *pertama*, sebagai upaya perlindungan hukum warga negara dari tindakan hukum pemerintah, *kedua* sebagai pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan atau sebagai sarana kontrol dari masyarakat, *ketiga* sebagai unsur yudikatif dalam negara hukum untuk menjamin supremasi hukum. Pengawasan oleh Peratun merupakan pengawasan dalam perspektif hukum administrasi negara, yang bertujuan untuk menilai apakah pelaksanaan tugas dan pekerjaan telah dilaksanakan sesuai dengan norma hukum yang berlaku dan apakah pencapaian tujuan tidak melanggar norma hukum yang berlaku [1].

Peradilan Tata Usaha Negara memiliki peran penting dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan, karena melalui peradilan dapat dilakukan pengawasan, sebagaimana dikemukakan oleh Paulus Effendi Lotulung, bahwa pengawasan oleh peradilan memiliki ciri-ciri, *pertama*, merupakan pengawasan ekstern karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga di luar pemerintahan, *kedua*, a-posteriori karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang di kontrol, *ketiga*, kontrol dari segi hukum karena hanya menilai dari segi hukum saja [6] .

Bentuk pengawasan oleh lembaga peradilan, yaitu peradilan umum dan peratun memiliki peran sebagai pengawas pelaksanaan atau realisasi perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta berfungsi sebagai katup penekan untuk mencegah timbulnya kebocoran bidang keuangan publik, yang lebih utama adalah merupakan pengawasan hukum terhadap pelaksanaan undang-undang yang menjamin bahwa asas legalitas dilaksanakan sesuai ketentuan yang berlaku sehingga kegiatan adminsitrasi negara berjalan dengan benar [7] . Pengawasan oleh lembaga peradilan memiliki sifat yang berbeda dengan pengawasan oleh instansi terkait atau yang secara struktural berada di atas pejabat dan/atau badan pemerintahan yang diperiksa. Asas legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi dasar bagi lembaga peradilan untuk melakukan pengawasan yaitu dengan menguji berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adanya pengawasan oleh Peratun antara lain bertujuan supaya penyelenggaraan pemerintahan lebih akuntabel, karena pemerintah sebagai pihak yang digugat terhadap keputusan tata usaha negara yang merupakan bentuk tindakan hukum pemerintah di bidang hukum publik yang merugikan, agar pemerintahan berjalan sesuai AUPB maka akuntabilitas perlu dijaga, fungsi Peratun tidak hanya sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 47 UU No 5 Tahun 1986, tetapi tercakup pula tujuan yang akan dicapai yaitu keadilan dan menegakkan hukum serta melindungi hak warga negara [8] .

UU No 5 Tahun 1986 tentang 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 (*fundamentum petendi*) 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*) [9]. 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, memutus dan menyelesaikan sengketa TUN yang dikeluarkan pada kondisi tertentu.

3.2. Penyalahgunaan wewenang dalam perspektif Hukum Administrasi Negara.

Asas legalitas menjadi dasar pemberian kewenangan untuk menjalankan pemerintahan sesuai wewenang yang dimiliki yaitu berdasarkan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini menunjukkan pentingnya asas legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan karena sebagai dasar kewenangan yang tidak boleh disalahgunakan.

Konsep penyalahgunaan wewenang adalah konsep yang berasal dari *Counseil d’Etat* Perancis, yang mengandung makna bahwa pemerintah menggunakan wewenang sesuai dengan tujuan dalam undang-undang dan melakukan tindakan sesuai tujuan. Dilengkapi dengan pendapat Schrijvers dan Smeets bahwa organ pemerintah hanya boleh menggunakan wewenang yang diberikan, untuk tujuan yang telah ditetapkan, serta larangan penggunaan wewenang untuk tujuan lain dari yang sudah ditentukan oleh pembuat undang-undang[10] .

Di Inggris, konsep penyalahgunaan wewenang disebut *abuse of power*, sama dengan di Perancis yaitu *detournement de pouvoir* yang memiliki arti penyalahgunaan wewenang oleh pejabat dengan menyimpang dari ketentuan undang-undang yang berlaku. Timbulnya *abuse of power* terjadi karena : [11]

1. Menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi atau tujuan politik.
2. Menggunakan wewenang bertentangan dengan undang-undang yang memuat dasar hukum wewenang yang diberikan.
3. Menjalankan wewenang untuk tujuan lain dari yang dikehendaki oleh undang-undang dengan wewenang tersebut.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) terdapat pada Pasal 10 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik. Asas tidak menyalahgunakan wewenang adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

Dalam hukum administrasi, pengertian penyalahgunaan wewenang ada 3 wujud, sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Jean Rivero dan Prof Waline, sebagai berikut : [12]

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan itu diberikan oleh undang-undang atau peraturan lain
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tersebut, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

3.3. Penyalahgunaan wewenang dalam perspektif Hukum Pidana.

Pengertian mengenai penyalahgunaan wewenang dalam KUHP maupun dalam Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tidak ditemukan pengertian secara *expressis verbis*, sebagaimana dikemukakan oleh Indriyanto Seno Adji, bahwa pengertian tersebut dalam hukum pidana korupsi tidak memiliki pengertian yang eksplisitas sifatnya [13].

Terkait perkembangan pengaturan norma penyalahgunaan wewenang dalam pemberantasan tindak pidana korupsi yang secara historis dimulai pada Peraturan Penguasa Militier No.PRT/PM/06/1957 tanggal 9 April 1957, Peraturan Penguasa Perang Pusat Angkatan Darat No. PRT/Peperpu/013/1958 tanggal 16 April 1958, UU No 24/Prp /1960 tanggal 9 Juni 1960 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi, UU No 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 52 KUHP, Pasal 55 ayat (1) ke-2 KUHP. Selain itu dapat pula dibaca yurisprudensi putusan Mahkamah Agung RI No 88 K/Kr/1969 tanggal 3 November dan putusan Mahkamah Agung RI No 77 K/Kr/1973 tanggal 19 November 1974 didalamnya secara implisit mengandung konsep penyalahgunaan wewenang. Putusan Mahkamah Agung RI No 1340 K/Pid/ 1992 tanggal 17 Februari 1992 secara *expressis verbis* menunjuk dan mengambil alih pengertian penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun. Mahkamah Agung RI merujuk secara langsung ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf b UU No 5 Tahun 1986 dalam Putusan MA No 977K/Pid/2004, Putusan No 979 K/Pid/2004 dan Putusan 742 K/Pid/2007[13].

**B A B I V**

**HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

4.1 Peradilan Tata Usaha Negara

Berdasarkan UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun yang bertugas untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sekaligus merupakan kompetensi absolut [14]. Kewenangan absolut ini dipertegas dalam Pasal 2 UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun yang selanjutnya diubah dengan UU No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun, yaitu mengenai Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara, merupakan pembatasan mengenai jenis keputusan Tata Usaha Negara. Pasal 49 UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun, yaitu dalam hal Pengadilan tidak berwenang memeriksa keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan pada saat keadaan perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, serta dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Sehubungan dengan kompetensi absolut, keadaan sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun, Indroharto menyebutkan hal tersebut mempersempit ruang lingkup kompetensi Pengadilan, karena meskipun memenuhi kriteria sebagai keputusan tata usaha negara yang dapat digugat, namun pembatasan tertentu menyebabkan hal tersebut tidak dapat diajukan sebagai obyek gugatan[15] . Sebagai kajian perbandingan, perlu untuk dilihat kembali RUU Peratun yang dulu pernah diajukan dengan mengemukakan jenis tindakan hukum publik pemerintah yang dapat digugat.

Mengenai kompetensi absolut ada 2 (dua) pendapat, yaitu pandangan dalam arti luas yang menyebutkan bahwa kompetensi absolut meliputi segala tindakan hukum pemerintah baik tertulis maupun tidak tertulis, sengketa yang bersifat ekstern maupun intern. Pandangan dalam arti sempit, menyatakan kompetensi absolut terbatas pada keputusan tata usaha negara secara tertulis dan bersifat ekstern saja [16]. Sesuai dengan peraturan perundangan mengenai Peratun, kompetensi absolut terbatas pada bentuk tertulis keputusan tata usaha negara serta bersifat ekstern. Bersifat ekstern yaitu sengketa yang timbul antara pejabat dan/atau badan tata usaha negara dengan individu atau badan hukum perdata.

Pandangan dalam arti luas yang menyebutkan kompetensi absolut meliputi segala tindakan hukum pemerintah, pada kondisi saat ini perlu untuk dipertimbangkan lebih lanjut. Adapun alasan perlunya mengkaji kompetensi absolut dalam arti luas, dengan pertimbangan hukum yang didasarkan pada isi Pasal 87 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,yaitu keputusan TUN sebagaimana dimaksud dalam UU No 5 Tahun 1986 jo UU No 9 Tahun 2004 jo UU No 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai :

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

Dilihat kilas balik pembentukan Peratun, dalam RUU Peratun yang pernah diajukan, bahwa yang menjadi obyek sengketa TUN meliputi tindakan hukum pemerintah termasuk tindakan faktual, artinya tidak ada pembatasan berupa keputusan TUN. Namun demikian formulasi obyek sengketa TUN yang dapat diajukan ke Peratun sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 3 UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun yaitu keputusan TUN yang bersifat konkrit, individual, final dan menimbulkan akibat hukum bagi individu atau badan hukum perdata.

Dari sisi kajian komparatif digunakan untuk mengetahui kompetensi Peratun di beberapa negara, baik yang menggunakan *civil law, common law* atau *hybrid*. Di Inggris, hal yang menarik adalah bahwa *Administrative Tribunal* ( nama Peradilan Administrasi yang digunakan di Inggris) tidak merupakan bagian dari sistem peradilan (*judiciary system*) . Peradilan administrasi memiliki kompetensi dibidang kriminal dan sipil dan bukan bagian dari Judiciary system, dengan pembatasan-pembatasan tertentu sesuai dengan ketentuan dalam Queen’s Bench Division (diambil dari <https://www.judiciary.uk>

*Counseil d’Etat* di Perancis memiliki pengecualian terhadap tindakan hukum pemerintah yang tidak dapat digugat ke Pengadilan Administrasi yaitu terkait dengan masalah pertahanan keamanan, masalah luar negeri, keamanan nasional ( *the government’s* *act*), *measures of interior order* yaitu hal-hal yang terkait dengan pendidikan, penjara dan masalah militer, lebih lanjut sebagaimana ditegaskan bahwa hal-hal yang dikecualikan untuk dapat diajukan gugatan ke Pengadilan, di beberapa negara Eropa adalah berbeda, hal ini tergantung kepada kondisi politik dan kondisi masyarakat [17].

Belgia tidak memiliki peradilan administrasi di tingkat pertama, meskipun mengikuti *civil law* *tradition* , hal yang berbeda dengan Perancis. Selain dari lembaga peradilan yang ada mulai dari tingkat pertama (*first instance, court of appeal*) hingga tingkat kasasi (*cassation*), baik *labour tribunal*, *criminal cases, police court, commercial court.* Di samping ituada 2 lembaga peradilan lagi yaitu *The Council State* dan *The Constitutional Court*. *The Council State* merupakan *Superior Administrative Court* dan mengawasi administrasi. Tidak ada penjelasan mengenai hirarki *The Council State*, selain menyebutkan kompetensi yang dimiliki yaitu menerima permohonan dari masyarakat. Sumber : <https://e-justice.europa.eu>

Swedia melakukan reorganisasi terhadap National Court Administration yang tidak berada di bawah Minister of Justice, dengan dasar pemikiran *“...it is very essence of a state governed by the law that the court will not be placed under the political steering or control of their judicial functions.”* Hal ini untuk memberi kemerdekaan atau kebebasan kehakiman dalam pelaksanaan tugas kehakiman, yang diharapkan dapat mendukung kebebasan hakim dan transparansi bagi publik.

Spanyol memiliki Peradilan Administrasi dengan kompetensi terhadap resolusi dari pejabat publik, keputusan legislatif dan hal-hal yang bertentangan dengan hukum administrasi termasuk permohonan banding terhadap pejabat publik. Keberadaan peradilan administrasi adalah berjenjang, yaitu dimulai dengan yang berada di ibukota setiap provinsi (*Contentious-Adminisitrative Court*), *High Court of Justice Contentious-Administrative Division*, *Central Contentious-Administrative Courts*, hingga tingkat banding, dan tingkat pusat (*National Court Contentious-Administrative Court).*

Administrative Tribunal di Canada, secara formal tidak masuk dalam sistem peradilan (*Court System*), tetapi merupakan bagian integral dari sistem peradilan yang dibentuk oleh Pemerintah untuk menyelesaikan sengketa . Kompetensi meliputi masalah perburuhan, kepegawaian, perumahan dan hal-hal lain terkait service dan pelayanan publik. ( <https://www.scc-cs.ca> )

Peradilan Administrasi di Ukraina dibentuk tahun 2002 dengan kompetensi yaitu sengketa antara individu atau badan hukum dengan pemerintah dalam hal kegagalan terhadap keputusan atau tindakan oleh pemerintah, antar lembaga pemerintah mengenai kewenangan, dengan pengecualian dalam hal pengenaan denda terhadap kejahatan administrasi ( *provision on imposing penalty of administrative offences*) [17]. Keberadaan peradilan administrasi di Ukraina dalam perkembangan dari keadaan saat ini, serta optimalisasi struktur organisasi yang sudah ada.

Untuk penyelesaian sengketa administrasi, ada 5 model yang dikemukakan oleh Michael Asimow, dan dalam prakteknya tidak ada suatu sistem yang bersifat superior namun setiap sistem dapat di desain ulang dan pilihan untuk menggabungkan model sudah tentu berdasarkan budaya hukum dan kompromi politik setiap negara. Lima model yang dikemukakan yaitu *pertama* bersifat *adversarial hearing, combined function and limited judicial review,* kedua *inquisitorial hearing, combined function, limited judicial review*, ketiga *tribunal system*, keempat *open judicial review*, kelima *specialized court* yang digunakan di Perancis, Jerman, Asia, Amerika Latin dan beberapa negara Eropa [18]. Dari ke lima model yang di atas, dapat dikatakan Peratun masuk ke golongan kelima dengan ciri lembaga peradilan yang terpisah dari peradilan umum dan hanya memutus sengketa administrasi.

Peratun memiliki persamaan secara umum dengan peradilan administrasi di beberapa negara Eropa, yaitu sebagai lembaga peradilan yang berdiri sendiri, memiliki kompetensi dalam hal menyelesaikan sengketa yang timbul antara warga negara dengan pemerintah, misal masalah perumahan, ketenagakerjaan atau kepegawaian, dan lain-lain tindakan hukum pemerintah dibidang hukum publik. Sistem peradilan yang digunakan juga berjenjang, artinya dari tingkat paling rendah hingga ke Mahkamah Agung atau *Supreme Court*. Perbedaan ada di Inggris, Canada, baik dari sistem peradilan serta kompetensi yang dimiliki.

Meskipun ada beberapa perbedaan dalam sistem peradilan dan kompetensi, namun tetap ada persamaan yaitu melindungi warga negara sipil terhadap tindakan hukum publik oleh pejabat dan / atau badan pemerintah yang bersifat melawan hukum. Hal inilah yang harus diikuti dengan keadilan administrasi sebagaimana dilakukan di beberapa negara.

4.2. Kompetensi Peratun dalam hal menilai permohonan ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara setelah UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengalami perluasan dibandingkan UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang dapat dilihat dalam bentuk bagan sebagai berikut .

Bagan 1 Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara Setelah UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disahkan

UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun

UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Menyelesaikan sengketa TUN

Permohonan pemeriksaan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang (Pasal 20 dan 21)

Pembatasan Berdasar Pasal 2 UU no 5 Tahun 1986

Permohonan fiktif positif (Pasal 53)

Pembatasan berdasar Pasal 49 UU No 9 Tahun 2004

Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum yang berlaku dan memberikan wewenang kepada badan dan/atau pejabat tata usaha negara untuk bertindak berdasarkan peraturan dasar timbulnya kewenangan tersebut, hal ini terkait dengan asas legalitas penyelenggaraan pemerintahan. Peran hukum administrasi sangat dibutuhkan, tidak saja proses yang transparan, jujur, seimbang, perlindungan terhadap hak asasi manuisa, tetapi juga berkepentingan tentang legitimasi yang bersifat demokratis dalam hal pembuatan kebijakan pemerintah [20]. UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merupakan dasar hukum yang kuat dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk pembuat kebijakan atau diskresi yang terjadi, mengingat dinamika pemerintahan yang cepat sehingga diperlukan kebijakan agar tidak terjadi hambatan penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu fungsi Peratun adalah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, yang bersifat independen, karena dilakukan oleh organisasi yang berada di luar pengaruh dan lingkungan administrasi negara [21], hal ini sesuai dengan jenis dan fungsi pengawasan oleh Peratun sebagaimana dikemukakan oleh Paulus Effendi Lotulung.

Dinamika hukum, politik harus diikuti dengan pengembangan sistem peradilan agar dapat mengakomodir hal-hal baru yang timbul, namun tetap mengutamakan nilai, asas keadilan. Perlu diperhatikan juga tujuan yang akan dicapai yaitu hubungan yang interaktif dan lebih komunikatif bagi profesional serta pihak yang berperkara, masyarakat umum ( melalui penemuan hukum, transfer hukum) [22]. Hal ini sejalan dengan perlunya dikembangkan keadilan administrasi dalam sistem Peratun, sebagai bentuk pengawasan yang bersifat ekstern dari lembaga peradilan.

Tabel 1 Data Gugatan, Permohonan UU AP, Keberatan KIP

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| PTUN | 2015 | | | 2016 | | | 2017 | | | 2018 | | |
| G | UU AP | KIP | G | UU AP | KIP | G | UU AP | KIP | G | UU AP | KIP |
| Surabaya | 41 | 0 | 0 | 80 | 0 | 0 | 81 | 0 | 0 | 109 | 1 | 0 |
| Jakarta | 87 | 1 | 1 | 120 | 0 | 2 | 116 | 2 | 0 | 114 | 0 | 0 |
| Bandung | 45 | 0 | 0 | 27 | 1 | 0 | 53 | 0 | 0 | 55 | 0 | 0 |

Sumber : Data primer 2015 – 2018

Keterangan :

G = Gugatan

UU AP = Permohonan berdasarkan UU AP

KIP = Keberatan berdasar UU Keterbukaan Informasi Publik

Data di atas diperoleh dari Sistem Informasi Penelurusan Perkara (SIPP) di Peratun Jakarta, Peratun Bandung dan Peratun Surabaya, mulai tahun 2015 sampai dengan tahun 2018. Data mengenai permohonan berdasarkan UU AP sebagaimana tercantum dalam SIPP, harus dilihat karena dapat terdiri dari permohonan atas keputusan fiktif positif dan permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang.

Undang-undang No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan 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. Hal ini sudah sesuai dengan tujuan dibentuknya UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, antara lain adalah untuk meningkatkan pemerintahan yang baik serta sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi dan nepotisme sehingga dapat tercipta pemerintahan yang baik, transparan dan efisien. Asas legalitas memegang peran penting dalam pemerintahan pertama sebagai dasar hukum pemberian kewenangan dan wewenang kepada Pejabat dan atau Badan Tata Usaha Negara.

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 penegarakan sendiri yang tidak boleh dicampur adukkan dengan hukum lain[14]. Terkait dengan obyek penelitian ini, pendapat tersebut digunakan sebagai dasar untuk menjawab permasalahan.

Dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, beberapa hal penting mengenai Peratun dalam konteks UU AP, apabila dibandingkan dengan Algemene wet Bestuursrecht ( AwB) nampak perbedaan yang jelas, yaitu AwB bertitik tolak dari hukum administrasi negara, sedangkan UU AP bertitik tolak dari administrasi pemerintahan. Pendapat yang dikemukakan terkait Pasal 21 UU AP yaitu dalam konteks apa seorang pejabat TUN mengajukan permohonan berdasar Pasal 21 ayat (3), serta apakah putusan pengadilan bersifat mengikat dalam hal ada dakwaan terkait Pasal 3 UU Tipikor?[23].

Maftuh Effendi mengemukakan bahwa kompetensi Peratun berdasar UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun jo UU No 51 Tahun 2009 (untuk selanjutnya disebut UU Peratun) mengalami beberapa pembatasan, sehingga menjadikan eksistensi Peratun bersifat khusus seperti Wet Algemene Rechtspraak Overhieds beschikkingen (AROB) Belanda dan bukan bersifat umum, bahkan bersifat super khusus, karena Keputusan TUN dalam UU Peratun lebih sempit daripada beschikking dalam AwB di Belanda. Sehingga sengketa menyangkut perbuatan hukum pemerintah lainnya menjadi kompetensi peradilan umum, yang menimbulkan permasalahan hukum dalam penanganannya [24].

Tri Cahya Indra Permana menyebutkan, bahwa konsep peyalahgunaan 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 [25].

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 [26].

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 ( untuk selanjutnya disebut UU Tipikor) 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 [27].

Syarat materiil mengajukan gugatan dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun mengatur tentang penyalahgunaan wewenang yang kemudian diubah oleh UU No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun, untuk mempermudah membandingkan ditampilkan dalam bentuk tabel sebagai berikut :

Tabel 2 Perbandingan Isi Pasal 53 ayat (2) huruf b dan c UU No 5 Tahun 1986 dengan UU No 9 Tahun 2004

|  |  |
| --- | --- |
| UU No 5 Tahun 1986 | UU No 9 Tahun 2004 |
| b. Badan atau Pejabat Tata Usah negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut. | b. Keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. |
| c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dalam keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut. |  |

Penjelasan UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun mengenai Pasal 53 ayat (2) huruf b menyebutkan bahwa dasar pembatalan ini sering 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 Penelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, meliputi asas kepasatian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalisme, profesionalisme dan akuntabilitas.

Pasal 18 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan melakukan penggolongan tentang bentuk larangan penyalahgunaan wewenang , yang ditampilkan dalam bentuk tabel sebagai berikut :

Tabel 3 Jenis Larangan Penyalahgunaan Wewenang

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Pasal 18 ayat (1) : melampaui wewenang | Pasal 18 ayat (2) : mencampuradukkan wewenang | Pasal 18 ayat (3):bertindak sewenang-wenang |
| 1. Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang | 1. Di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan, dan / atau | a. tanpa dasar kewenangan, dan / atau  b. bertentangan dengan putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. |
| 1. Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang , dan / atau | 1. bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan |  |
| 1. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan |  |  |

Ada perbedaan akibat hukum yang timbul terhadap tindakan dan/atau larangan penyalahgunaan wewenang yang telah diuji dan ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, sebagaimana ditampilkan pada tabel di bawah ini :

Tabel 4 Akibat Hukum Terhadap Tindakan dan/atau Larangan Penyalahgunaan Wewenang

|  |  |
| --- | --- |
| Tidak sah | Dapat dibatalkan |
| Ps 17 ayat (2) huruf a : larangan melampaui wewenang | Ps 17 ayat (2) huruf b : mencampuradukkan wewenang |
| Ps 18 ayat (1) : kategori melampaui wewenang | Ps 18 ayat (2) : mencampuradukkan wewenang |
| Ps 17 ayat (2) huruf c : dilakukan secara sewenang-wenang |  |
| Ps 18 ayat (3) : kategori bertindak sewenang-wenang |  |

Untuk melakukan pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang, dilakukan oleh Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP), yang hasil pengawasannya berdasar Pasal 20 dapat dikelompokkan menjadi tiga, sebagaimana ditampilkan pada Bagan 2.

Bagan 2 Hasil Pengawasan oleh APIP berdasarkan Pasal 20 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Hasil Pengawasan oleh APIP

Terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara

Terdapat kesalahan administratif

Tidak terdapat kesalahan

Dilakukan penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Dilakukan pengembalian kerugian negara paling lama 10 hari kerja sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan

Pejabat dan / atau Badan Tata Usaha Pemerintahan berdasarkan hasil pemeriksaan oleh APIP terjadi kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian negara, memiliki hak untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang. Terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat diajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan putusannya bersifat final dan mengikat (vide Pasal 21 UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan).

Pengadilan Tata Usaha Negara berdasar UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak memiliki kompetensi absolut untuk menerima, memeriksa dan memutus permohonan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang berdasarkan isi Pasal 21 UU No 30 Tahun 2014. Pengaturan Pasal 21 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan jelas memberikan perluasan kompetensi absolut kepada Pengadilan Tata Usaha Negara, namun tidak didukung dengan sinkronisasi perundangan.

Untuk mengisi kekosongan hukum, memberi kepastian dan penegakan hukum administrasi, Mahkamah Agung mengeluarkan PERMA No 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang. Hal ini penting, mengingat tidak ada perundangan yang mengatur hukum acara permohonan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang.

Maftuh Effendi menyebutkan bahwa pembatasan-pembatasan yang terdapat dalam Pasal 2, Pasasl 3, Pasal 49 UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pembatasan subyek dalam Pasal 53 ayat (1) UU No.9 Tahun 2004 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara , pembatasan besarnya ganti rugi dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara, menjadikan peradilan tata usaha negara tidak dapat menjangkau sengketa administrasi lainnya. Lebih lanjut dikemukakan, bahwa semakin kaku ketentuan mengenai kompetensi absolut diterapkan, maka peradilan tata usaha negara semakin tidak dapat menjangkau sengketa administrasi yang lain dan semakin tercapai asas kepastian hukum, namun semakin jauh dari asas keadilan[28] .

Kompetensi mengenai kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, sangatlah penting karena untuk meletakkan secara proporsional bahwa wewenang menjalankan urusan pemerintahan berada di bidang hukum administrasi negara. Perlu juga dipahami apabila penyalahgunaan wewenang menimbulkan kerugian keuangan negara, peradilan mana yang berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa atau permasalahan hukum tersebut.

Hasil Penelitian oleh Dani Elpah dkk, menyebutkan ada 4 (empat) titik singgung yang dapat membentuk persingunggan kewenangan mengadili yaitu [29] :

1. Persinggungan Istilah / Konsep
2. Persinggungan konprehensi / konotasi / isi penyalahgunaan wewenang
3. Persinggungan *Normadressat* (subyek norma) penyalahgunaan wewenang
4. Persinggungan *Normgedrag* ( perilaku yang dikehendaki atau tidak dikehendaki oleh sebuah norma).

Selain menemukan 4 (empat) titik singgung yang membentuk persinggungan kewenangan mengadili, hasil penelitian tersebut juga menjelaskan *pertama*, Perma No 4 Tahun 2015 yang ditujukan untuk mengatasi kekosongan hukum dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, ternyata tidak serta merta menyelesaikan masalah karena pembatasan kekuasaan mengadili Peratun dibatasi setelah adanya hasil pemeriksaan oleh APIP dan sebelum dilaksanakannya proses pidana, sementara pembatasan kekuasaan Pengadilan Tipikor tidak ada. Tidak ada ketegasan mengenai status hukum putusan Peratun terhadap institusi penegak hukum lain. *Kedua*, responden yang terdiri dari Hakim Peratun dan Hakim Tipikor, menunjukkan ada perbedaan pemahaman mengenai titik singgung kewenangan mengadili karena belum ada harmonisasi regulasi terkait.

Pendapat lain dikemukakan oleh Budi Suhariyanto, *pertama*, isi Pasal 2 ayat (1) Perma No 4 Tahun 2015 mengakhiri polemik mengenai pengadilan mana yang lebih dulu berwenang untuk mengadili atau menentukan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, *kedua*, mengenai perbenturan antara Pasal 21 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan Pasal 3 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 2 ayat (1) Perma No 4 Tahun 2015, yaitu bahwa selama belum ada proses pidana, maka Peratun yang berwenang untuk memeriksa, menguji ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang (termasuk diskresi) terhadap keputusan dan/atau tindakan pejabat dan/atau badan tata usaha negara [12]

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, belum ada permohonan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang, sejak UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan disahkan. Disampaikan dalam wawancara dengan peneliti, bahwa apabila hasil pemeriksaan oleh APIP menunjukkan ada aspek penyalahgunaan wewenang, maka harus diselesaikan terlebih dahulu aspek administrasinya yaitu di Peratun sebagai *premium remedium*. Selain itu, harus ada persamaan persepsi antara KPK, Jaksa, Kepolisian, APIP, Hakim baik di lingkungan Peratun dan lingkungan peradilan pidana. Persamaan persepsi ini sangat penting, terutama untuk menjamin kepastian hukum. Batasan “ kesalahan administratif” sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 20 UU No 30 Tahun 2014, perlu lebih diperjelas, sehingga pejabat dan/atau badan tata usaha negara tidak mengalami ketidakjelasan dalam menyelenggaran tugas dan fungsinya.

Di Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya berdasarkan wawancara dengan Bp Fajar Wahyu Jatmiko, S.H., sebagai Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya, ada 1 (satu) permohonan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang serta telah dilakukan pemeriksaan terhadap permohonan tersebut dan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Surabaya adalah mengabulkan permohonan Pemohon, yang didasarkan pada pemeriksaan persidangan. Dari putusan perkara No 09/ P/ PW/ 2018/PTUN.Srby, bahwa untuk menjaga prinsip keseimbangan, Majelis Hakim memanggil BPKP untuk dapat memberi keterangan. Hal tersebut merupakan inisiatif dari Majelis Hakim, karena tidak ada pengaturannya dalam PERMA No 4 Tahun 2015, yang menyebutkan termohon. Saran yang diajukan adalah perlu ada revisi PERMA No 4 Tahun 2015 yaitu dengan memberi kesempatan kepada Termohon untuk memperjelas hasil pemeriksaan, dengan bertitik tolak pada prinsip keseimbangan.

Dalam perkara No 9 / P / PW / 2018/ PTUN.SBY, Majelis Hakim mengabulkan permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yang diajukan oleh Pemohon yang sangat keberatan atas Laporan Hasil Audit Tujuan Tertentu Pengelolaan Anggaran Inspektorat Kabupaten Bojonegoro Tahun Anggaran 2016 Nomor : LATT-1019/PW 13/5/2017 tanggal 11 Desember 2017 yang disusun tidak berdasarkan bukti-bukti audit yang memadai, sehingga merugikan. Majelis Hakim memandang perlu untuk mendengar keterangan dari BPKP yaitu sebagai saksi dalam pemeriksaan perkara tersebut (putusan hlm 39). Majelis Hakim mencermati ketentuan normatif mengenai kewenangan, prosedur formal dan substansi materiil alasan penerbitan obyek permohonan dengan mengacu pada peraturan perundangan yang berlaku. Berdasarkan pertimbangan hukum Majelis Hakim berpendapat bahwa terbukti secara sah dan meyakinkan bahwa tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pemohon dalam hal menerbitkan Keputusan Inspektur Kabupaten Bojonegoro No 800/13.a/201.412/2016 tentang Perubahan Atas Keputusan Inspektur No 800/13.1/201.412/2016 tentang Satuan Biaya Khusus Pemeriksaan / Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Bojonegoro Tahun Anggaran 2016, tanggal 29 Januari 2016.

Salah satu putusan PTUN Jambi yang mengabulkan permohonan Pemohon adalah putusan No 2 / P / PW/ 2017 / PTUN. JBI. Pemohon mengajukan permohonan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang terhadap 2 (dua) obyek permohonan, yaitu *pertama*, addendum I Surat Perjanjian atas Tambahan Waktu Kontrak Untuk Melaksanakan Paket Pekerjaan Konstruksi Embung Sungai Abang Kec. VII, Koto Kabupaten Tebo Nomor 521 / 263 / SP / IV/ DPT / 2015 dengan akibat hukumnya, *kedua*, Nota Dinas No 521. 21/ 247 / IV/ DPTP/2016 tertanggal 16 Mei 2016 Perihal permohonan Pemeriksaan Pembangunan Embung di Desa Sungai Abang Tahun Anggaran 2015 dan tindak lanjutnya. Berdasarkan alat bukti yang diajukan di persidangan, Majelis Hakim mempertimbangkan beberapa hal penting sebelum memberikan putusan. Bahwa untuk obyek permohonan pertama dan kedua , tidak ada mengandung unsur penyalahgunaan wewenang sebagaimana ketentuan Pasal 17 dan 18 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Mengenai obyek permohonan kedua, Majelis berpendapat bahwa tindakan yang dilakukan Pemohon *a quo* yang meminta kepada Bupati Tebo untuk memeriksa pekerjaan pembangungan embung di Desa Sungai Abang tidak mengandung unsur penyalahgunaan wewenang, hal tersebut menunjukkan bentuk tanggung jawab yang dilakukan Pemohon atas penggunaan dana yang ada pada satuan kerja yang dipimpinnya. Kebijakan atau diskresi yang dilakukan oleh Pemohon tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang.

Obyek permohonan dalam perkara No 2 / P / PW / 2017 / PTUN.JBI adalah diskresi yang dilakukan oleh Pemohon. Diskresi adalah suatu bentuk kebijakan terkait dengan salah satu bentuk kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara, sehingga perrmohonan penilaian ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dengan obyek permohonan diskresi, adalah hal penting, Mengenai pemeriksaan diskresi tentang penilaian ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, harus didasarkan pada norma hukum administrasi negara dengan berdasarkan pada argumen *pertam*a, bahwa secara konsepsional hukum administrasi memiliki norma, asas dan sifat yang berbeda dengan hukum pidana, *kedua*, diskresi dilakukan sesuai dengan AUPB, pelanggaran terhadap AUPB berada di ranah hukum administrasi[30]. Pendapat di atas berdasarkan pada pengaturan mengenai diskresi dalam UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan serta pentingnya dilakukan reformasi birokrasi.

Nilai dasar hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radburch, dalam pelaksanaannya cukup sulit untuk dicapai secara bersamaan. Terkait dengan perluasan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara, Maftuh Effendi sependapat dengan Yos Johan Utama yang menyatakan agar kompetensi absolut diperluas lagi. Agus Budi Susilo juga merekomendasikan agar kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara diperluas, tidak hanya terbatas pada penetapan tertulis, namun mencakup pula perbuatan hukum publik lain, rencana, norma penjabaran dan perjanjian berdasarkan hukum publik; demikian pula hasil penelitian oleh H Abdul Latief yaitu agar peradilan administrasi diberikan kewenangan untuk menguji keputusan badan atau pejabat pemerintahan yang bersifat peraturan kebijaksanaan. Hasil penelitian Adriaan Bedner tahun 2000 merekomendasikan agar kompetensi peradilan administrasi diperluas yaitu meliputi seluruh perbuatan pemerintah berdasarkan hukum publik, baik perbuatan hukum maupun perbuatan faktual yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil. [28] Dari beberapa hasil penelitian sebagaimana tercantum di atas, Peradilan Tata Usaha Negara perlu untuk memperluas kompetensi absolut yang ada selama ini, dengan mempertimbangkan perkembangan serta dinamika hukum, politik dan masyarakat.

Penelitian oleh Firna Novi Anggoro, berpendapat bahwa dalam PERMA No 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang yang menyebutkan “ sebelum adanya proses pidana”, sebaiknya dilakukan perubahan sehingga berbunyi “ sebelum adanya penetapan tersangka dalam proses pidana” sehingga konstruksi hukum terkait dengan dugaan Pasal 3 UU Tipikor, sehingga penyelidik atau penyidik dapat melakukan konfirmasi kepada APIP terkait dugaan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang. Penyelidik atau penyidik dapat menanyakan kepada APIP telah atau sedang dilakukan upaya pengujian unsur penyalahgunaan wewenang di PTUN, dalam hal ini penyelidik atau penyidik memberikan hak kepada terduga Pasal 3 UU Tipikor untuk menyelesaikan sampai ada putusan PTUN berkekuatan hukum tetap. Hal tersebut harus didukung adanya perubahan substansi PERMA No 4 Tahun 2105 yang mensyaratkan batas waktu hak untuk melakukan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang ke PTUN setelah ada hasil pengawasan dari APIP.[26] Pemikiran yang dikemukakan tersebut perlu dikaji lebih lanjut dengan mempertimbangkan dinamika hukum adminisitrasi negara, perkembangan politik yang berpengaruh terhadap hal-hal yang berhubungan dengan tindakan yang menimbulkan kerugian negara.

Mengenai kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa permohonan ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, ada beberapa pendapat yang perlu dikemukakan. Enrico Simanjuntak menyatakan bahwa dengan adanya Putusan MK No 25/PUU-XIV/2016 ada 2 (dua) hal penting yaitu, *pertama* penegasan rezim hukum administirasi dalam pemberantasan korupsi, karena putusan tersebut turut mendorong penegasan pemisahan rezim pertanggungjawaban administrasi dengan rezim pertanggungjawaban pidana. *Kedua*, putusan tersebut mengartikulasikan arah kebijakan hukum untuk menyelesaikan secara administrasi pemerintahan sebagai sarana awal, sedangkan proses penyidikan sebagai *ultimum* *remedium*, bukan sebagai *primum remedium*. [31] Lebih lanjut Enrico menyebutkan bahwa Perma No 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang perlu direvisi karena masih berorientasi penyelesaian pidana sebagai *premium remedium*.

Pendapat lain dikemukakan oleh Yulius, yang dikutip dari Enrico , bahwa dalam konteks pengujian penyalahgunaan wewenang Pasal 21 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tidak perlu mempertentangkan antara konsep secara teoritis “penyalahgunaan wewenang “ dengan isi Pasal 17 dan 18 UU No 30 Tahun 2104 tentang Administrasi Pemerintahan, secara singkat disebutkan bahwa perluasan makna penyalahgunaan wewenang dalam norma UU AP harus dijalankan, karena Undang-undang menurut asas legalitas adalah peraturant tertulis yang dibentuk oleh Presiden dan DPR, sehingga norma dalam undang-undang tidak dapat disimpangi sebelum dicabut atau dibatalkan oleh lembaga yang berwenang.

Apabila Hakim Peratun memutuskan bahwa ada atau tidak ada penyalahgunaan wewenang, maka putusan tersebut dapat digunakan untuk melakukan pemeriksaan dari aspek pidana, hal tersebut juga didasarkan bahwa pelaksanaan fungsi pemerintahan diatur dalam UU AP, sehingga apabila terjadi penyalahgunaan wewenang maka dilakukan pengujian terlebih dahulu oleh Peratun. Pengujian penyalahgunaan wewenang di dahulukan di Peratun yang kemudian diikuti oleh Pengadilan Tipikor berdasarkan hasil putusan Peratun.[32].

Pengadilan berperan dalam hal transparansi dan akses untuk memperoleh informasi bagi publik memiliki arti penting. Pertama, pengadilan sebagai penjaga hak asasi manusia serta memberi kesempatan untuk melawan atau menggugat terhadap tindakan pemerintah. Kedua, peran pengadilan sebagai pelaku perubahan dalam hal memperoleh akses keadilan. [33]. Pemohon diberi kesempatan untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga peradilan yang bewenang untuk memeriksa, memutus ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang sebagaimana laporan APIP, hal ini menunjukkan adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia. Melalui yurisprudensi, Pengadilan dapat melakukan perubahan atau penemuan hukum , antara lain perubahan perilaku masyarakat untuk lebih patuh hukum, penemuan asas hukum baru, pembaharuan hukum .

Pemeriksaan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang merupakan hal baru yang memerlukan kajian hukum secara lengkap, karena berada di dua bagian hukum yaitu hukum pidana dan hukum administrasi negara. Korupsi yang timbul serta merugikan keuangan negara adalah merupakan tindak pidana khusus, dan diselesaikan dengan perundangan di bidang hukum pidana, yaitu UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kata-kata “menyalahgunakan kewenangan” ada di Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang diancam pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh ) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 ( satu milyar rupiah). Apabila ada dugaan tindak pidana korupsi, akan dilakukan penuntutan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Penyelesaian secara hukum mengenai penyalahgunaan wewenang, setelah UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan di sahkan, harus memperhatikan hal-hal penting terkait dengan pengajuan permohonan sebagaimana diatur PERMA Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan wewenang. Permohonan dapat diajukan dengan memperhatikan 2 ( dua) syarat penting sebagaimana tercantum pada Pasal 2 ayat (1) yaitu belum ada proses pidana, dan ayat (2) , setelah ada hasil pengawasan oleh APIP.

Dari perspektif hukum administrasi negara, pemeriksaan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan di PTUN adalah tepat, karena mengenai wewenang yaitu sebagai dasar hukum bagi pemerintah untuk menjalankan pemerintahan. Tri Cahya Indra Permana berpendapat, bahwa konsep penyalahgunaan wewenang berada dalam ranah hukum administrasi negara, yang diabsorsi ke dalam hukum pidana, sehingga lebih tepat untuk menyelesaikan ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang untuk diperiksa di PTUN sebelum di bawa ke peradilan pidana.[34] . Dijelaskan lebih lanjut, bahwa dalam UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah lebih dahulu mendefiniskan tentang apa yang dimaksud penyalahgunaan wewenang, yaitu Pasal 53 ayat (2) huruf b, yang dalam perkembangannya, pasal tersebut dilebur menjadi AUPB.

Titik singgung antara Pengadilan Tata Usaha Negara dengan Pengadilan perkara pidana perlu sikap yang teliti dan tegas untuk memberi kepastian hukum dalam pemeriksaan perkara penyalahgunaan wewenang. Hal yang penting untuk dikaji yaitu bahwa wewenang sebagai dasar untuk penyelenggaraan pemerintahan. Apabila ada penyalahgunaan wewenang, hal *pertama* yang dilakukan adalah dengan melakukan pemeriksaan secara administratif terlebih dahulu, yaitu dengan melihat prosedur diperolehnya kewenangan yang menjadi dasar wewenang yang dimiliki oleh Pejabat dan/atau Badan Pemerintah. Kewenangan diperoleh melalui atribusi atau delegasi. *Kedua*, apabila sudah diketahui prosedur diperolehnya kewenangan, selanjutnya perlu dilihat apakah wewenang yang dimiliki sudah sesuai dengan peraturan dasar yang menjadi sumber wewenang yang dimiliki.

Korupsi yang timbul merugikan keuangan negara dan administrasi negara serta penyelenggaraan pembangunan, karena korupsi dilakukan oleh orang yang memiliki kekuasaan, serta karena lemahnya nilai-nilai sosial, kepentingan umum dan tanggung jawab sosial yang dikesampingkan. [35] Kekuasaan yang dimiliki tentu berhubungan dengan wewenang yang melekat pada jabatan tata usaha negara. Wewenang yang dimiliki inilah yang dapat disalahgunakan serta menimbulkan kerugian negara.

Penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pejabat dan atau badan pemerintah berdasarkan wewenang yang ada padanya. Wewenang yang dimiliki tentu harus berdasarkan undang-undang , yang menurut Tedi Sudrajat bahwa substansi asas legalitas adalah wewenang yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan tertentu.[36]. Dalam konteks pemerintahan, wewenang jelas merupakan hal penting yang berada di ranah hukum administrasi negara, sehingga apabila ada penyalahgunaan wewenang, maka peradilan administrasi sebagai lembaga peradilan yang depat melakukan pemeriksaan.

Pasal 21 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberi hak kepada Pejabat atau Badan Pemerintah untuk mengajukan permohonan ke PTUN, guna menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan, hal ini menunjukkan ada perlindungan hak asasi manusia, persamaan di depan hukum (*equality before the law*).

Dari hasil wawancara dengan Sutiyono, S.H.,MH,Hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, *pertama*, berawal dari UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan UU No 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, dilihat dari tata urutan perundangan dalam Pasal ..... UU No 12 Tahun 2011 tentang..., kedua undang-undang tersebut memiliki kedudukan yang sama yaitu sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga keduanya harus dipatuhi oleh warga negara. *Kedua*, perlu dipahami dasar filosofi Pasal 21 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu untuk menjembatani pergesekan antara hukum pidana dan hukum administrasi negara. *Ketiga*, perlu dirumuskan kembali pasal yang mengatur kewenangan Peratun dalam pemeriksaan penyalahgunaan wewenang di Peratun dengan kewenangan penyidik untuk melakukan penyelidikan, *keempat,* secara substansial perlu dirumuskan kembali norma-norma yang akan digunakan, agar tujuan tercapainya pemerintahan yang baik dan bersih dapat tercapai, *kellima*, perlu ada Termohon pada saat dilakukan pemeriksaan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, hal ini penting, karena untuk mengetahui penjelasan dari Termohon mengeluarkan hasil pemeriksaan yang menyatakan ada penyalahgunaan wewenang .

Pengaturan mengenai pemeriksaan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang tercantum pada Pasal 2 ayat (1) PERMA No 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang, menurut Sutiyono perlu di rumuskan kembali dengan mendasarkan pada 2 pilihan, *pertama*, adalah pasal tersebut dihilangkan. Sehingga, pemeriksaan proses pidana dan administrasi berjalan bersama-sama. *Kedua*, apabila pasal tersebut dipertahankan, maka perlu ada 1 pasal lagi yang menyebutkan bahwa penyidik belum boleh melakukan penyelidikan, sebelum ada hasil pemeriksaan dari Peratun yang berupa putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap.

Sebelum PERMA No 4 Tahun 2015 disahkan, permohonan pemeriksaan penyalahgunaan wewenang, dimasukkan dalam bentuk gugatan dan mengikuti ketentuan hukum acara dalam UU No 5 Tahun 1986 tetang Peratun Pasal 53 ayat (2) huruf a, b dan c, yang kemudian diubah dengan UU No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun. Di satu sisi, banyak pihak yang belum memahami mengenai penyalahgunaan wewenang, dalam arti maksud dan tujuan tentang apa yang dimaksud penyalahgunaan wewenang, jenis penyalahgunaan wewenang, hak dan kewajiban yang timbul apabila hasil penelitian APIP menyebutkan ada kesalahan administratif dan merugikan keuangan negara. Pemahaman yang dimiliki belum sepenuhnya mencakup pengertian, asas, nilai yang akan dilindungi.

Permohonan pemeriksaan penyalahgunaan wewenang pernah diajukan sebelum PERMA No 4 Tahun 2015 dikeluarkan oleh Mahkamah Agung, yaitu gugatan yang diputus oleh PTUN Medan, No . 25/ G/2015/PTUN-MDN. Pemohon adalah Drs Ahmad Fuad Lubis, sedangkan Termohon adalah Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara, adapun obyek yang diajukan adalah panggilan permintaan keterangan No : B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015 tanggal 31 Maret 2015 . Panggilan terkait dugaan tindak pidana korupsi terkait dana bantuan sosial, bantuan daerah bawahan, bantuan daerah sekolah, tunggakan dana bagi hasil dan penyertaan modal pada sejumlah BUMD di Pemerintah Provinsi Sumatra Utara, berdasarkan Surat Perintah Penyelidikan Kepala Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara Print-31/N.2/Fd.1/03/2015 tanggal 16 Maret 2015. Berdasarkan Pasal 21 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pejabat dan atau Badan Pemerintahan dapat mengajukan permohonan pengujian kewenangan. Permohonan pemeriksaan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, diajukan dan diperiksa sebagaimana gugatan sengketa tata usaha negara, dengan berpedoman pada UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan adalah mengabulkan sebagian tuntutan Pemohon, menyatakan Keputusan Termohon No:B-473/N.2.5/Fd.1/03/2015 tanggal 31 Maret 2015 perihal permintaan keterangan Pemohon, dinyatakan ada unsur penyalahgunaan wewenang dan tidak sah.

Dalam permohonan No 250/P/PW/2015/PTUN.Jkt, yang diajukan oleh Pemohon dengan obyek permohonan mengenai pertama, penggunaan DOM Kementrian Agama RI Tahun 2011 – 2014, *kedua*, penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 2010-2013, khususnya mengenai penunjukan PPIH, penunjukan petugas pendamping Amirul Haj, penyewaan pemondokan di Arab Saudi dan pemanfaatan sisa kuota nasional, Majelis Hakim menyatakan permohonan Pemohon tidak diterima, PTUN tidak berwenang memeriksa dan mengadili perkara *a quo*. Pertimbangan hukum Hakim menyebutkan, berdasarkan fakta yang diperoleh selama persidangan, berdasarkan keterangan kuasa hukum Pemohon dan keterangan saksi, Pemohon telah menjalani proses penuntutan. Sepanjang pengetahuan Hakim dan sudah menjadi pengetahuan umum (*fakta notoire*), bahwa terhadap Pemohon telah diputus oleh Pengadilan Tipikor Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 11 Januari 2016. Sesuai isi Pasal 2 ayat (2) PERMA No 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Menilai Unsur Penyalahgunaan Wewenang, yang membatasi wewenang Peratun secara absolut, maka permohonan Pemohon dinyatakan tidak diterima.

Permohonan No. 2/P/PW/2018/PTUN.PLK, Pemohon yang mengajukan permohonan pengujian unsur penyalahgunaan wewenang terhadap Laporan Hasil Pemeriksaan Tujuan Tertentu Inspektorat Provinsi Kalimantan Tengah No. 700/124/LHP-K/2016/INSP tanggal 7 November 2016 yang tertuang dalam Surat Gubernur Kalimantan Tengah No 700/111/TL-Tujuan Tertentu/V-b/2016/INSP tanggal 5 Desember 2016 perihal tindak lanjut Laporan Hasil Pemeriksaan Tujuan Tertentu Inspektorat Provinsi Kalimantan Tengah. Putusan PTUN Palangkaraya menyatakan permohonan yang diajukan tidak dapat diterima. Pertimbangan hukum Majelis menyebutkan bahwa berdasar obyek sengketa dan fakta hukum yang diperoleh di Pengadilan dan berdasar Pasal 2 ayat (2) PERMA No 4 Tahun 2015 dan Pasal 55 UU No 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun bahwa gugatan hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak diumumkan atau diterimanya Keputusan Tata Usaha Negara. Obyek permohonan diterbitkan tanggal 5 Desember 2018, dan permohonan penilaian ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diajukan ke PTUN tanggal 18 April 2018, sehingga telah melewati tenggang waktu yang ditentukan, yaitu 90 hari.

Terhadap permohonan No.15/P/PW/2016/PTUN.PLK, Pemohon mengajukan obyek permohonan Surat Perintah Penyidikan Kepala Kejaksaan Negeri Tamiang Layang No.Print-01/Q.2.16/Fd.1/07/2014 tanggal 01 Juli 2014 yang secara implisit menyatakan bahwa Pemohon telah melakukan penyalahgunaan wewenang dalam dugaan penyimpangan pelaksanaan ganti rugi lahan untuk taman makam pahlawan di Desa Jeweten Kec. Dusun Timur, Kabupaten Barito Timur Tahun Anggaran 2012. Majelis Hakim menyatakan permohonan Pemohon tidak diterima, bahwa dari fakta yang selama pemeriksaan sidang diketahui bahwa Pemohon sedang menjalani proses penyidikan di Kejaksaan Negeri Tamiang Layang dan berstatus sebagai tersangka, sesuai Pasal 2 ayat (1) PERMA No 4 Tahun 2015, bahwa PERATUN berwenang memeriksa permohonan, sebelum ada proses pidana.

Pertimbangan Majelis Hakim dalam perkara No 250/P/PW/2015/PTUN.Jkt dan No.15/P/PW/2016/PTUN.PLK, menyatakan bahwa untuk menjaga kepastian hukum dan tidak adanya disparitas putusan yang akan menimbulkan kegaduhan hukum dan berdasar Pasal 2 ayat (1) PERMA No 4 Tahun 2015 yang membatasi wewenang PTUN sebelum adanya proses pidana. Adanya persamaan dalam pertimbangan hukum Hakim untuk perkara yang serupa, yaitu permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, harus dilihat sebagai upaya untuk memperkuat yurisprudensi di bidang hukum tata usaha negara.

Kompetensi PTUN untuk memeriksa permohonan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang berdasarkan Pasal 21 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, harus dilihat sebagai upaya pemerintah untuk mulai membangun hukum administrasi negara terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan menempatkan efektivitas, efisiensi dan peran lembaga peradilan sebagai sarana kontrol eksternal terhadap tindakan hukum publik pemerintah, serta merubah paradigma pemerintahan dengan mengutamakan AUPB, peningkatan kualitas pelayanan publik, mengurangi korupsi.

Peratun tidak lagi sekedar memeriksa,memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sebagaimana tujuan dibentuknya lembaga peradilan ini. UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara jelas memperluas kompetensi PTUN, hal tersebut juga membawa konsekuensi hukum yaitu dalam hal penegakan hukum administrasi negara. Selain itu fungsi kontrol eksternal PTUN semakin jelas dan kuat, yang bertujuan mengawasi jalannya pemerintahan.

Pengkajian mengenai kompetensi pemeriksaan ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang harus terus dilakukan dan dikembangkan, namun perlu diperhatikan, bahwa wewenang sepenuhnya berada di ranah bidang hukum administrasi negara. Wewenang yang disalahgunakan atau bertindak sewenang-wenang bersumber dari kewenangan yang diperoleh oleh pejabat dan/atau badan pemerintahan, sehingga untuk dapat mengetahui ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang atau bertindak sewenang-wenang, harus di uji secara hukum administrasi negara, yaitu di Peratun.

4.3 Penegakan hukum di bidang Hukum Administrasi Negara.

Penegakan hukum bidang administrasi negara kurang mendapat perhatian, sementara hal tersebut sesungguhnya penting terutama untuk menuju tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik yang baik. Selain itu, juga terkait dengan upaya perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah.

Dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara penegakan hukum bidang administrasi negara, terdiri dari penggugat, tergugat dan hakim. Pelaku penegakan hukum bidang administrasi negara tidak hanya pada lembaga pengadilan, tetapi pejabat atau badan tata usaha negara juga memiliki peran penting. Jika terjadi pelanggaran, dapat dikenakan sanksi administrasi sesuai peraturan perundangan yang berlaku, jadi pelaku penegakan hukum serta jenis sanksi yang dikenakan berbeda.

Menurut Bagir Manan, ada 3 (tiga) syarat yang harus dipenuhi untuk penegakan hukum, yaitu pertama, hukum yang akan ditegakkan dan hukum yang mengatur mengenai cara-cara penegakan hukum adalah benar dan adil. Kedua, pelaku penegakan hukum sebagai hal utama dalam penegakan hukum yang berkeadilan. Ketiga, lingkungan sosial tempat hukum berlaku. [37]

Pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap merupakan masalah penting dalam Sistem Peradilan Tata Usaha Negara, terutama dalam hal penegakan hukum. Hal ini berawal dari putusan Pengadilan yang menyebutkan bahwa gugatan dikabulkan dan dapat ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara.

Pengaturan pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dalam UU Peratun Pasal 116 jo UU No 9 Tahun 2004 jo UU No 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun. Hal ini adalah upaya Pemerintah dari sisi hukum yang mengatur cara penegakan hukum yang adil dan benar.

Tergugat sebagai pihak yang diberi kewajiban untuk melaksanakan putusan Pengadilan seringkali tidak melaksanakan putusan yang menjadi kewajibannya. Keengganan tergugat untuk melaksanakan putusan pengadilan dapat disebabkan karena kurangnya kepatuhan hukum (legal obedience) terhadap putusan Pengadilan, hal ini juga berkaitan erat dengan budaya hukum yang melekat pada setiap orang.

Pasal 116 UU NO 5 Tahun 1986 tentang Peratun mengatur mengenai pelaksanaan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap secara berjenjang, yang dimulai dari permohonan oleh Penggugat kepada Pengadilan agar memerintahkan kepada Tergugat untuk melaksankan isi putusan, dalam hal ada kewajiban bagi Tergugat sesuai Pasal 97 ayat (9) huruf b dan c. Apabila tidak dilaksanakan, Pengadilan mengajukan hal tersebut kepada instansi atasan Tergugat menurut jenjang jabatan. Jika tetap tidak melaksanakan, Pengadilan mengajukan hal tersebut kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi agar memerintahkan Tergugat melaksanakan putusan pengadilan. Pengajuan sesuai dengan instansi menurut jenjang jabatan, belum dapat mewujudkan penegakan hukum bidang administrasi negara.

Amandemen Pasal 116 dalam UU No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun, merubah formulasi mekanisme pelaksanaan putusan, yaitu dapat dilakukan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif, pengumuman di media cetak setempat. Perubahan ini tidak didukung oleh peraturan perundangan sebagai pelaksana yang mengatur mekanisme pembayaran uang paksa dan/atau uang paksa. Pengumuman di media cetak setempat pun, juga belum dapat membantu penegakan hukum.

Perubahan kedua Pasal 116 dalam UU No 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 5 Tahun 1986 tentang Peratun, masih tetap mencantumkan pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administratif, pengumuman di media cetak, menambahkan bahwa jika tergugat tidak melaksanakan putusan Pengadilan, maka Ketua Pengadilan harus mengajukan hal tersebut kepada Presiden untuk memerintahkan kepada Tergugat dan melaporkan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk pengawasan. Secara substansi hukum, Pemerintah berupaya agar pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat dilaksanakan, agar dapat memberi kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan.

Kewajiban tergugat untuk membayar ganti rugi atau kompensasi kepada penggugat, dapat menggunakan pendapat Kranenburg dan Vegting mengenai pertanggungjawaban pemerintah yaitu pertama, fautes personalles yang menyatakan bahwa kerugian dibebankan kepada pejabat, kedua, fautes de services yaitu kerugian dibebankan kepada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Pendapat senada dikemukakan oleh Supandi secara teori bahwa seseorang yang melaksanakan tugas negara dan pada saat menjalankan tugasnya mengakibatkan kerugian bagi orang atau warga negara, maka kerugian yang timbul, pembayarannya dibebankan kepada negara.[38] Pengaturan pelaksanaan ganti rugi dan kompensasi diatur di Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya Pada Peradilan Tata Usaha Negara , namun demikian sesuai dengan perkembangan pemerintahan, hukum dan perekonomian, perlu kiranya untuk disusun kembali pengaturan pembayaran ganti rugi, kompensasi serta mekanisame yang lebih jelas.

Mengenai penerapan uang paksa, menurut Ismail Rumadan adalah tidak tepat.Alasan yang menjadi dasar yaitu harapan penggugat adalah adanya perubahan atas keputusan TUN yang digugat, baik dicabut atau diterbitkan keputusan TUN baru, dan uang paksa yang dibebankan sebagai ganti rugi tidak bisa mengompensasi kerugian yang diderita penggugat[39].

UU AP tidak mengatur mengenai jenis serta mekanisme upaya paksa yang dapat dikenakan kepada Pejabat Tata Usaha Negara yang tidak melaksanakan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Di satu sisi, UU AP jelas bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat, namun penegakan hukum terhadap pelaksanaan putusan pengadilan nampaknya belum didukung oleh peraturan perundangan yang berorientasi kepada pemenuhan rasa keadilan bagi penggugat.

Tidak dilaksanakannya putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, adalah salah satu bentuk penegakan hukum yang belum dapat memberi keadilan bagi pihak yang menang dalam sengketa. Dalam negara hukum, Peratun harus mewujudkan esensi penegakan hukum yaitu keadilan sosial bagi rakyat sebagai subyek dalam negara hukum [40].

Penegakan hukum yang adil dan berkeadilan, menurut Bagir Manan, ada 2 (dua) aspek penting terkait hal tersebut yaitu cara penegakan hukum (*procedural justice*) dan isi atau hasil penegakan hukum (*substantive justice*) [41]. Fungsi Peratun melakukan pengawasan serta peradilan memiliki peran penting untuk dapat tercapainya keadilan substantif, melalui putusan Pengadilan yang mengandung nilai keadilan dan kemanfaatan. Hasil penegakan hukum yaitu dengan dilaksanakannya putusan Pengadilan, sehingga dapat mewujudkan keadilan, kepastian hukum serta kemanfaatan.

Keadilan administrasi atau *administration justice* perlu dikembangkan lebih lanjut di Indonesia, terutama dengan adanya penilaian ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dengan menempatkan sesuai ranah hukum adminisitrasi negara. Selama ini lebih dikenal adalah *Criminal Justice System* dalam hukum pidana, di satu sisi terkait dengan wewenang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat atau Badan Tata Usaha Pemerintah, perlu dikembangkan keadilan administrasi.

Sistem Peratun terkait dengan keadilan administrasi, yang menurut Galligan ada 2 (dua) perspektif, yaitu pertama *government* atau pemerintah yang di dalamnya terdiri dari berbagai hal mulai dari ketepatan waktu, kemampuan manajerial untuk menghasilkan keputusan yang baik, manajemen organisasi pemerintahan, dan kedua *legal*  atau perundangan yaitu mengenai keadilan, bahwa kedua perspektif tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan untuk mencapai keadilan adminisitrasi [42].

Menurut Martin Partington, *“....the administrative justice is a concept that admitedly difficult to define and embraced the whole-range of decision taking from first decision to final appeal not simply those processes that can be labelled adjudicative”.* Pendapat lain dikemukakan oleh Peter Caine bahwa *“... administrative justice in some respects narrower than administrative law, because of its focus on the making of decisions about individual...”.* Gordon Anthony dalam jurnalnya menyebutkan *“ ... that administrative justice may be described as the overall system by which decisions of an administrative or executive nature are made in relation to particular persons including (a) the procedure in making such decisions, (b) the law under which such decisions are made and (c) the system for resolving disputes and airing grievances in relations to such decisions “* [43].

Meskipun sudah ada peraturan yang tepat dan memadai, standart operasional, lembaga pengadilan, lembaga pemerintahan hal tersebut belum cukup, karena harus didukung oleh budaya, sikap yang berorientasi kepada keadilan administirasi [44].

Keadilan administrasi atau administration justice merupakan konsep baru, yang masih dalam tahap pengembangan dan belum ada suatu konsep atau definisi yang pasti mengenai arti keadilan administrasi. Namun demikian, ada beberapa hal penting yang dapat digunakan untuk mengetahui hal-hal apa saja yang perlu diperhatkan agar keadilan administrasi dapat dicapai.

Berbagai pendapat mengenai standar untuk dapat mencapai keadilan administrasi dikemukakan, antara lain D.J. Galligan *“...by upholding the standards of fair treatment in the statutory scheme, together with standards deriving from other sources...”*. Fred J *“...administrative justice standards of lawfulness, fairness, rationality and intelligibility from what he described as the basic and well-established ground of judicial review”*[44].

Pendapat lain dikemukakan oleh Robin Creyke dan John McMilan, bahwa tidak ada definisi yang pasti mengenai arti keadilan administrasi atau administration justice, karena arti atau maknanya akan berbeda dengan kekuatan yang berkepentingan. [19]. Berbagai nilai atau kondisi memberi pengaruh terhadap arti keadilan administrasi, antara lain dari sisi politik, sejarah, budaya masyarakat akan sangat berpengaruh.

Keadilan administrasi yang dikemukakan di atas, perlu dilihat melalui perspektif hukum positif Indonesia dan politik, budaya, sejarah dan perkembangan masyarakat. Dari pendapat Gordon Anthony, sekiranya dapat diuraikan pertama, mengenai prosedur dalam pembuatan keputusan. Prosedur keluarnya keputusan dan/atau tindakan oleh Pejabat dan/atau Badan Tata Usaha Negara merupakan salah satu aspek penting yang diuji oleh Majelis Hakim. Kedua, dasar hukum timbulnya keputusan dan/atau tindakan Pejabat dan/atau Badan Tata Usaha Negara. Hal inilah yang terkait dengan wewenang yang dimiliki, dalam arti, apakah keputusan dan/atau tindakan tersebut sudah sesuai dengan wewenang yang dimiliki oleh Pejabat dan/atau Badan Tata Usaha Negara?. Pertanyaan yang mungkin timbul adalah, apakah terjadi penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara. Sesuai dengan permasalahan yang diangkat penelitian ini, secara jelas disebutkan bahwa wewenang adalah salah satu hal penting untuk mewujudkan keadilan administrasi. Ketiga, mengenai sistem untuk menyelesaikan sengketa, apakah sistem yang digunakan sudah sesuai dengan tujuan dibentuknya peradilan tata usaha negara, dan apakah sistem yang ada sudah melindungi hak sipil sebagai warga negara.

Standar keadilan administrasi yang bersifat umum, antara lain akuntabilitas, transparansi, penegakan hukum administrasi, rasionalitas, kejelasan pada tahap pengambilan keputusan, dan lain-lain yang dapat ditemukan pada penyelenggaraan pemerintahan.

Secara universal ada kesamaan dalam standar keadilan administrasi dengan AUPB, yaitu asas keterbukaan, asas ketidakberpihakan, asas pelayanan yang baik, asas kecermatan, namun demikian tetap pula sesuai dengan asas lain dalam AUPB.

Penegakan hukum administrasi negara, tidak hanya mencakup pelaksanaan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, tetapi juga terpenuhinya standar keadilan administrasi yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan peraturan perundangan dan AUPB, adalah gambaran pemerintahan yang ideal. Agar pemerintahan yang ideal ini dapat tercapai, berbagai norma hukum administrasi harus ditegakkan, selain juga norma hukum lain yang bersesuaian, misalkan norma kepatuhan hukum.

Norma kepatuhan hukum bagi pejabat dan atau badan pemerintahan diartikan sebagai kepatuhan menyelenggarakan pemerintahan, termasuk pula kepatuhan menjalankan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Norma kepatuhan hukum melekat pada setiap orang, dan berkaitan dengan moralitas hukum yang penting dalam negara hukum, karena juga terkait dengan hak dan kewajiban sebagai warga negara.

Bahwasanya, ketaatan hukum (legal obedience) setiap orang juga terkait dengan moralitas hukum yang ada dan budaya hukum untuk mematuhi peraturan yang ada, agar tercipta ketertiban dan keadilan. Dalam hal ketaatan hukum dari tergugat untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, juga diikuti dengan self respect , hal ini sebagai faktor utama dan pembeda, dibandingkan dengan penegakan hukum di bidang lain. Self respect yang baik ada pada tingkat ketaatan hukum yang baik pula, sebagai wujud dari moralitas hukum dan budaya hukum .

Bertitik tolak dari perspektif yang dikemukakan Galligan di atas, pemerintah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi memiliki peran penting untuk tercapainya keadilan administrasi. Pertama, melalui peraturan perundangan yang disusun bersama legislatif yang secara jelas menjamin kedudukan yang sama bagi warga negara di bidang hukum dan pemerintahan. Hal ini merupakan salah satu prinsip penting dalam negara hukum. Kedua, bahwa kedudukan yang sama di bidang hukum dan pemerintahan sebagai wujud keadilan . Warga negara memiliki hak yang sama untuk mendapatkan keadilan, pelayanan publik yang baik, yang pada intinya adalah terpenuhinya hak-hak sipil warga negara.

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 dipertanggunjawabkan kepada lembaga legislatif, lembaga yudikatif [45].

Pertanggungjawaban tindakan pemerintah selain dipertanggunjawabkan 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.

**B A B V**

**S I M P U L A N DAN S A R A N**

**5.1 Simpulan**

Perluasan kompetensi PTUN dalam hal pemeriksaan ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang secara jelas merupakan paradigma baru sehingga perlu mempertimbangkan beberapa hal penting. *Pertama*, harus ada persamaan persepsi terlebih dahulu mengenai penyalahgunaan wewenang. Setelah ada persamaan persepsi*, kedua*, langkah selanjutnya adalah sinkronisasi perundang-undangan terkait. *Ketiga*, dilakukan sosialisasi tentang perundangan terkait, agar tidak terjadi ketidakpastian hukum pada tahap penerapan hukum dan penegakan hukum administrasi.

Pelaksanaan putusan Peratun yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah bagian dari Sistem Peratun, yang selama ini sering menimbulkan permasalahan, karena kurang taatnya pihak Tergugat untuk melaksanakan putusan Peratun.

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. Keadilan administrasi dalam Sistem Peratun berupaya untuk memberi keadilan dari sisi administratif kepada warga negara, yang memiliki hak yang sama di depan hukum dan pemerintahan.

Pelayanan publik yang baik, tidak berpihak, keterbukaan, ketaatan untuk mengikuti tahapan dalam melakukan tindakan dan/atau keputusan, integritas, budaya untuk melayani dengan baik merupakan beberapa unsur yang turut berperan serta dalam mewujudkan keadilan administrasi .Tata kelola pemerintahan yang baik harus didukung sepenuhnya pelaksanaan pemerintahan berdasar perundangan dan AUPB, penegakan hukum administrasi, serta akuntabilitas hukum.

**5.2 Saran**

Untuk dapat tercapainya penegakan hukum administrasi negara, saran yang disampaikan adalah :

1. Perlu ada harmonisasi dan sinkronisasi perundangan di bidang terkait.
2. Setelah ada perundangan yang jelas, harus dilakukan koordinasi dengan instansi terkait.
3. Perlu dilakukan sosialisasi kepada Pejabat dan/atau Badan TUN, sehingga dapat menyelenggarakan pemerintahan dengan baik dan jelas.

DAFTAR PUSTAKA

[1] Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

[2] Suteki, “Pentahapan Proses Penelitian,” in *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2018, pp. 172–173.

[3] Ishaq, “Penelitian Hukum Dengan Menggunakan Metode Penelitian Sosial,” in *Metode Penelitian Hukum Dan Penulisan Skripsi, Tesis Serta Disertasi*, Bandung: Alfabeta, 2016, pp. 68–70.

[4] Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo, “Fungsi Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik,” in *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Group, 2011, pp. 261–270.

[5] J. R. & A. Sodik, *Tokok-tokoh Ahli Pikir Negara dan Hukum dari Zaman Yunani Kuno sampai Abad 20*. Bandung: Nuansa, 2010.

[6] Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju, 2011.

[7] Paulus Effendi Lotulung, “Fungsi Pengawasan Dalam Kegiatan Administrasi Negara,” in *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika, 2013, pp. 33–37.

[8] W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.

[9] Nomensen Sinamo, “Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara,” in *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2016, p. 45.

[10] Ridwan, *Persinggungan Antar Bidadng Hukum Dalam Perkara Korupsi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2016.

[11] et. a. Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.

[12] B. Suhariyanto, “PENYALAHGUNAAN DISKRESI ANTARA PENGADILAN TUN DAN PENGADILAN TIPIKOR (INTERCEPTION OF JUSTICE AUTHORITY OF DISCRETION ABUSE BETWEEN ADMINISTRATION COURT AND CORRUPTION COURTS),” *J. Huk. dan Peradil.*, vol. 7, no. 2, pp. 213–236, 2018.

[13] Disiplin F.Manao, *Penyalahgunaan Wewenang Pada Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Kreasi Sahabat Bersama, 2017.

[14] B. Manan, “Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Publik Daerah,” in *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009, pp. 305–321.

[15] Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.

[16] P. Abdoellah, *Revitalisasi Kewenangan PTUN Gagasan Perluasan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.

[17] Z. B. BUĞUÇAM, “Common Principles of Judicial Review of Administration in Europe: A Comparative Study of France, The UK, The ECHR and the EU,” *Law Justice Rev.*, no. 5, 2012.

[18] M. Asimow, “Five Models ofAdministrative Adjudication,” *Am. J. Comp. Law*, vol. 63, no. July, pp. 3–32, 2018.

[19] R. Creyke, “Administrative Justice—The Core and the Fringe,” 1999.

[20] S. Rose-Ackerman and P. Lindseth, “Comparative administrative law: an introduction,” *Comp. Adminstrative Law*, no. October, pp. 1–20, 2011.

[21] I. Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni, 2004.

[22] M. Loth and E. Mak, “The judicial domain in view&lt;br&gt; Figures, trends and perspectives,” *Utr. Law Rev.*, vol. 3, no. 1, p. 75, 2007.

[23] Philipus M. Hadjon, “Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks UU No 30 Tahun 2014 tentang Adminisitrasi Pemerintahan,” *J. Huk. dan Peradil.*, vol. 4, no. 1, pp. 51–63, 2015.

[24] Maftuh Effendi, “Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia Suatu Pemikiran Ke Arah Perluasan Kompetensi Pasca Amandemen Kedua Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara,” *J. Huk. dan Peradil.*, vol. 3, no. 1, pp. 25–35, 2014.

[25] 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),” *J. Huk. dan Peradil.*, vol. 4, no. 3, pp. 419–442, 2015.

[26] Firna Novi Anggoro, “Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan Oleh PTUN,” *Fiat Justisia*, vol. 10, no. 4, pp. 629–652, 2016.

[27] Mohammad Sahlan, “Kewenangan Peradilan Tipikor Pasca Berlakunya UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,” *Arena Huk.*, vol. 9, no. 2, pp. 166–169, 2016.

[28] Maftuh Effendi, *Dinamika Yurisdiksi Peradilan Administrasi*. Bandar Lampung: Pusaka Media, 2018.

[29] D. Dani Elpah, “Titik Singgung Kewenangan Antara PTUN dengan Pengadilan Tipikor Dalam Menilai Terjadinya Penyalahgunaan Wewenang,” Jakarta, 2016.

[30] M. I. A. Endang, “DISKRESI DAN TANGGUNGJAWAB PEMERINTAHAN MENURUT UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN (DISCRETION AND RESPONSBILITY OF GOVERNMENT OFFICIALS BASED ON LAW OF STATE ADMINISTRATION),” *J. Huk. Peratun*, vol. 1, no. 2, pp. 223–244, 2014.

[31] Enrico Simanjuntak, “Permohonan Ada Tidaknya Pengujian Penyalahgunaan Wewenang,” in *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi & Refleksi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, pp. 138–144.

[32] E. Simanjuntak, “PENYALAHGUNAAN WEWENANG ( SEBUAH REFLEKSI ATAS PUTUSAN MK NO . 25 / PUU-XIV / 2016 ) CRIMINAL AND ADMINISTRATIVE LAW : AN URGENT NECESSITY OF HARMONIZATION IN ERADICATING MALADMINISTRATION ASSOCIATED WITH ABUSE OF POWER ( A REFLECTION OF CONSTITUTIONAL CO,” *J. Huk. Peratun*, vol. 1, no. 1, pp. 33–56, 2018.

[33] I. Spahiu, “Courts: An Effective Venue to Promote Government Transparency ? The Case of the Court of Justice of the European Union,” *Utr. J. Int. Eur. Law*, vol. 31, pp. 5–24, 2015.

[34] Tri Cahya Indra Permana, “Perihal Kewenangan Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang,” in *Catatan Kritis Terhadap Perluasan Kewenangan Mengadili Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2016, pp. 48–67.

[35] O.C. Kaligis, “Penyalahgunaan Kekuasaan,” in *Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Dalam Tugas Kedinasan (Pasca UU No. 30 Tahun 2014)*, Bandung, 2015, pp. 70–77.

[36] Tedi Sudrajat, “Kewenangan dalam Birokrasi Pemerintah,” in *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan dan Jabatan*, Jakarta, 2017, pp. 52–74.

[37] Indriati Amarini, *Keaktifan Hakim dan Peradilan Administrasi*, 2nd ed. Purwokerto: UM Purwokerto Press, 2018.

[38] U. Dani, *Putusan Pengadilan Non-Executable Proses dan Dinamika dalam Konteks PTUN*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2015.

[39] Ismail Rumadan, “Problematika eksekusi putusan pengadilan tata usaha negara,” *J. Huk. dan Peradil.*, vol. 1, no. 3, pp. 435–462, 2012.

[40] W. Riawan Tjandra, “Dinamika Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Peradilan Tata Usaha Negara,” *Mimb. Huk.*, vol. 0, no. Edisi khusus, pp. 75–88, 2011.

[41] B. Manan, “Penegakan Hukum Yang Berkeadilan,” in *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Jakarta: Asosiasi Advokat Indonesia, 2009, pp. 51–61.

[42] R. Thomas and J. Tomlinson, “Mapping current issues in administrative justice: austerity and the ‘more bureaucratic rationality’ approach,” *J. Soc. Welf. Fam. Law*, vol. 39, no. 3, pp. 380–399, 2017.

[43] G. Anthony, “Administrative Justice in the United Kingdom,” *Ital. J. Public Law*, vol. 7, no. 1, pp. 9–33, 2015.

[44] R. Creyke, “Administrative justice - Towards integrity in government,” *Melb. Univ. Law Rev.*, vol. 31, no. 3, pp. 705–732, 2007.

[45] Paulus Effendi Lotulung, “Tata Kepemerintahan yang Baik (Good Governance) Dalam Korelasinya dengan Hukum Administrasi,” in *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Jakarta: Salemba Humanika, 2013, pp. 141–150.

**Peraturan Perudang-undangan**

Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman ( Lembaran Negara Tahun 2009 No 157 Tambahan Lembaran Negara No 5076)

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 1986 No 77 Tambahan Lembaran Negara Nomer 3344)

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 No 35 Tambahan Lembaran Negara Nomer 4380)

Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 2009 No 160 Tambahan Lembaran Negara Nomer 5079)

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Tahun 2014 No 292 Tambahan Lembaran Negara Nomer 5601)

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 1999 No 140 Tambahan Lembaran Negara Nomer 387)

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2001 No 134 Tambahan Lembaran Negara Nomer 4150)

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 1991 No 52 Tambahan Lembaran Negara Nomer 3448)

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang