

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia termasuk negara yang secara tegas menganut konsep negara hukum. Hal tersebut termuat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 perubahan ketiga yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Asas Negara Hukum Indonesia mempunyai korelasi erat dengan peradilan administrasi, sebab salah satu unsur Negara Hukum Indonesia adalah peradilan administrasi, sehingga baik secara teoritis maupun yuridis jaminan eksistensi peradilan administrasi itu menemukan landasan, dasar atau fundamennya dalam konsep Negara Hukum Indonesia.¹ Adanya pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak-hak warga selalu dikaitkan dengan konsep negara hukum. Salah satu sarana untuk memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi manusia tersebut adalah dengan melakukan pengawasan atau kontrol *judicial* terhadap pemerintah melalui peradilan administrasi/peradilan tata usaha negara.²

Kehadiran Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai peranan yang menonjol, yaitu sebagai lembaga kontrol atau pengawas agar tindakan-tindakan hukum dari pemerintah (*bestuur*) tetap berada dalam rel hukum, disamping sebagai pelindung hak warga masyarakat terhadap kesewenang-wenangan oleh aparatur pemerintahan.³ Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) diharapkan

¹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 184.

² *Ibid.*

³ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013, hlm 8. Lihat juga Keterangan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Kehakiman

berfungsi sebagai badan peradilan yang mampu menyeimbangkan kepentingan pemerintah dengan kepentingan masyarakat melalui penegakan hukum administrasi negara. Keseimbangan tersebut diwadahi dalam PTUN dengan memberikan kesempatan kepada warga untuk menguji keputusan pemerintah yang dianggap merugikan kepentingan warga. Dengan pengujian tersebut, jika pengadilan mengabulkan gugatan warga maka pihak pemerintah akan mampu mengoreksi tindakan pemerintah yang dijalkannya.⁴

Eksistensi Peradilan Administrasi/Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia pertama kali diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan pada tanggal 8 Juni 1948.⁵ Dalam undang-undang tersebut dikenal 3 lingkungan peradilan, yaitu: (1) Peradilan Umum, (2) Peradilan Tata Usaha Pemerintahan, dan (3) Peradilan Tentara. Namun baru kemudian sebagai amanat Pasal 10 Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara. Pasal 10 Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 tersebut mengatur tentang pembagian kekuasaan kehakiman yang dilakukan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.⁶

Meskipun telah diatur dalam Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970, namun Peradilan Tata Usaha Negara tidak langsung dibentuk. Setelah melalui perjalanan panjang, pada tanggal 29 Desember 1986 disahkanlah Undang-Undang

Ismail Saleh dalam Rapat Paripurna ke-34 Penyusunan RUU Peradilan Tata Usaha Negara pada tanggal 29 April, 1986, dalam Sekretariat Jenderal DPR RI, Risalah Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Januari 1996, hlm. 78-79.

⁴ Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 20.

⁵ Paulus Effendi Lotulung, *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) di Mata Paulus Effendi Lotulung*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013, hlm. 9.

⁶ Yuslim, *Op. Cit*, hlm. 20-21.

Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Di dalam Pasal 145 undang-undang ini disebutkan bahwa penerapannya akan dilaksanakan selambat-lambatnya lima tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Hasilnya, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1990 Tanggal 30 Oktober 1990, dibentuklah Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT. TUN) di Jakarta, Surabaya, Medan, Palembang, dan Ujung Pandang (kini Makassar), meski secara praktis badan-badan peradilan baru ini mulai operasional pada awal Februari 1991.⁷

Keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman semakin dipertegas dengan adanya reformasi ketatanegaraan melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa: *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”*⁸

Dalam perjalanan selama kurang lebih tiga dasawarsa ini, Pengadilan Tata Usaha Negara telah mengalami perkembangan kewenangan. Kewenangan yang diberikan oleh pembuat undang-undang pada masa awal berdirinya PTUN adalah untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara baik di Pusat maupun di Daerah sebagai akibat

⁷ Paulus Effendi Lotulung, *Op Cit*, hlm. 9.

⁸ Yuslim, *Op Cit*, hlm. 21

dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹

Definisi Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu *“Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”*. Selain kewenangan pengujian terhadap KTUN, PTUN juga diberikan kewenangan untuk menguji sikap diam dari Badan/Pejabat TUN terhadap permohonan dari Orang/Badan Hukum Perdata yang lebih dikenal dengan istilah Keputusan Fiktif Negatif.¹⁰

Tidak semua KTUN yang memenuhi unsur-unsur yang tercantum dalam Pasal 1 Angka (9) UU No. 51 Tahun 2009 dapat digugat atau dijadikan objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, sebab Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara memberikan pembatasan-pembatasan atau pengecualian-pengecualian terhadap KTUN-KTUN yang dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 49 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.¹¹ Pembatasan ini diadakan oleh karena ada beberapa jenis Keputusan yang karena sifat atau maksudnya memang tidak dapat digolongkan dalam pengertian KTUN menurut Pasal 1 Angka (9),

⁹ Pasal 47 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 dan ketentuan pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

¹⁰ Pasal 1 angka 9 Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan Pasal 3 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986.

¹¹ Pasal 2 Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Pasal 49 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

sehingga KTUN-KTUN tersebut bukan merupakan kompetensi dari Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam perkembangannya, selain ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, kewenangan dari Peradilan Tata Usaha Negara juga terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan sektoral lainnya seperti kewenangan untuk menyelesaikan Sengketa Keterbukaan Informasi Publik, dan sengketa Penetapan Lokasi dalam mekanisme Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum¹²

Pada awal terbentuknya Peradilan Tata Usaha Negara, alasan-alasan yang dapat digunakan oleh seseorang atau badan hukum perdata untuk menuntut agar sebuah Keputusan Tata Usaha Negara dinyatakan batal dan/atau tidak sah diatur dalam Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang berbunyi:

- a. *Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;*
- b. *Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;*
- 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 dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.*

Dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) disebutkan bahwa untuk dasar pembatalan dalam huruf b sering disebut dengan penyalahgunaan wewenang, sedangkan untuk dasar pembatalan dalam huruf c sering disebut larangan berbuat sewenang-wenang. Dengan demikian, semenjak awal berdirinya PTUN, asas

¹² Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.

penyalahgunaan wewenang telah dijadikan alat uji (*toetsingrecht*) bagi hakim dalam menilai keabsahan hukum sebuah Keputusan Tata Usaha Negara.

Secara normatif, eksistensi asas penyalahgunaan wewenang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah diakui sehingga setiap badan atau pejabat pemerintahan harus menggunakan wewenang yang dimilikinya sesuai dengan maksud dan tujuan semula diberikannya wewenang itu kepadanya. Sebab, setiap penentuan norma hukum di dalam setiap peraturan tentu dengan maksud dan tujuan tertentu, sehingga norma hukum itu tidak dibenarkan diterapkan atau digunakan untuk hal-hal lain di luar maksud dan tujuan norma hukum tersebut.¹³

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara diubah untuk pertama kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Perubahan yang mendasar dalam undang-undang ini utamanya adalah tidak lagi memasukkan unsur penyalahgunaan wewenang dan larangan berbuat sewenang-wenang sebagai dasar (alasan) untuk menggugat sebuah Keputusan Tata Usaha Negara. Dasar gugatan untuk menuntut agar sebuah Keputusan Tata Usaha Negara dinyatakan batal dan/atau tidak sah dalam undang-undang ini adalah bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).¹⁴ Meskipun tidak lagi menjadi dasar gugatan secara eksplisit, asas larangan penyalahgunaan wewenang tetap merupakan bagian dari asas hukum publik, dalam hal ini merupakan bagian dari

¹³ Yulius, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan Wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)*, Jurnal Hukum dan Peradilan Volume 4, Nomor 3, November 2015, hlm. 368.

¹⁴ Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB),¹⁵ sehingga tetap merupakan salah satu sarana pengujian keputusan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 ini kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, namun untuk dasar (alasan) untuk menggugat tidak diubah dan masih tetap mengacu kepada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004;

Perkembangan kewenangan PTUN yang signifikan terjadi pada 17 Oktober 2014 dengan lahirnya Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP). Lahirnya Undang Undang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut dengan UUAP) selain diharapkan dapat menjadi landasan dan payung hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan juga diharapkan dapat menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan bagi warga masyarakat. Warga masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara karena undang-undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁶

Perubahan kewenangan PTUN yang diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini diantaranya adalah terkait dengan adanya obyek sengketa baru berupa tindakan administrasi pemerintahan, kompetensi PTUN

¹⁵ Yulius, *Op Cit*, hlm. 366.

¹⁶ Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, dan dapat dilihat juga dalam Rapat Kerja antara DPR RI Menteri Dalam Negeri, Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Menteri Keuangan, pada hari Selasa, tanggal 20 Mei 2014 dalam Sekretaris Jenderal DPR RI, *Risalah Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, hlm. 5.

menilai unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, kewenangan memeriksa permohonan keputusan fiktif positif (sebelumnya dikenal dengan istilah fiktif negatif), serta Kompetensi PTUN untuk menguji keputusan pejabat atau badan pemerintahan hasil upaya administratif.¹⁷

Kompetensi absolut PTUN dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam UUAP tersebut diatur dalam Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi:

- (1) *Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.*
- (2) *Badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan.*

Dalam Pasal 1 angka 8 UUAP disebutkan bahwa Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, Peradilan Tata Usaha Negara diberikan wewenang secara atributif oleh UUAP untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.

Ketentuan terkait klasifikasi larangan penyalahgunaan wewenang dalam UUAP diatur dalam Pasal 17, yang berbunyi:

Pasal 17

- 1) *Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.*
- 2) *Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:*
 - a. *Larangan melampaui Wewenang;*
 - b. *Larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau:*
 - c. *Larangan bertindak sewenang-wenang.*

¹⁷ Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Ringkasan Disertasi pada Universitas Trisakti, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 5, Nomor 1, Maret 2016, hlm. 135.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Larangan Penyalahgunaan Wewenang bagi Badan/Pejabat Pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu Larangan Melampaui Wewenang, Larangan Mencampuradukkan Wewenang dan Larangan Bertindak Sewenang-wenang. Undang Undang Administrasi Pemerintahan tidak memberikan definisi atau pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan Penyalahgunaan Wewenang.

Selain dalam Pasal 21 UUAP, ketentuan yang terkait dengan proses pemeriksaan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan juga diatur dalam Pasal 20 UUAP yang berbunyi:

- 1) *Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.*
- 2) *Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:*
 - a. *tidak terdapat kesalahan;*
 - b. *terdapat kesalahan administratif; atau*
 - c. *terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara.*
- 3) *Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- 4) *Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.*
- 5) *Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.*
- 6) *Pengembalian kerugian negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan, apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan Wewenang.*

Ketentuan dalam Pasal 20 UUAP tersebut memberikan kewenangan secara atributif kepada Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (selanjutnya disebut

APIP) untuk melakukan pengawasan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Jika dalam pengawasan terhadap keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh Pejabat pemerintahan tersebut kemudian terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara yang terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang, maka pengembalian kerugian keuangan negara dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja.

Pasal 20 UUAP ini tidak mengatur ketentuan mengenai upaya hukum yang dapat ditempuh oleh pejabat pemerintahan yang keberatan atas hasil pengawasan APIP. Dalam Pasal 21 UUAP juga tidak diatur secara tegas apakah instrumen Pasal 21 UUAP tersebut merupakan bentuk upaya hukum lanjutan yang dapat diambil oleh pejabat pemerintahan yang keberatan atas hasil pengawasan APIP, atau merupakan pasal yang berdiri sendiri dan terpisah dari Pasal 20 UUAP sehingga bagi pejabat pemerintahan yang ragu-ragu dengan keputusan dan/atau tindakan yang diambilnya dapat setiap saat mengajukan permohonan kepada PTUN untuk menilai ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan yang diambilnya.

Dalam perkembangannya, untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan khususnya terhadap Pasal 21 UUAP tersebut Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang.¹⁸ Substansi dari Perma tersebut mengatur mengenai

¹⁸ Perma Nomor 4 Tahun 2015 ini terbagi menjadi 9 BAB yang terdiri dari Ketentuan Umum, Kekuasaan Pengadilan dan Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon, Materi Permohonan, Tata Cara Pengajuan Permohonan, Registrasi Perkara dan Penjadwalan Sidang, Pemeriksaan, Putusan, Banding Terhadap Putusan Pengadilan dan Ketentuan Penutup.

kompetensi absolut PTUN, *legal standing* Pemohon, Materi Permohonan, Tata Cara Pengajuan Permohonan, Registrasi Perkara dan Penjadwalan Sidang, Pemeriksaan, putusan dan upaya hukum banding terhadap putusan PTUN. Pengaturan terkait kompetensi absolut PTUN dalam Perma Nomor 4 Tahun 2015 ini secara tegas termuat dalam Pasal 2 yang berbunyi:

- 1) *Pengadilan berwenang menerima, dan memutus permohonan penilaian ada atau tidak ada unsur Penyalahgunaan Wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan sebelum adanya proses pidana.*
- 2) *Pengadilan berwenang menerima, dan memutus permohonan penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah adanya hasil Pengawasan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Perma Nomor 4 Tahun 2015 tersebut, PTUN baru berwenang memeriksa permohonan penilaian ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan sebelum adanya proses pidana, dan setelah adanya hasil pengawasan APIP, yang berarti kedua unsur tersebut bersifat alternatif. Tidak terpenuhinya salah satu unsur dalam Pasal 2 mengakibatkan PTUN menjadi tidak berwenang untuk memeriksa permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang. Kompetensi absolut PTUN berdasarkan Pasal 2 Perma Nomor 4 Tahun 2015 tersebut menjadi tereduksi hanya terbatas pada saat sebelum adanya proses pidana dan setelah adanya hasil pengawasan dari APIP.

Pertimbangan hukum hakim yang menggunakan instrumen Pasal 2 Perma Nomor 4 Tahun 2015 dalam memutus perkara permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang terdapat dalam perkara PTUN Jakarta dengan register perkara Nomor: 250/P/PW/2015/PTUN-JKT. Suryadharma Ali sebagai pemohon yang pada saat itu sedang diperiksa dan menjadi terdakwa di Peradilan Tindak Pidana Korupsi mengajukan permohonan penilaian penyalahgunaan wewenang ke

PTUN Jakarta atas Penggunaan DOM Kementerian Agama RI Tahun 2011-2014; dan Penyelenggaraan Ibadah Haji Tahun 2010-2013, Khususnya mengenai penunjukan PPIH, penunjukan petugas pendamping Amirul Hajj, penyewaan pemondokan di Arab Saudi dan pemanfaatan sisa kuota nasional yang dinyatakan oleh hasil pengawasan/audit BPKP terdapat kerugian keuangan negara.¹⁹

Audit yang dilakukan oleh BPKP tersebut dilakukan atas dasar permintaan dari penyidik KPK terhadap perbuatan korupsi yang diduga dilakukan oleh terdakwa Suryadharma Ali. Majelis Hakim PTUN Jakarta memutuskan bahwa berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Perma Nomor 4 Tahun 2015, penilaian terhadap permohonan dari Suryadharma Ali tersebut bukanlah kompetensi absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara karena proses pidana terhadap pemohon telah dimulai dan sedang dalam proses pemeriksaan di Peradilan Tindak Pidana Korupsi sehingga permohonan dari pemohon dinyatakan tidak dapat diterima.²⁰

Kompetensi absolut PTUN yang tereduksi menjadi hanya terbatas pada saat sebelum adanya proses pidana dan setelah adanya hasil pengawasan dari APIP menarik untuk diteliti karena dalam Pasal 20 dan Pasal 21 UUAP tidak diatur ketentuan yang menyatakan bahwa PTUN hanya berwenang pada saat proses pidananya belum dimulai, dan tidak juga diatur secara tegas bahwa PTUN baru berwenang setelah seluruh proses di APIP dilalui. Dengan demikian terdapat permasalahan mengenai apakah terdapat konflik norma/antinomi antara UU Administrasi Pemerintahan dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Nomor 2015 yang menarik untuk diteliti dalam kaitannya dengan kompetensi absolut

¹⁹ Putusan PTUN Jakarta Nomor: 250/P/PW/2015/PTUN-JKT, Direktori Putusan Mahkamah Agung RI

²⁰ *Ibid*

Peradilan Tata Usaha Negara dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

Setelah lahirnya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang memberikan kewenangan baru kepada PTUN dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, timbul perdebatan baik di kalangan akademisi, maupun di kalangan praktisi.²¹ Hal tersebut terlihat dalam seminar nasional Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) yang diselenggarakan di Hotel Mercure, Ancol pada tanggal 26 Maret 2015. Baik para peserta maupun beberapa kalangan akademisi dan praktisi yang juga menjadi narasumber, memiliki pandangan yang berbeda-beda terhadap penegakan hukum terkait penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Perbedaan pandangan tersebut utamanya dalam hal kompetensi absolut peradilan, apakah menjadi ranah kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, ataukah menjadi ranah Peradilan Tindak Pidana Korupsi, atau justru tetap diselesaikan di kedua lembaga peradilan tersebut dengan terlebih dahulu memprioritaskan penyelesaiannya di Peradilan Tata Usaha Negara.²²

Perbedaan pandangan tersebut terjadi karena pemaknaan terhadap makna “penyalahgunaan wewenang” di Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, dan makna “menyalahgunakan kewenangan” yang termuat di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berbunyi:

“Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau

²¹ Yulius, *Op Cit*, hlm. 362.

²² *Ibid.*

kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan 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 miliar rupiah)”.

Ketentuan ini menjadikan penyalahgunaan wewenang (istilah dalam undang undang tipikor adalah menyalahgunakan kewenangan) sebagai unsur penting dalam menentukan suatu tindak pidana. Secara tekstual norma ini berkaitan dengan badan dan/atau pejabat pemerintahan, karena dilanjutkan dengan kalimat “*kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*”. Meskipun istilah yang digunakan dalam Pasal 3 Undang-Undang Tipikor adalah Penyalahgunaan Kewenangan dan berbeda dengan ketentuan dalam UUAP yang menggunakan istilah penyalahgunaan wewenang, akan tetapi dalam tataran praktis-teoritis maknanya tidak ada perbedaan.²³

Menurut Guntur Hamzah, pada saat UUAP didesain tidak ada perbedaan prinsipil/substantif antara wewenang dan kewenangan, yang ada hanya perbedaan *gradual*, yaitu bahwa ketika yang melakukan kewenangan maka *addresat*-nya adalah lembaga, dan apabila yang menjalankannya adalah pejabat pemerintahan maka itu merupakan wewenang. Jadi bila ada perbedaan atau dipisahkan antara istilah wewenang dan kewenangan akan menimbulkan kontradiksi-kontradiksi,²⁴ sehingga baik “penyalahgunaan wewenang” maupun “menyalahgunakan kewenangan” sama-sama tindakan yang melanggar salah satu prinsip dalam hukum publik, dan secara teoritis lahir dan berkembang di rumpun HAN.²⁵

²³ *Ibid*, hlm. 374

²⁴ Guntur Hamzah, dalam Yulius, *Ibid*.

²⁵ *Ibid*

Dengan adanya persamaan istilah yang digunakan baik dalam UUAP maupun dalam UU PTPK tersebut menimbulkan permasalahan hukum berupa kemungkinan adanya titik singgung kewenangan mengadili antara PTUN sebagai lembaga yang melaksanakan penegakan hukum administrasi dengan di Pengadilan Tipikor dalam penegakan hukum pidananya dalam proses penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penilaian ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan pejabat pemerintahan?
2. Bagaimanakah titik singgung kewenangan mengadili antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Tindak Pidana Korupsi dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penilaian ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis titik singgung kewenangan mengadili antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Tindak Pidana

Korupsi dalam penegakan hukum terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara akademis bagi perkembangan disiplin ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penilaian ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan titik singgung kewenangan mengadili antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Tindak Pidana Korupsi dalam penegakan hukum terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi kalangan praktisi maupun masyarakat, khususnya para praktisi Peradilan Tata Usaha Negara untuk dapat lebih memahami kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara dalam penilaian ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang dalam Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan analisa terhadap titik singgung kewenangan mengadili antara Peradilan Tata Usaha Negara dengan Peradilan Tindak Pidana Korupsi dalam penegakan hukum terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis berfungsi sebagai pedoman atau arahan untuk menjelaskan dan menganalisis permasalahan dalam tulisan ini. Cabang ilmu hukum ini dikenal dengan sebutan pelajaran hukum umum, ilmu hukum sistematis/ ilmu hukum dogmatis, teori hukum mempelajari pengertian-pengertian pokok dalam hukum dan sistematika hukum. Dengan demikian, maka teori-teori yang akan digunakan sebagai pisau analisis untuk menjawab permasalahan dalam tulisan ini adalah Teori Negara Hukum, Teori Kewenangan dan Teori Perundang-undangan.

(1). Teori Negara Hukum

Menurut teori kedaulatan hukum, negara pada prinsipnya tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), tetapi harus berdasarkan atas hukum. Negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil.²⁶ Dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak maha kuasa, dan tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum,²⁷ atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.²⁸

E. Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau negara hukum modern. Negara

²⁶ S.F. Marbun, *Op Cit*, hlm. 8

²⁷ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 3

²⁸ Sarja, *Negara Hukum Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hlm. 36

hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan negara hukum materiel atau negara hukum modern lebih mutakhir karena mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.²⁹

Konsep negara hukum menurut Muhammad Tahir Azhary adalah sebagai berikut:³⁰

Dalam kepustakaan ditemukan lima macam konsep negara hukum yaitu: 1). Nomokrasi Islam, adalah konsep negara hukum yang pada umumnya diterapkan di negara-negara Islam. 2). *Rechtsstaat*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental, misalnya Jerman, Perancis dan Belanda. 3). *Rule of Law*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara *Anglo Saxon*, seperti Inggris dan Amerika Serikat. 4). *Socialist Legality*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara komunis. 5). Konsep negara hukum Pancasila, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia”.

Konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”.³¹

Konsep negara hukum menurut Julius Stahl adalah harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut: a). Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia. b). Untuk melindungi hak-hak asasi manusia, maka penyelenggaraan negara haruslah berdasarkan *theory* atau konsep *trias politica*. c). Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah dibatasi oleh undang-undang

²⁹ E. Utrecht dan Moh Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT Ikhtiar Baru-Anggota IKAPI, Jakarta, 1990, hlm. 9.

³⁰ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, Edisi Kedua*, Kencana, Jakarta, 2003, hlm. 83-84.

³¹ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm 16-17.

(*wetmatigheid van bestuur*). d). Apabila dalam melaksanakan tugas pemerintah masih melanggar hak asasi, maka ada pengadilan administrasi yang mengadilinya.³²

Sedangkan 3 (tiga) unsur utama negara hukum *rule of law* di *Anglo Saxon* menurut Albert Van Dicey adalah: 1). Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum bila melanggar hukum. 2). Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*); Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat; dan 3). Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.³³

Perbedaan yang menonjol antara konsep *rechtstaat* dan *rule of law* ialah pada konsep pertama Peradilan Administrasi negara merupakan suatu sarana yang sangat penting dan sekaligus pula ciri menonjol pada *rechtstaat* itu sendiri. Sebaliknya pada *rule of law*, Peradilan Administrasi tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada Peradilan Umum. Ciri yang menonjol pada konsep *rule of law* ialah ditegakannya hukum yang adil dan tepat (*just law*). Karena semua orang mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum, maka *ordinary court* dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah.³⁴

³² *Ibid.*

³³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1982, hlm 57-58

³⁴ Muhammad Tahir Azhary, *Op.Cit.*, hlm. 90.

Menurut Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 perubahan ketiga, *Negara Indonesia adalah negara hukum*. Menurut Wiratno, Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) dalam arti *welfare state* (negara kesejahteraan).³⁵ Hal ini dapat dilihat dalam Pembukaan UUD 1945 dimana untuk mewujudkan negara kesejahteraan telah diamanatkan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan kepada seluruh bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.³⁶

Terhadap konsep Negara Hukum Pancasila Philippus M. memberikan ciri-ciri Negara Hukum Pancasila yaitu: Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan, terjalannya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir dan tentang hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekan hak atau kewajiban tetapi terjalannya keseimbangan antara hak dan kewajiban.³⁷

Sebagai negara yang menganut konsep negara hukum, kehadiran Peradilan Administrasi/ Peradilan Tata Usaha Negara di jelas mempunyai peranan yang menonjol, yaitu sebagai lembaga kontrol atau pengawas agar tindakan-tindakan hukum dari pemerintah (*bestuur*) tetap berada dalam rel hukum, disamping sebagai pelindung hak warga masyarakat terhadap kesewenang-wenangan oleh aparatur pemerintahan,³⁸ sehingga dengan demikian, peranan Teori Negara Hukum menjadi teori yang relevan untuk

³⁵ Wiratno, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2011, hlm. 5-6

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Philippus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 85.

³⁸ Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara...*, *Op. Cit*, hlm. 8.

digunakan sebagai barometer pentingnya keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dalam negara Republik Indonesia.

(2). Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autorität*.³⁹

Pengertian kewenangan menurut H.D. Stoud sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachruddin yaitu: “Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.”⁴⁰

Wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, yang berarti bahwa sumber wewenang bagi pemerintah ada di dalam peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ini diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.⁴¹

Atribusi adalah pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakilnya di parlemen kepada pemerintah, dimana wewenang tersebut sebelumnya tidak dimiliki oleh pemerintah.⁴² Menurut Indroharto, legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu dibedakan antara:

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, yang berada di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang,

³⁹ Salim HS dan Erlies Septiana N, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 183.

⁴⁰ Irfan Fachruddin, , *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni Bandung, 2004, hlm. 40.

⁴¹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2014, hlm. 111.

⁴² S.F. Marbun, *Op Cit*, hlm. 158.

dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemda yang melahirkan peraturan daerah; dan

- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, yaitu Presiden yang berdasarkan suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.⁴³

Wewenang yang bersumber dari delegasi terjadi melalui pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.⁴⁴

Adapun pengertian mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁴⁵ Pada mandat tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.⁴⁶

Alasan digunakannya Teori Kewenangan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis penggunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan dalam kaitannya dengan asas larangan penyalahgunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan pada saat menyelenggarakan pemerintahan.

⁴³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 91.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Aminuddin Ilmar, *Op Cit*, hlm. 112

⁴⁶ Indroharto, *Op Cit*, hlm. 92.

(3). Teori Perundang-undangan

Istilah “perundang-undangan” menurut sejarahnya adalah terjemahan dari istilah Belanda “*Wetgeving*” yang bermakna pembuatan peraturan. Istilah ini adalah paduan antara kata “*wet*” (UU) dan “*geven*” yang berarti memberi atau membuat.⁴⁷ Ilmu pengetahuan yang membahas perundang-undangan di Indonesia dikenal dengan istilah “Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan”. Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner.⁴⁸

Hamid S. Attamimi seperti dikutip M Solly Lubis membagi 2 cabang atau sisi dari ilmu pengetahuan perundang-undangan sebagai berikut:

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan memiliki 2 (dua) cabang atau sisi, yakni 1). Sisi yang bertujuan untuk menjelaskan dan menjernihkan pemahaman yang disebut *Gezetzgebungstheorie*, dan sifatnya kognitif, dan inilah yang diterjemahkan menjadi “teori perundang-undangan”. 2). Sisi yang bertujuan menjelaskan perihal tindak pelaksanaan yang disebut *Gezetzgebungslehre* yang sifatnya normatif, dan inilah yang diterjemahkan menjadi “Ilmu Perundang-undangan”.⁴⁹

Bagir Manan membagi undang-undang dalam perspektif ilmu hukum sebagai berikut:⁵⁰

“Ilmu hukum (*rechtswetenschap*) membedakan antara undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*) dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*). Dalam arti material, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Dalam arti formal, undang-undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang mengikat secara umum. Dilihat dari bentuknya yang tertulis dan sifat mengikatnya yang

⁴⁷ M. Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 10-11

⁴⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (1)*, Kanisius, Yogyakarta, 2011, hlm.8

⁴⁹ M. Solly Lubis, *Op. Cit*, hlm. 13

⁵⁰ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-hill. Co, Jakarta. 1992, hlm. 4

mengikat secara umum maka undang-undang adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Perbedaannya dengan peraturan perundang-undangan lain terletak pada cara pembentukannya yaitu kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Di Indonesia, undang-undang adalah hasil kerjasama antara Presiden dan DPR.”

Pengkajian mengenai peraturan perundang-undangan mencakup segala bentuk peraturan perundang-undangan baik yang dibuat pada tingkat pusat pemerintahan negara maupun di tingkat daerah. Dan karena peraturan perundang-undangan adalah salah satu aspek dari hukum, maka pengkajian peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pengkajian hukum.⁵¹

Teori perundang-undangan berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, khususnya mengenai dasar-dasar perundang-undangan⁵², dan bersifat kognitif. Sedangkan ilmu perundang-undangan berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif.⁵³

Dalam tata urutan norma hukum, menurut *Stufentheorie*, hukum mengatur pembentukannya sendiri karena norma hukum yang satu menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya, dan sampai derajat tertentu juga menentukan isi norma lainnya tersebut. Pembentukan norma hukum yang satu, yaitu norma hukum yang lebih rendah, ditentukan oleh norma hukum lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan rangkaian pembentukan hukum (*regressus*) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.⁵⁴

⁵¹ *Ibid*

⁵² M. Solly Lubis, *Op. Cit*, hlm. 13.

⁵³ Maria Farida Indrati, *Op. Cit*, hlm. 8.

⁵⁴ Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-empiris*, Alih Bahasa Drs. H. Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 155.

Terhadap hirarki hukum, Hans Nawiansky seperti dikutip A. Rosyid Al Atok mengelompokkannya ke dalam 4 (empat) kelompok, yaitu (i). *Staatsfundamentalnorm*, (Norma Fundamental Negara) (ii). *Staatsgerundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara), (iii). *Formell Gesetz* (Undang-undang “formal”), dan (iv). *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom).⁵⁵

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam perkembangannya telah mengalami beberapa kali perubahan. Hierarki ini mulai dikenal saat dibentuknya Undang Undang Nomor 1 Tahun 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Setelah itu berturut-turut diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, lalu diubah dengan Ketetapan MPR No. III/MPR 2000, tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, lalu diubah dengan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan terakhir diubah dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang Undang ini menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- d. *Peraturan Pemerintah;*
- e. *Peraturan Presiden;*

⁵⁵ A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 13.

f. Peraturan Daerah Provinsi;

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus didasarkan kepada Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik.⁵⁶ Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011,⁵⁷ membedakan antara Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi: 1). Asas kejelasan tujuan, 2). Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, 3). Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, 4). Asas dapat dilaksanakan, 5). Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, 6). Asas kejelasan rumusan, dan 7). Asas keterbukaan. Sedangkan asas materi muatan terbagi menjadi: 1). Asas pengayoman, 2). Asas kemanusiaan, 3). Asas kebangsaan, 4). asas kekeluargaan, 5). Asas kenusantaraan, 6). Asas bhineka tunggal ika, 7). Asas keadilan, 8). Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, 9). Asas ketertiban dan kepastian hukum, dan 10). asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.⁵⁸

Menurut Van der Plies sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi Asas Formal (*formele beginselen*), dan Asas Materiil (*materiele beginselen*). Asas Formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus. Sedangkan Asas-asas Materiil meliputi: asas terminologi dan sistematika yang jelas, asas dapat

⁵⁶ A. Rosyid Al Atok, *Op cit*, hlm. 25

⁵⁷ Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

⁵⁸ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.⁵⁹

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka alasan digunakannya Teori Peraturan Perundang-undangan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisa kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang dikaji dalam tulisan ini dengan unsur-unsur atau asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, serta guna mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, khususnya mengenai dasar-dasar perundang-undangan yang mengatur mengenai unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.

2. Kerangka Konseptual

a) Kompetensi Absolut

Pengertian kompetensi berasal dari bahasa Latin "*competentia*", yang berarti *hetgeen aan iemand toekomt* (apa yang menjadi wewenang seseorang).⁶⁰ Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, istilah "kompeten" artinya wenang, cakap, berkuasa memutuskan (menentukan) sesuatu, dan "kompetensi" diartikan (kewenangan) kekuasaan untuk menentukan atau memutuskan suatu hal.⁶¹

Secara etimologis, kompetensi diartikan sebagai kewenangan yang dikaitkan dengan badan kekuasaan kehakiman, sehingga badan itu mempunyai

⁵⁹ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Yang Berkelanjutan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 113-114.

⁶⁰ SJ Fockema Andreae dalam Yodi Martono Wahyunadi, *Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*, Disertasi pada Universitas Trisakti, Jakarta, 2016, hlm. 114.

⁶¹ *ibid*

wewenang memutus perkara. Kompetensi dibedakan atas kompetensi absolut (sinonimnya atribusi), dan kompetensi relatif (sinonimnya distribusi).⁶²

Kompetensi absolut (kewenangan mutlak/atribusi kekuasaan kehakiman) adalah kewenangan badan pengadilan di dalam memeriksa jenis perkara tertentu dan secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain.⁶³

Dari segi materinya, kompetensi absolut dibedakan atas kompetensi absolut horisontal dan kompetensi absolut vertikal. Kompetensi absolut secara horisontal adalah wewenang mengadili dikaitkan dengan wewenang jenis pengadilan lainnya yang kedudukannya sederajat. Contohnya Peradilan Administrasi terhadap Peradilan Umum (Pengadilan Negeri), Pengadilan Militer dan Pengadilan Agama. Kompetensi absolut vertikal adalah wewenang mengadili terhadap suatu jenis pengadilan lainnya secara berjenjang atau hierarkis kedudukannya lebih tinggi, contoh Pengadilan Negeri terhadap Pengadilan Tinggi.⁶⁴

Secara konseptual, Peradilan Tata Usaha Negara adalah serangkaian peraturan tentang lembaga peradilan dan peraturan yang bagaimana orang bertindak terhadap dan di muka pengadilan dan bagaimana pengadilan itu harus bertindak untuk melaksanakan peraturan-peraturan Hukum Tata Usaha Negara (HTUN). Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara secara yuridis dalam Ketentuan Umum Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah

⁶² Benjamin Mangkoedilaga, *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, Suatu Prospek di Masa Datang*, Angkasa, Bandung, 1988, hlm. 13

⁶³ Soeroso dalam W. Riawan Tjandra, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Revisi III, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hlm. 33

⁶⁴ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, cetakan keenam, PT Alumni, Bandung, 2014, hlm 68-69

lembaga pengadilan yang mengadili Sengketa Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Seseorang atau Badan Hukum Perdata yang disebabkan oleh dibuatnya Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁵

Pengertian yuridis akan ditemukan pada Pasal 4 yaitu: “Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara”,⁶⁶ diartikan bahwa peradilan ini bukan satu-satunya lembaga peradilan, tetapi merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman untuk mengadili sengketa Tata Usaha Negara. Kemudian, apa yang menjadi tanggung jawab dari lembaga ini adalah apa yang disebut dengan “Sengketa Tata Usaha Negara”.⁶⁷

Nomenklatur Peradilan Tata Usaha Negara juga diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Negara RI 1945 amandemen ketiga, yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Kompetensi absolut, jika dikaitkan dengan Peradilan Tata Usaha Negara berarti kekuasaan atau tugas dan wewenang Peradilan Tata Usaha Negara untuk bertindak dalam hal memeriksa, memutus, dan menyelesaikan

⁶⁵ Suwarma Al Muchtar, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Epsilon Grup-Anggota IKAPI, Bandung, 1999, hlm. 3-5

⁶⁶ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 6

perkara yang menjadi lingkup wewenangnya, yakni berkaitan erat dengan sengketa administrasi.⁶⁸

Dengan lahirnya Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara menjadi lebih luas, tidak terbatas hanya kepada ‘penetapan tertulis’/Keputusan Tata Usaha Negara saja tetapi juga mencakup wewenang untuk menguji tindakan-tindakan dari Pejabat Pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, (baik tindakan hukum/*rechthandelingen* maupun tindakan faktual/perbuatan materiil/*feitelijke handelingen*⁶⁹ yang dapat menimbulkan kerugian baik moril maupun materiil bagi warga masyarakat (orang-perorangan dan badan hukum perdata).

b) Penyalahgunaan Wewenang

Secara bahasa, kewenangan atau wewenang yang berasal dari kata “wenang” mengandung arti hak dan kekuasaan untuk bertindak; kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.⁷⁰

Pengertian wewenang dalam Undang Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP) adalah: *“hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”*

⁶⁸ Yodi Martono Wahyunadi, *Op. Cit*, hlm. 114

⁶⁹ Pasal 1 angka 8 jo Pasal 87 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

⁷⁰ Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 110.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris.⁷¹ Authority dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai “*Legal power; a right to command or act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.* (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).⁷²

Definisi Penyalahgunaan Wewenang diatur dalam Pasal 53 ayat (2) butir b Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berbunyi: “*Badan atau pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut*” Ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini dalam perkembangannya telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, sehingga larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan berbuat sewenang-wenang tidak lagi secara tegas menjadi parameter atau alat uji dalam penerbitan sebuah KTUN dan digantikan dengan parameter Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

⁷¹ Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Prenanda Media Grup, Jakarta, 2014, hlm. 6.

⁷² Henry Campbell Black dalam Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

Penyalahgunaan wewenang dalam konsep hukum administrasi selalu diparalelkan dengan konsep *détournement de pouvoir*,⁷³ yang didefinisikan sebagai penggunaan wewenang tidak sebagaimana mestinya. Dalam hal ini pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.⁷⁴

Penyalahgunaan wewenang atau *détournement de pouvoir* menurut Djenal Hoesen Koesoemahatmadja adalah bilamana suatu alat pemerintahan menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum yang lain daripada kepentingan yang dimaksud oleh peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar wewenang itu.⁷⁵

c) Pejabat Pemerintahan

Jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara.⁷⁶ Dengan kata lain, jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara.⁷⁷ Jabatan itu bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau pemangku jabatan/pejabat (*ambtsdrager*) silih berganti atau dapat berganti-ganti.

⁷³ Tri Cahya Indra P, *Hak Permohonan Pejabat/Badan Atas Dugaan Penyalahgunaan Wewenang*, dalam Subur MS, dkk, *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 51.

⁷⁴ Philipus M Hadjon *Kisi-kisi Hukum Administrasi Dalam Konteks Tindak Pidana Korupsi*, dalam Philipus M Hadjon dkk, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 22.

⁷⁵ Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara I*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 133.

⁷⁶ Bagir Manan dalam Aminuddin Ilmar, *Op. Cit*, hlm. 78.

⁷⁷ *Ibid.*

Pejabat atau organ adalah fungsionaris jabatan, yang bertindak untuk dan atas nama jabatan atau melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangan yang melekat pada jabatan.⁷⁸ Pejabat menurut Utrecht adalah manusia atau badan hukum yang merupakan perwakilan dari jabatan, yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan.⁷⁹ Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan pejabatnya.⁸⁰

Secara teoritis dan praktik, terdapat perbedaan makna antara istilah pemerintah dengan pemerintahan. Konsep pemerintahan lebih dimaksudkan sebagai pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintah atau proses penyelenggaraan pemerintahan (*bestuursvoering*), sedangkan konsep pemerintah dimaksudkan sebagai organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.⁸¹ Dalam kepustakaan dijelaskan pula bahwa konsep pemerintah sebagai alat kelengkapan atau organ dari negara dapat diartikan secara luas dan sempit. Menurut Bagir Manan,⁸² pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara yang pada pokoknya terdiri dari cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial dan/atau alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Jadi mencakup semua pemegang kekuasaan di dalam negara.⁸³ Dalam pengertian sempit, pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif saja. Dalam arti, alat kelengkapan negara yang disertai wewenang pemerintahan untuk melaksanakan fungsi dan tugas

⁷⁸ Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 33

⁷⁹ E. Utrecht, dan Moh Saleh Djindang, *Op. Cit.*, hlm. 145

⁸⁰ Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab..*, *Op. Cit.*, hlm. 27

⁸¹ Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, hlm. 27

⁸² Bagir Manan dalam Aminuddin Ilmar, *ibid*

⁸³ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 9

pemerintahan.⁸⁴

Pemerintahan adalah fungsi pemerintah (*het besturen, het regeren*, dalam arti menjalankan tugas-tugas memerintah (*bestuurfunctie*). Arti pemerintahan dapat dipandang sejajar atau berhadapan dengan fungsi peradilan (*rechtspraak*) dan tugas perundang-undangan (*wetgeving*). Oleh sebab itu, tugas pemerintahan dapat diartikan sebagai tugas penguasa yang bukan peradilan ataupun perundang-undangan.⁸⁵ Tata pemerintahan juga dikenal dengan istilah tata usaha negara/administrasi negara.

Istilah pejabat pemerintahan atau pejabat tata usaha negara termuat dalam BAB I Ketentuan Umum Undang Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa “*Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*”. Sedangkan Istilah Pejabat Pemerintahan dalam Undang Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP) diatur dalam Pasal 1 angka 3 yang menyebutkan bahwa “*Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya*”. Yang menjadi ukuran untuk disebut sebagai pejabat TUN/pejabat pemerintahan adalah unsur melaksanakan suatu urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁶

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa pejabat pemerintahan adalah manusia yang bertindak untuk dan atas nama jabatan pemerintahan, yang dilekati fungsi, tugas, dan kewenangan untuk menyelenggarakan berbagai

⁸⁴ Aminuddin Ilmar, *Loc. Cit.*

⁸⁵ Wiratno, *Op. Cit.*, hlm. 37

⁸⁶ Indroharto, *Op Cit.*, hlm. 67.

kegiatan atau melakukan tindakan hukum dalam penyelenggaraan semua kegiatan negara selain pembuatan undang undang dan peradilan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana produk dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran-kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁸⁷

1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).⁸⁸ Pendekatan ini digunakan oleh karena obyek penelitian ini adalah penilaian ada atau tidak nya unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan dalam Undang Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP) beserta peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan, untuk dianalisis sejalan dengan konsep-konsep dan asas-asas hukum yang ada dalam hukum administrasi pada umumnya, dikaitkan dengan praktek pelaksanaan di PTUN.

⁸⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.1.

⁸⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, cetakan kesembilan, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm 133

2. Dokumentasi Bahan Hukum

Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan kegiatan inventarisasi dan pengelompokan bahan-bahan hukum kedalam suatu sistem informasi, sehingga memudahkan kembali penelusuran bahan-bahan hukum tersebut. Bahan-bahan hukum dikumpulkan dengan studi dokumentasi, yaitu dengan melakukan pencatatan terhadap sumber bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier. Alat pengumpulan data merupakan masalah yang perlu diperhatikan dalam setiap penelitian ilmiah yaitu untuk memperoleh sumber-sumber penelitian yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan.⁸⁹

Penelitian ini dilakukan dengan penelitian kepustakaan untuk mendapatkan sumber-sumber penelitian yang terdiri dari:

1. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, serta Putusan-putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.
2. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah dalam bentuk literatur-literatur Hukum Administrasi Negara, Hukum Acara Peradilan Tata

⁸⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit*, hlm. 181

Usaha Negara, Hukum Pidana, serta bahan-bahan lain khususnya yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

3. Bahan hukum tertier yang digunakan dalam penelitian ini adalah diambil dari kamus, majalah, surat kabar, internet untuk penunjang informasi dalam penelitian.

3. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Data-data yang diperoleh akan dikumpulkan dan disusun, kemudian dilakukan proses *editing* yaitu memeriksa dan meneliti data yang diperoleh untuk menjamin apakah data yang diperoleh sudah benar dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai kenyataan (sumber yang akurat) dengan pertimbangan reabilitas (kejujuran) dan validitas (keabsahan).

Kemudian data yang sudah terkumpul tersebut di analisis secara kualitatif, selanjutnya untuk menganalisis data yang diperoleh dipergunakan metode induktif, yakni berusaha mencari aturan-aturan, nilai-nilai maupun norma-norma hukum yang terdapat dalam pustaka, yang kemudian dilakukan pembahasan. Berdasarkan hasil pembahasan kemudian diambil kesimpulan sebagai jawaban terhadap masalah yang diteliti.